LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

J
103
H7
33-2
F552

Canada. Parliament.
House of Commons.
Standing Committee on
Finance and Economic
Affairs.
NAME — NOM
~~Minutes of proceedings.~~
DATE

DATE DUE

SEP 2 0 1996
JUL 3 0 2003

*
J
103
H7
33-2
F552
A1
no.153-170

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 153

Tuesday, April 19, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 153

Le mardi 19 avril 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of charges for personal financial services

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude des frais d'administration des services financiers personnels

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27844—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert E.J. Layton

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert E.J. Layton

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 19, 1988
(230)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 3:34 o'clock p.m. this day, in Room 209, (West Block), the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Mary Collins, Simon de Jong, W. Paul McCrossan and George Minaker.

Acting Member present: John Rodriguez for Michael Cassidy.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Terrence J. Thomas, Research Officer.

Witnesses: *From the Royal Bank of Canada*: John E. Cleghorn, President; George Buckrell, Senior Vice-President, Personal Banking; Dr. Edward Neufeld, Executive Vice-President and Chief Economist, Economics and Government Affairs; Jack Burnett, Senior Vice-President and General Counsel. *From the Canadian Co-operative Credit Society*: Jonathan J. Guss, Vice-President, Corporate Affairs and General Counsel; Warren J. Hanstead, General Manager, National Defence Credit Union Ltd.; Ralph Beslin, Manager, Communications.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference under Standing Order 96(2), dated Thursday, March 24, 1988, in relation to Charges for personal financial services. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, April 12, 1988, Issue No. 150.*)

John E. Cleghorn from the Royal Bank of Canada made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 5:00 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 5:04 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Jonathan J. Guss from the Canadian Co-operative Credit Society made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 6:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 19 AVRIL 1988
(230)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit aujourd'hui à 15 h 34, dans la pièce 209 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Mary Collins, Simon de Jong, W. Paul McCrossan et George Minaker.

Membre suppléant présent: John Rodriguez remplace Michael Cassidy.

Aussi présents: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de la recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

Témoins: *De la Banque Royale du Canada*: John E. Cleghorn, président; George Buckrell, vice-président principal, Service aux particuliers; Edward Neufeld, vice-président exécutif et économiste en chef, Division économique et des affaires gouvernementales; Maître Jack Burnett, premier vice-président et avocat-conseil général. *De la Société canadienne de crédit coopératif*: Maître Jonathan J. Guss, vice-président, Affaires corporatives, et avocat-conseil général; Warren J. Hanstead, directeur général, Caisse d'économie de la Défense nationale Ltée; Ralph Beslin, directeur, Division des communications.

Conformément aux dispositions du paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 24 mars 1988 relatif aux frais d'administration des services financiers personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 12 avril 1988, fascicule nº 150.*)

John E. Cleghorn, de la Banque Royale du Canada, fait une déclaration préliminaire, puis lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

À 17 heures, le Comité suspend les travaux.

À 17 h 04, le Comité reprend les travaux.

Jonathan J. Guss, de la Société canadienne de crédit coopératif, fait une déclaration préliminaire, puis lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

À 18 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Tuesday, April 19, 1988

• 1531

The Chairman: Order, please. I see we have a quorum. We are resuming consideration of the committee's order of reference under Standing Order 96.(2) in relation to charges for personal banking services.

Our witnesses are The Royal Bank of Canada, and Mr. John Cleghorn is the president. Mr. Cleghorn, would you like to introduce your colleagues?

Mr. John Cleghorn (President, The Royal Bank of Canada): Mr. Chairman, with me today is Dr. Edward Neufeld, Executive Vice-President and Chief Economist, Economics and Government Affairs; Mr. George Buckrell, Senior Vice-President in charge of Personal Banking; and Mr. Jack Burnett, Senior Vice-President and General Counsel.

La Banque Royale apprécie l'occasion qui lui est donnée de présenter son point de vue au Comité permanent des finances et des affaires économiques de la Chambre des communes.

Votre Comité s'est acquis une réputation méritée d'objectivité et d'expertise. Aussi espérons-nous qu'il saura nous aider dans l'examen de cette question afin d'améliorer encore plus nos services.

• 1535

Nous avons déjà déposé un mémoire dont certains extraits sont reproduits ici, sur des panneaux, pour consultation durant nos discussions.

This committee has a deserved reputation for non-partisan and expert study of financial and economic affairs, and we are hopeful you will help all of us, consumers and providers of financial services alike, to get a clearer understanding of bank service charge issues and the facts, so the level of service can be improved.

I will briefly summarize our views on three key points. These are disclosure requirements, service charge levels, and complaints.

First, regarding disclosure, we believe card regulations can be improved. We would be delighted to co-operate in developing stronger disclosure requirements. Our own practices substantially exceed the current requirements of the regulations.

Notification of changes is provided 30 days or more in advance. The methods include posted notices, personal letters, statement stuffers, statement notices, brochures,

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mardi 19 avril 1988

Le président: La séance est ouverte: nous avons le quorum. Nous poursuivons notre examen des frais de service financier personnel en vertu du paragraphe 96.(2) du Règlement.

Nous accueillons aujourd'hui les représentants de la Banque royale du Canada dont le président est M. John Cleghorn. Monsieur Cleghorn, voulez-vous nous présenter vos collègues?

M. John Cleghorn (président, La Banque royale du Canada): Monsieur le président, j'ai avec moi, aujourd'hui, M. Edward Neufeld, vice-président directeur et économiste en chef, Services économiques et affaires gouvernementales; M. George Buckrell, premier vice-président, Services aux particuliers et M. Jack Burnett, premier vice-président et conseiller général.

The Royal Bank welcomes the opportunity to appear before the House of Commons Standing Committee on Finance and Economic Affairs.

This committee has a deserved reputation for non-partisan and expert study of financial and economic issues. We are hopeful that you will help us to get a clearer understanding of the bank service charge issue so that the level of service can be improved.

Our brief has been filed with you, in advance; some extracts have been mounted in poster form here for easy reference during our discussions.

Votre comité s'est acquis une réputation méritée d'objectivité et d'expertise dans le domaine des questions économiques et financières. Nous espérons qu'il nous aidera tous, consommateurs comme fournisseurs de services financiers, à dégager une image beaucoup plus nette de cette question, et de la réalité, de façon à ce que l'ensemble des services s'en trouve globalement amélioré.

Je vous rappellerai brièvement notre point de vue sur les trois aspects essentiels de ce dossier, à savoir les exigences de divulgation, le prix des services bancaires, et les plaintes.

En premier lieu, en ce qui concerne la divulgation, nous pensons que la législation actuelle peut être améliorée. Nous sommes tout à fait disposés à collaborer pour établir des normes de divulgation plus rigoureuses. Nos propres méthodes vont très largement au-delà des exigences actuelles de la réglementation.

Nous prévenons nos clients de toute modification, au moins 30 jours à l'avance, par voie d'affichage, par envoi de lettres personnelles, d'encarts dans les relevés, d'avis

[*Texte*]

advertising, and verbal notification by staff in our close to 1,500 branches across Canada.

No single method will reach all customers. There will be isolated cases where all methods fail to make a customer aware of a price change—a situation of deep concern to us. There is always room for improvement, which is why we recently introduced a price guarantee with a predictable once-a-year review, and any increases to be effective each November 1.

Second, on the question of service charge levels and increases, service charge income has increased directly in tandem with inflation and transaction volumes. The range of services and convenience has expanded considerably during the same period.

Your own research indicates an average annual cost in the industry of about $100 for a family of four, using a very hypothetical basket of services. But there are other methods of analysis.

For 1987 we had 6.5 million customers. Personal banking service charge income was $208 million. Simple division gives us an average of about $30 per customer. Is this good value for money, an average of something under 10¢ per day per customer, covering all personal banking charges? We believe it is.

There are a small number of charges our customers have told us are common irritants. As already announced, these are being examined to see whether we can amend, reduce, or eliminate them.

The gradual move of the financial system to user pay has involved giving depositors a better return on their deposits and having users of services pay for them. This is a much fairer system. It is also one that has benefited bank customers as a group. The increased return on deposits has been greater than the increased pay-out for service charges. On a net basis, therefore, bank customers are financially better off today than they were.

On the third point, fair and swift resolution of customer complaints is very much in our best interests. We try very hard to accomplish this. While complaints are uncomfortable to listen to, they are also our best source of outside information on ways to improve customer service. Even a single complaint is of concern to us.

I must also say the number of complaints is low in relation to our customer base and numbers of transactions. For example, Members of the House of

[*Traduction*]

imprimés, de dépliants et de publicité, et le personnel des 1,500 succursales que nous comptons dans tout le Canada avertit verbalement la clientèle.

Cependant, aucune méthode n'est infaillible. Il y aura toujours des cas isolés dans lesquels nous ne pourrons rejoindre nos clients et les aviser d'une hausse de prix, situation qui est bien entendu préoccupante. Il est cependant toujours possible d'apporter des améliorations à un système, quel qu'il soit, et c'est pourquoi nous avons récemment garanti nos prix en appliquant le principe d'une révision annuelle des prix intervenant le 1er novembre de chaque année et, par conséquent, facile à prévoir.

En deuxième lieu, en ce qui concerne l'importance du prix des services et des hausses appliquées, les revenus provenant de la tarification des services ont augmenté de façon directement proportionnelle à l'inflation et au volume de nos affaires. Au cours de la même période, la gamme et la commodité des services se sont néanmoins considérablement accrues.

Vos propres recherches indiquent que le coût moyen annuel d'un panier hypothétique de services bancaires s'établit à une centaine de dollars pour une famille de quatre. Il existe toutefois d'autres méthodes d'analyse.

En 1987, nous avions 6,5 millions de clients, le revenu total généré par la tarification des services aux particuliers s'est chiffré à 208 millions de dollars. Une simple division donne une moyenne d'environ 30$ par client. Les clients en ont-ils pour leur argent? C'est-à-dire pour un peu moins de 10c. par jour et par client pour tous les services aux particuliers? Nous pensons que oui.

Il existe un nombre réduit de frais que nos clients ont qualifié d'irritants. Comme nous l'avons déjà annoncé, cette question est actuellement examinée, de façon à voir si nous pouvons modifier, réduire ou éliminer ces frais.

Le passage graduel aux principes de la tarification des services permet d'une part de mieux rémunérer les déposants et, d'autre part, de faire porter le coût des services par ceux qui les utilisent le plus fréquemment. Il s'agit d'un système beaucoup plus équitable. Ce système est en fait bénéfique pour l'ensemble de la clientèle en tant que groupe. L'accroissement du rendement des dépôts a été supérieur à celui du prix des services. En d'autres termes, les clients se retrouvent globalement dans une situation financière nette plus avantageuse qu'autrefois.

Quant au troisième point, il est évidemment dans notre intérêt de répondre le plus équitablement et le plus rapidement possible aux plaintes de notre clientèle. Nous faisons tous les efforts possibles en ce sens. Bien qu'il soit désagréable d'entendre des plaintes, elles sont également notre meilleure source d'information extérieure sur les diverses façons d'améliorer le service à la clientèle. La moindre plainte d'un client nous préoccupe.

Je tiens également à mentionner que le nombre de plaintes est très réduit par rapport à l'importance de notre clientèle et au nombre des opérations. Par exemple, les

[*Text*]

Commons sent us 15 complaints from their constituents during the past year.

With personal banking customers doing 500 million transactions annually in our bank, even a 1% complaint level would mean an enormous volume. I can tell you absolutely it is not even 1/50th of 1%; and those are all complaints, not just service charges. Even that number of complaints is still too high.

• 1540

Possible options being reviewed for improving complaint handling include an ombudsman system and a nationwide 800 telephone hotline, both already suggested by others. We would be happy to hear additional ideas.

Finally, we know our customers to be knowledgeable and careful consumers, and their numbers increase each year. We are committed to serving them well; and this is not simply a slogan from The Royal Bank.

We have increased the hours of business. We have added front-line staff. We have expanded training. We have opened new branches. We have added automated banking machines. We have introduced new services. And we intend to keep at it.

Are we perfect? Of course not. We make mistakes. We try to correct them, and we constantly search for improvements. With hundreds of services, thousands of staff, millions of customers, and hundreds of millions of transactions, the communications and service challenges are formidable. Suggestions on how we can meet them better are welcome at any time. They are certainly welcome now.

The Chairman: Thank you.

Mr. Rodriguez: I want to extend a welcome to the witnesses. I was telling the members here today that I started my work working in The Royal Bank in Guiana when I was 16 years of age; and that goes back some years.

First, I promised a widow woman that I would raise this question with you. She telephoned me last Friday to tell me of a case she had. She buys Canada Savings Bonds every fall. In the last week of October, on October 26, 1987, to be exact, she went into The Royal Bank where she has her account. It is an account where the interest is paid on the minimum monthly balance. On October 26 she ordered $20,000 worth of Canada Savings Bonds. The bonds, of course, would not start accruing interest until

[*Translation*]

députés de la Chambre des communes nous ont transmis environ 15 plaintes émanant de leurs électeurs, l'année dernière.

Comme les clients des services bancaires aux particuliers font 500 millions d'opérations par an, nous devrions faire face à un volume d'insatisfaction considérable si 1 p. 100 seulement d'entre eux se plaignait. Je puis vous dire que le pourcentage des plaintes n'atteint même pas un cinquantième de 1 p. 100 et qu'il englobe toutes les catégories de plaintes, et non pas seulement celles qui se rapportent au prix des services. Nous trouvons que même ce nombre restreint de plaintes est encore trop élevé.

Parmi les options que nous examinons en vue d'améliorer le traitement des griefs, il faut mentionner un système d'ombudsman et une ligne téléphonique à code 800 pour tout le pays, mesure que d'autres ont déjà suggérée. Nous serions heureux de recevoir d'autres suggestions.

Enfin, nous savons que nos clients sont des gens renseignés et prudents et que leur nombre augmente chaque année. Nous nous sommes engagés à bien les servir et, pour la Banque royale, c'est là plus qu'un simple slogan.

Nous avons étendu nos heures de service. Nous nous sommes donnés un personnel plus nombreux pour servir le public. Nous avons accru notre formation. Nous avons ouvert de nouvelles succursales. Nous avons ajouté des guichets automatiques. Nous avons adopté des nouveaux services. Et nous avons l'intention de continuer.

Sommes-nous parfaits? Non, bien sûr. Nous faisons des erreurs. Nous essayons de les corriger et nous recherchons constamment les améliorations. Étant donné les centaines de services, les milliers de membres du personnel, les millions de clients et les centaines de millions de transactions, les défis sont formidables sur le plan des communications et des services. Nous accueillons toujours avec plaisir les suggestions qui peuvent nous aider à relever ces défis et nous les accueillons bien volontiers aujourd'hui, en particulier.

Le président: Merci.

M. Rodriguez: Je désire souhaiter la bienvenue aux témoins. Je confiais aux membres présents aujourd'hui que j'ai commencé ma vie de travail à la Banque royale en Guyane à l'âge de 16 ans; il y a quelques années de cela.

Tout d'abord, j'ai promis à une veuve que je vous poserais la question suivante. Elle m'a téléphoné vendredi dernier pour me dire ce qui lui était arrivé. Tous les automnes, elle achète des obligations d'épargne du Canada. La dernière semaine d'octobre, le 26 octobre 1987, plus précisément, elle s'est rendue à la Banque royale, où elle possède un compte. C'est un compte dans lequel l'intérêt est versé sur le solde mensuel minimum. Le 26 octobre, elle a commandé 20,000$ d'obligations

[*Texte*]

November 1. When she got her statement at the end of October, lo and behold, The Royal Bank had withdrawn the $20,000 from her account on October 26, and she did not get the interest on that amount of money. She asked me to ask you where her interest went.

Mr. H.G. Buckrell (Senior Vice-President, Personal Banking, The Royal Bank of Canada): That should not have happened, quite simply. Her cheque should have been held until the month end, so she would not lose any interest, and then the Canada Savings Bonds would have clicked into place so there would have been no loss of interest to her. If you will be good enough to give me her name and that of her branch, I will see that it is corrected.

Mr. Rodriguez: That is the first thing. The other thing she said to me was: Mr. Rodriguez, I am not asking for this for myself alone; there were many people lined up in that line to place these orders for their Canada Savings Bonds. She is wondering if all those other people also lost their interest. So when I give you her name and that of the branch, I would ask if by some method you could go back to the branch and do justice to all those people who may have lost their interest as well.

Mr. Cleghorn: Thank you, Mr. Rodriguez. We will definitely look into the situation at that branch. It may have been something that was misinterpreted there. I know of countless cases on the other side of the leger, where they did get the deduction and the purchase of the Canada Savings Bonds occurring simultaneously.

The Chairman: I ought to say to you that this is not an unusual occurrence. In October a great many banks did exactly what Mr. Rodriguez is complaining about. The Minister of Finance made a statement and directed you to reimburse that interest in the House. I have had a number of constituents. . . and I have told them to go back to their bank and get their money. I have to say to you that all the banks where the people have complained. . . have had their money repaid to them.

• 1545

Mr. Buckrell: We did have specific instructions out to that effect. I was going to say that I am surprised to hear that, but I am sure it will be corrected.

Mr. Rodriguez: I can give you her name and her phone number as well and you can talk to her, because she might have some interesting things to tell you about the way that branch served her when she complained.

Mr. Cleghorn: We would like to find that out.

[*Traduction*]

d'épargne du Canada. Bien sûr, les obligations ne commenceraient pas à créer de l'intérêt avant le 1er novembre. Lorsqu'elle a reçu son relevé, à la fin d'octobre, elle a constaté que la Banque royale avait retiré les 20,000$ de son compte le 26 octobre et qu'elle n'avait pas reçu d'intérêt sur cette somme. Elle m'a demandé de vous demander où est allé son intérêt.

M. H.G. Buckrell (vice-président principal aux transactions personnelles, Banque royale du Canada): Cela n'aurait pas dû se produire, tout simplement. Son chèque aurait dû être retenu jusqu'à la fin du mois, pour qu'elle ne perde pas l'intérêt, puis les obligations d'épargne du Canada auraient commencé à produire, pour qu'elle ne perde aucun intérêt. Si vous voulez bien m'indiquer son nom et celui de sa succursale, je verrai à ce que la situation soit corrigée.

M. Rodriguez: C'était là le premier point. Elle m'a aussi dit: «Monsieur Rodriguez, je ne vous demande pas cela pour moi seulement; beaucoup de gens faisaient la queue avec moi pour commander ces obligations d'épargne du Canada.» Elle se demande donc si toutes ces autres personnes ont aussi perdu leur intérêt. Par conséquent, en vous indiquant son nom et celui de la succursale, je me demande si, par une méthode quelconque, vous ne pourriez pas communiquer avec la succursale et faire en sorte que justice soit faite dans le cas de toutes ces personnes qui ont pu, elles aussi, perdre leur intérêt.

M. Cleghorn: Merci, monsieur Rodriguez. Nous allons certes examiner la situation à cette succursale. Il peut y avoir là un point qu'on a mal interprété. Je connais de nombreux cas où c'est le contraire qui se produit. Les clients ont obtenu que la déduction et l'achat des obligations d'épargne du Canada aient lieu simultanément.

Le président: J'aimerais dire à mon tour que ce n'est pas une chose inhabituelle. En octobre, beaucoup de banques ont fait exactement ce dont se plaint M. Rodriguez. Le ministre des Finances a fait une déclaration à la Chambre vous ordonnant de rembourser cet intérêt. Plusieurs de mes commettants m'en ont parlé et je leur ai dit qu'il leur fallait s'adresser à la banque et obtenir leur argent. Je dois vous dire que dans tous les cas où des gens se sont plaints des banques, leur argent leur a été remboursé.

M. Buckrell: Nous avons effectivement donné des instructions particulières à cet effet. J'allais dire que je suis étonné d'entendre cela, mais je suis sûr que la situation va être corrigée.

M. Rodriguez: Je peux vous donner son nom et son numéro de téléphone et vous pourrez lui parler car elle pourrait bien avoir des choses intéressantes à vous dire au sujet de la manière dont elle a été traitée à cette succursale lorsqu'elle s'est plainte.

M. Cleghorn: Nous aimerions le savoir.

[*Text*]

Mr. Rodriguez: The other thing is that on March 28 The Royal Bank announced a freeze on the service charges until November 1 and an annual review of charges. Is that not a tacit admission that in fact your bank charges are too high and that you are indeed gouging your customers?

Mr. Cleghorn: Our statement that we have presented to the committee indicates that we have not been gouging customers over the last several years, since 1981, the period we tracked for the committee.

What we are dealing with in terms of a guarantee of disclosure is a better form of communication of our prices. We feel that there has been some confusion amongst our clients at the frequency of price increases, so we are now going to limit those to once a year to be done, with a minimum of 30 days in advance.

Mr. Rodriguez: May I suggest, with all due respect, that you have a very serious problem. We had the Canadian Bankers' Association here last week, who told us they had done a survey and 74% of Canadians were satisfied. Those are pretty good figures for them.

I am looking here at a Decima poll that was published in the *Financial Times*. It is dated 18.04.88. The question asked was as follows: "Bank service charges have been rising. What is most responsible for these increases?" Forty-two percent said that the banks are trying to increase profits without having people notice; 31% said that it is costing the banks more to perform these services so they are simply passing on costs to their customers; and 25% said that the banks are trying to make up for money lost on loans to poor countries.

The next question was as follows: "Can you name any one bank that has increased service charges more than the rest?" Twenty-nine percent said all at the same rate; 6%, CIBC; 8%, Royal Bank; 11%, Bank of Montreal; 3%, Bank of Nova Scotia; 16%, others; 7%, none; 23%, no opinion.

It seems to me that is a pretty damning indictment of the way in which banks in general have gone about increasing service charges, implementing new service charges. Would you not say so?

Dr. Edward P. Neufeld (Executive Vice-President, The Royal Bank of Canada): I had a chance to look at that poll, and I think what the poll says is that service charges are on the minds of a lot of people. In part that is through the good work of this committee.

The questions themselves there tended in part to be a little vague, and it is often difficult precisely to interpret polls when they are based on questions that tend to be somewhat general in nature.

[*Translation*]

M. Rodriguez: L'autre point, c'est que, le 28 mars, la Banque royale a annoncé le gel des prix des services jusqu'au 1er novembre et une révision annuelle des prix. N'est-ce pas là admettre tacitement que, en réalité, votre banque impose des prix trop élevés et que vous abusez effectivement de vos clients?

M. Cleghorn: La déclaration que nous avons présentée au Comité montre que nous n'avons pas abusé de nos clients au cours des dernières années, du moins depuis 1981, début de la période que nous avons étudiée à l'intention du Comité.

Ce que nous faisons au point de vue de la garantie de diffusion, c'est d'offrir une meilleure forme de communication de nos prix. Nous croyons qu'il y a eu une certaine confusion chez nos clients à cause de la fréquence des augmentations de prix, de sorte que nous allons maintenant limiter ces augmentations à une fois par année, avec préavis de 30 jours.

M. Rodriguez: À mon avis et sans vouloir vous offusquer, vous êtes aux prises avec un problème très sérieux. La semaine dernière, l'Association des banquiers canadiens est venue nous dire que, selon une enquête menée par elle, 74 p. 100 des Canadiens étaient satisfaits. L'Association juge que c'est là un pourcentage intéressant.

J'ai sous les yeux les résultats d'un sondage publié dans le *Financial Times* du 18 avril 1988. On a posé la question suivante: «Les prix des services bancaires augmentent. À quoi, surtout, cela est-il attribuable?» Quarante-deux pour cent ont répondu que les banques essaient d'augmenter leurs profits sans que les gens s'en aperçoivent; 31 p. 100 ont dit que les banques doivent payer plus cher pour fournir ces services et qu'elles ne font que transférer les coûts à leurs clients; et 25 p. 100 ont dit que les banques essaient de recouvrer l'argent qu'elles ont perdu dans leurs prêts aux pays pauvres.

La question suivante était celle-ci: «Pouvez-vous nommer une banque qui a augmenté le prix de ses services plus que les autres?» Vingt-neuf p. 100 ont répondu que le taux était le même partout; 6 p. 100 ont nommé la Banque de commerce, 8 p. 100 la Banque royale, 11 p. 100 la Banque de Montréal, 3 p. 100 la Banque de Nouvelle-Écosse, 16 p. 100 d'autres banques, 7 p. 100 aucune, 23 p. 100 se sont dits sans opinion.

Je vois là une condamnation assez sévère de la manière dont les banques en général ont entrepris d'augmenter les prix des services, d'imposer des frais pour de nouveaux services. Qu'en dites-vous?

M. Edward P. Neufeld (vice-président exécutif, Banque royale du Canada): J'ai eu l'occasion d'examiner les résultats de cette enquête et, d'après moi, la conclusion en est que beaucoup de gens se préoccupent des prix des services. Cela est attribuable en partie au beau travail de votre Comité.

Les questions elles-même étaient quelque peu vagues et il est souvent difficile d'interpréter avec précision des sondages qui se fondent sur des questions un peu trop générales.

[*Texte*]

The key element here is that consumers need more specific information about what the service-charge situation really is. Through the work of this committee, through the new improved systems for notifying of changes and charges, levels of charges, information on how to minimize charges, the responses to those somewhat general questions will change.

It is also the case, of course, that people, quite rightly, do not like to see any prices go up. I suspect that if there were a poll asking "What do you think about the increase in postal rates?", or about the increases in other service charges, then, quite rightly, there would also be a negative response.

I think the poll does indicate that there is work to be done in educating Canadians about what the situation is concerning services.

• 1550

Mr. Rodriguez: Let us get specific then as to how people view the banks. On page 2 of your brief you note the costs of writing an NSF cheque have increased from $5 to $12.50. I recognize that part of that cost of writing an NSF cheque has to be a deterrent element and then there is the actual costs for processing.

What goes into moving the charge from $5 to $12.50? What exactly, specifically? I mean, the deterrent element has not changed. It is still there. It was constant when it was at $5 and it is constant at $12.50. You have used a lot of technology. I am amazed. I was saying the other day, when I started in The Royal Bank we used to post by hand. Everything into a cash book at the end of the year. We could not go home until we had it balanced right to the penny. Now they do this all with computers in the banks. You have become more productive, so why should the NSF cheque go from $5 to $12.50? How do you answer your customers? What goes into moving that charge?

Mr. Buckrell: You made a good point on the automation. One of the places where—

Mr. Rodriguez: I thought I made several good points.

Mr. Buckrell: Actually you did, you did. I will try to respond as well as I can to each of them, but your point on automation is a very good one. When a cheque has to be returned NSF, it falls out of that automation process and has to be handled manually. I am sure you have had the opportunity to look at the detailed description that is provided in this paper of ours and describes in considerable detail exactly the steps that are required to handle an NSF cheque. Yes, there is a deterrent factor. The increase that you spoke of happened over a period of five years, so when you look at the annual increase, when

[*Traduction*]

L'élément clé, c'est que les consommateurs ont besoin de renseignements plus précis sur la situation véritable des prix des services. Grâce au travail de votre Comité, grâce au système nouveaux et améliorés permettant de communiquer les changements, les prix et les niveaux de ces prix, grâce aux conseils sur la manière de réduire les frais, les réponses à ces questions quelque peu générales vont changer.

Il se trouve aussi, bien sûr, qu'on n'aime jamais voir les prix monter et qu'on a raison. J'ai l'impression que si, dans un sondage, on demandait aux gens ce qu'ils pensent de l'augmentation des tarifs postaux ou de l'augmentation des prix d'autres services, la réponse serait aussi négative, et avec raison.

À mon sens, le sondage montre qu'il y a du travail à faire pour renseigner les Canadiens sur la situation des services.

M. Rodriguez: Soyons donc plus précis quant à l'opinion des gens au sujet des banques. A la page 2 de votre mémoire, vous notez que les frais rattachés aux chèques sans provisions sont passés de 5,00$ à 12,50$. Je reconnais qu'une partie de ces frais est constituée par l'élément dissuasif et qu'il y a aussi le prix réel du traitement des chèques en question.

Comment s'explique que les frais passent de 5,00$ à 12,50$. Qu'est-ce que c'est exactement, précisément? En somme, l'élément dissuasif n'a pas changé. Il demeure présent. Il était constant à 5,00$ et il demeure constant à 12,50$. Vous faites appel à une technologie avancée. J'en suis abasourdi. Je le rappelais l'autre jour: lorsque j'ai commencé à travailler à la Banque royale, toutes les transactions se faisaient à la main. Tout entrait dans le livre de caisse à la fin de l'année. Nous ne pouvions pas rentrer chez-nous avant que le solde n'ait été établi jusqu'au dernier cent. Aujourd'hui, tout cela se fait au moyen d'ordinateurs dans les banques. Nous sommes devenus plus productifs. Pourquoi, alors, les frais des chèques sans provisions devraient-ils passer de 5,00 à 12,50? Qu'est-ce que vous répondez à vos clients? De quoi se composent ces frais?

M. Buckrell: Vous avez dit une chose intéressante au sujet de l'automatisation. Un des endroits où. . .

M. Rodriguez: Je croyais avoir dit plusieurs choses intéressantes.

M. Buckrell: Mais oui, absolument. Je vais essayer de répondre de mon mieux à chacun de ces bons points, mais ce que vous dites sur l'automatisation est excellent. Lorqu'un chèque est refusé parce qu'il est sans provisions, il est retiré de ce processus automatique et doit être traité manuellement. Vous avez eu l'occasion, j'en suis sûr, d'examiner la description détaillée que contient notre document. On y décrit les mesures précises qui accompagnent le traitement d'un chèque sans provision. Certes, il y a le facteur de dissuasion. L'augmentation dont vous parlez s'est produite sur cinq ans, de sorte que

[*Text*]

you consider the cost of servicing, of staff and all of the other costs that are involved in doing any manual work, I really do not feel that charge is excessive.

Mr. Rodriguez: You have not convinced me. Let me try another one. This minimum, this charge you have on a minimum monthly balance, how do you justify that? A poor person who has little money in his account, under $200, and a wealthier person with more than $200 at the end of the month, how do you justify? What goes into servicing an account with a balance of less than $200 as opposed to one with $201.50?

Mr. Buckrell: Mr. Rodriguez, if we have done our job right, and I hope we have in so many cases, the client does not have that kind of an account. Of our array of accounts, only one has a maintenance charge.

Mr. Rodriguez: Mr. Chairman, I have here a letter written to me by the pastor of the United Church of Canada in one of my communities and he says:

Dear Mr. Rodriguez:

Would you kindly forward this to a member on the committee studying current service charges by banks. I would just like to say this: our church had an account of just over $35 in its balance. Unbeknownst to the treasurer—that is me—the bank started deducting $1 per month. When the treasurer finally got wise to this, the bank had milked the church account of $9 in service charges.

You are taking money right out of God. Is there no shame?

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. Buckrell: Firstly, was it a Royal Bank?

Mr. Rodriguez: No, it was not The Royal Bank.

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. Buckrell: Then you would not expect me to respond on behalf of my competitors, would you?

Mr. Rodriguez: No, but you have a charge for a minimum.

Mr. Buckrell: But only on one account and we do pride ourselves on helping our clients match their needs against the kind of account that is going to do the best job for them.

Mr. Rodriguez: Tell me then, how do you inform your customers that in fact there is a charge on a minimum monthly balance, and how do you inform them and how do you get them into other kinds of accounts?

[*Translation*]

lorsqu'on examine l'augmentation annuelle, le coût des services, le coût du personnel et tous les autres coûts de n'importe quel travail manuel, je n'ai vraiment pas l'impression que ces frais sont abusifs.

M. Rodriguez: Vous ne m'avez pas convaincu. Prenons un autre cas. Ce minimum, ces frais que vous appliquez à un solde mensuel minimum, comment justifiez-vous cela? Une personne pauvre peut avoir peu d'argent dans son compte, moins de 200$ et une personne riche peut avoir plus de 200$ à la fin du mois. Comment justifiez-vous cela? En quoi consiste le traitement d'un compte comportant un solde de moins de 200$ par opposition à un compte de 201,50$?

M. Buckrell: Monsieur Rodriguez, si nous avons bien fait notre travail, et je pense que nous l'avons fait dans beaucoup de cas, le client ne possède pas de compte de ce genre. Dans tout notre éventail de compte, un seul comporte des frais d'entretien.

M. Rodriguez: Monsieur le président, j'ai ici une lettre qui m'a été écrite par le pasteur de l'Eglise unie du Canada dans une des localités de ma circonscription. Je vous la lis.

Cher monsieur Rodriguez

Je vous serais reconnaissant de communiquer la présente lettre à un membre du Comité qui étudie les prix actuels des services des banques. J'aimerais tout simplement vous dire ceci: notre église avait un compte dont le solde était d'un peu plus de 35$. A l'insu du trésorier—c'est-à-dire moi-même—la banque a commencé à soustraire un dollar du compte chaque mois. Lorsque le trésorier s'en est aperçu, la banque avait arraché 9$ de frais de services au compte de l'église.

Vous arrachez de l'argent à Dieu. N'est-ce pas honteux?

Des voix: Allons, allons!

M. Buckrell: D'abord, s'agissait-il d'une Banque Royale?

M. Rodriguez: Non, ce n'était pas la Banque Royale.

Des voix: Ah.

M. Buckrell: Vous ne vous attendez sûrement pas à ce que je réponde au nom de mes concurrents?

M. Rodriguez: Non, mais vous avez des frais qui s'appliquent à un minimum.

M. Buckrell: Dans le cas d'un seul type de compte, nous nous faisons fort d'aider nos clients à faire correspondre leurs besoins au type de compte qui leur convient le mieux.

M. Rodriguez: Dans ce cas, dites-moi, comment faites-vous savoir à vos clients qu'il y a effectivement des frais qui s'appliquent à un solde mensuel minimum et comment vous y prenez-vous pour les renseigner et faire en sorte qu'ils obtiennent d'autres types de comptes?

[*Texte*]

• 1555

Mr. Buckrell: There are a number of ways, and we will start with the account opening process.

We go through in depth with the clients and try to find out what their banking needs are: if they are going to be writing a lot of cheques or a few cheques, the kinds of balances they are going to maintain, whether or not they are looking for interest on their balances. All those factors come into the equation when we are trying to match the account with their needs.

Ken is just putting up now a paper that describes the type of account very clearly. One of the things we are very proud of is that right now we are piloting a project where they can sit down with a client, with a computer and an individual, and it takes them right through that process of identifying their needs against the account requirement. If they do not want to write cheques, if they have limited funds, if they are in a low-income family or if they are elderly people or children, they can take things like a bonus savings account. There are no charges at all attached to the operation of a bonus savings account.

Mr. Cleghorn: Perhaps you could describe for Mr. Rodriguez what those forms do over there. It looks like a lot of paper.

Mr. Buckrell: In the packet that is on your desk, there is a brochure that describes the choices you have in opening up a banking account. Again, a bonus savings account, for example, gives you free withdrawals; it gives you free access to the banking machines. So again, someone on a low income can have those kinds of facilities at no cost to them. Over one million Canadians operate Sixty-Plus accounts with us at no cost.

Mr. Cleghorn: We have 2.5 million customers operating bonus savings accounts where they pay no service charges, and that is our largest number of accounts.

Mr. Rodriguez: In your brief on page 41 you are talking about the United States, and you say:

> These accounts offer no interest on deposit balances, provide very limited banking services, but still charge for the provision of selected services.

Then you say The Royal Bank offers no precise equivalent. Now, you have mentioned the Sixty-Plus—that is for seniors—and then you have accounts for children. What do you offer to the working poor?

Mr. Buckrell: You see, that is the advantage, and perhaps we did not express it clearly enough in here. Our bonus savings account allows free banking, but it also pays interest at 4.75%. That is the difference between it and what we will call the "no-frills" bank account that is operative in the U.S. In essence, then, the client here is getting the advantage of some interest and free banking as

[*Traduction*]

M. Buckrell: Cela se fait de bien des manières. Commençons par le processus d'ouverture d'un compte.

Nous examinons la question en profondeur avec les clients, dont nous essayons de déterminer les besoins bancaires: Vont-ils faire beaucoup de chèques ou bien quelques-uns seulement, quels sont les soldes qu'ils vont maintenir, recherchent-ils de l'intérêt sur leurs soldes? Tous ces facteurs entrent en jeu lorsque nous essayons de faire correspondre le compte et les besoins du client.

Ken est justement en train d'afficher une feuille qui décrit clairement les catégories de comptes. Nous sommes très fiers d'un projet pilote selon lequel nos employés rencontrent un client et, à l'aide d'un ordinateur, entreprennent le processus de déterminer les besoins par rapport à chaque compte. Si le client ne veut pas faire de chèque, s'il a peu de fonds, s'il fait partie d'une famille à faible revenu, s'il s'agit de gens âgés ou d'enfants, on peut ouvrir, par exemple, un compte boni épargne. Ce type de compte ne comporte absolument aucun frais.

M. Cleghorn: Vous pourriez peut-être décrire à l'intention de M. Rodriguez le rôle des formulaires qu'il y a là-bas. C'est beaucoup de papier, semble-t-il.

M. Buckrell: Dans le cahier qui a été déposé sur votre bureau se trouve un dépliant qui décrit les choix s'offrant à qui veut ouvrir un compte bancaire. Si l'on prend encore une fois l'exemple du compte boni d'épargne, celui-ci autorise les retraits gratuits; il donne accès gratuitement aux guichets automatiques. Je le répète, une personne à faible revenu peut profiter des services de ce genre sans qu'il lui en coûte rien. Plus d'un million de Canadiens possèdent chez nous des comptes Soixante-Plus qui ne leur coûtent rien.

M. Cleghorn: Nous avons 2,5 millions de clients qui possèdent des comptes boni d'épargne ne comportant aucun frais de services et c'est là la catégorie la plus nombreuse de nos comptes.

M. Rodriguez: A la page 41 de votre mémoire, vous parlez des États-Unis et vous dites ceci:

> Ces comptes n'offrent pas d'intérêt sur les soldes des dépôts, ils fournissent des services bancaires très limités et pourtant ils imposent des frais pour la prestation de certains services choisis.

Vous ajoutez que la Banque Royale n'offre aucun équivalant exact. Mais vous venez de mentionner Soixante-Plus—pour les gens âgés—et vous avez aussi des comptes pour les enfants. Qu'est-ce que vous offrez pour les pauvres qui travaillent?

M. Buckrell: C'est justement en cela que réside l'avantage et peut-être ne nous sommes-nous pas exprimés clairement ici à ce sujet. Notre compte boni d'épargne permet la gratuité des transactions bancaires, mais ils versent aussi un intérêt de 4,75 p. 100. C'est là la différence qui existe entre ce compte et ce que nous appelons le compte bancaire nu, «sans frills» offert aux

[*Text*]

well, and there are choices. The key really is to offer the client choices to match the needs.

Mr. Cleghorn: Mr. Chairman, we have made available to each of the committee members a folder. Have these have been included in the committee material?

Mr. Buckrell: Yes, in a white brochure.

Mr. Cleghorn: I think it might be easier if you opened it. It is service pricing. It is our most frequently used services and their cost to you, so it is not an exhaustive list. This brochure repeats what you see up there, but it is the most frequently used services and their cost to you. It is relatively simple to go through; it is even better if we get the opportunity to sit somebody down at the time they want to start a relationship with the bank and walk them through it.

Now, under the savings accounts heading you will see "bonus savings" and the price. It says "free withdrawals", and then we can go on to that. That is our largest account, and a lot of customers use that.

Mr. Buckrell: Incidentially, that same material is displayed in French and English on those display boards, and those display boards will be in our branches prominently for clients to peruse.

• 1600

The Chairman: When are you going to do that?

Mr. Cleghorn: Now.

Mr. Buckrell: They are in, I will not say a majority, but I will say they are in a good number of our branches as of the end of last week.

Mr. Cleghorn: They are in the mail, Mr. Chairman.

Mr. Rodriguez: Well, I will put my mortgage payment in the mail.

Now, on the bonus savings account, it sounds great but you allow two free cheques or debit items monthly.

Mr. Cleghorn: That is the next one down. The first account under savings accounts is our bonus savings.

Mr. Buckrell: We have 2.5 million clients.

Mr. Cleghorn: The next largest number of our clients would be in a calculated daily interest savings account. That is where we pay interest on the daily balances credited monthly. You get two free cheques or debit items and then you pay over and above that because we are paying a daily interest there, so it is a combination.

[*Translation*]

États-Unis. Au fonds, le client obtient ici l'avantage d'un intérêt ajouté à la gratuité des transactions bancaires et il existe des choix. La clée, c'est vraiment d'offrir au client les choix qui correspondent à ses besoins.

M. Cleghorn: Monsieur le président, nous avons mis un cahier à la disposition de chacun des membres du Comité. A-t-il été ajouté à la documentation du Comité?

M. Buckrell: Oui, dans un cahier blanc.

M. Cleghorn: Le plus facile serait sans doute de l'ouvrir. Il s'agit du prix des services. Ce sont nos services utilisés les plus fréquemment et ce qu'ils coûtent. Ce n'est pas une liste complète. Dans le cahier se retrouve ce que vous voyez ici, mais il s'agit des services utilisés le plus fréquemment et de leurs prix. C'est relativement simple à parcourir; c'est encore mieux si nous pouvons nous asseoir en compagnie de la personne qui désire devenir un client de la banque. Nous pouvons alors parcourir la liste des services offerts.

Sous la rubrique des comptes d'épargne, vous pouvez lire «comptes boni d'épargne» et le prix. On ajoute «retrait gratuit» nous pouvons alors expliquer cela. C'est notre compte le plus populaire et beaucoup de clients l'utilisent.

M. Buckrell: Je mentionne en passant que cette documentation est affichée en français et en anglais sur ces tableaux d'affichage, qui seront disposés bien en vue dans nos succursales pour que nos clients puissent les consulter.

Le président: Quand allez-vous le faire?

M. Cleghorn: Tout de suite.

M. Buckrell: C'est déjà rendu, je n'irai pas jusqu'à dire dans la majorité, mais dans plusieurs de nos succursales, depuis la fin de la semaine dernière.

M. Cleghorn: C'est dans le courrier, monsieur le président.

M. Rodriguez: Je devrais mettre dans le courrier le paiement de mon hypothèque.

Pour en revenir au compte boni d'épargne, c'est merveilleux, à première vue, mais ce que vous offrez c'est deux chèques ou deux articles débiteurs gratuits par mois.

M. Cleghorn: C'est le compte suivant. Le premier, sous la rubrique des comptes d'épargne, c'est notre compte boni d'épargne.

M. Buckrell: Nous avons 2,5 millions de clients.

M. Cleghorn: Le deuxième groupe le plus nombreux de nos clients se trouve dans les comptes d'épargne dont l'intérêt est calculé chaque jour. Dans ce cas, nous appliquons l'intérêt aux soldes quotidiens qui est crédité chaque mois. On obtient deux chèques ou deux articles créditeurs gratuits puis le client paie ce qui dépasse cette limite car nous appliquons ici un intérêt quotidien. C'est un régime combiné.

[*Texte*]

Mr. Rodriguez: It is $1.25 for each cheque.

Mr. Cleghorn: After the two free items.

Mr. Rodriguez: Well, most poor people certainly have more than two.

Mr. Cleghorn: Then we would recommend that they take the bonus savings. They get interest and there is no charge for withdrawals. They get 4.75% interest, calculated monthly on the minimum monthly balance payable every six months. They can withdraw that across the counter or they can go to the banking machines and make a withdrawal free.

The Chairman: They cannot write a cheque on it.

Mr. Cleghorn: That is right.

Mr. Rodriguez: Well, I have another letter here from a constituent. He was sent a letter on March 17 by The Royal Bank:

> Effective with the statement you receive for your Royal VIP service daily interest chequing account in May 1988, the monthly fee for Royal VIP service will be increased to $22.50 from its current $18.00.

That is a whopping 25%. It continues:

> We are always looking for ways to expand and improve this exclusive service. I want to invite you to contact your account manager, or me directly if you prefer, with any questions, comments and suggestions.
>
> Thanking you for making Royal VIP service an integral part of your personal financial management program. We look forward to the continuing opportunity to serve you.

Signed by Mr. James A. S. Walker, Vice-President, Marketing and Sales, The Royal Bank of Canada.

Now, how does one justify an increase of 25% in that service charge?

Mr. Buckrell: Did your constituent send you a copy of the second letter he got?

Mr. Rodriguez: Well, I presume you are telling me the second letter says that it is frozen.

Mr. Buckrell: Exactly right. We have deferred that increase until November 1st.

Mr. Rodriguez: Yes, I knew you were going to say that. I knew you were going to say that because I got the president's letter at my Royal branch.

Mr. Buckrell: Good.

Mr. Rodriguez: The fact of the matter was The Royal Bank was increasing that charge by 25%. I want to suggest to you that if this committee and the consumers and members in the House had not raised a hullabaloo and a stink about it, he would not have had that second letter.

[*Traduction*]

M. Rodriguez: C'est 1,25$ par chèque.

M. Cleghorn: Après les deux articles gratuits.

M. Rodriguez: La plupart des pauvres gens en ont certes plus que deux.

M. Cleghorn: Dans ce cas, nous leur recommandrions d'adopter le compte boni d'épargnes. On reçoit l'intérêt et il n'y a pas de frais pour les retraits. On obtient 4,75 p. 100 d'intérêt, selon un calcul mensuel appliqué au solde mensuel minimum payable tous les six mois. On peut effectuer les retraits aux guichets ou encore se servir des guichets automatiques pour effectuer des retraits gratuitement.

Le président: On ne peut pas faire de chèques à ce compte.

M. Cleghorn: C'est exact.

M. Rodriguez: J'ai ici une lettre d'un autre commettant. Le 17 mars, il a reçu une lettre de la Banque Royale:

> À compter du relevé de 1988 de votre compte-chèques à intérêt quotidien VIP, les frais mensuels du service VIP Royale, qui sont actuellement de 18$, seront portés à 22,50$.

C'est une augmentation de 25 p. 100!

> Nous sommes toujours à la recherche des moyens d'étendre et d'améliorer ce service exclusif. Je vous invite à communiquer avec le gestionnaire de votre compte ou avec moi directement, si vous le préférez, si vous avez des questions, des commentaires ou des suggestions à formuler.
>
> Je vous remercie de faire du service VIP Royale un élément essentiel de votre programme de gestion financière personnelle. Nous espérons pouvoir continuer de vous servir.

C'est signé par M. James A. S. Walker, vice-président, Commercialisation et ventes, Banque Royale du Canada.

Comment peut-on justifier une augmentation de 25 p. 100 du prix de ce service?

M. Buckrell: Votre commettant vous a-t-il envoyé une copie de la deuxième lettre qu'il a reçue?

M. Rodriguez: Vous voulez dire que, dans la deuxième lettre, on annonce le gel de cette mesure.

M. Buckrell: C'est tout à fait cela. Nous avons reporté cette augmentation au 1er novembre.

M. Rodriguez: Oui, je savais que vous alliez me dire cela. Je le savais car j'ai reçu la lettre du président à ma succursale de la Banque royale.

M. Buckrell: Très bien.

M. Rodriguez: L'important, c'est que la Banque royale augmentait ses frais de 25 p. 100. J'aimerais vous dire que, d'après moi, si notre Comité et les consommateurs et les députés n'avaient pas fait tant de bruit à ce sujet, il n'aurait pas reçu cette deuxième lettre. Mais comment

[*Text*]

Now, how do you justify a 25% increase? Forget about the fact you have frozen it.

Mr. Cleghorn: Mr. Chairman, let me just take it on two counts. First of all, we had certainly undertaken to increase the charge on that service which had been enhanced considerably since it was first introduced, and Mr. Buckrell will respond on that in a moment.

Secondly, by the time we got it out to our clients, it ran too close to the announcement that we were freezing all charges that had not been announced until November 1st. We had not only the views expressed here but, more importantly, our customers gave us a lot of flack on the issue and it was on that basis that we decided to defer until November 1, until we would do a better job of explaining to our customers the enhanced value in this service.

Mr. Rodriguez: I would like to get a second round on that.

Mrs. Collins: I am pleased to welcome The Royal Bank and Mr. Cleghorn.

I have to admit that I am a customer of The Royal Bank so I have to declare a conflict of interest, I guess, but I am not going to go into my personal banking history as some of my colleagues have. It has not been that traumatic actually, I must admit.

• 1605

There is no date on this brochure. I wondered what the date was.

Mr. Buckrell: It just came out about last week.

Mr. Cleghorn: These are current prices.

Mr. Buckrell: This is in follow-up to Mr. Cleghorn's letter of March 28, and our first introduction of the listing of these prices in that format.

Mrs. Collins: So it is a new way of presenting the information.

Mr. Buckrell: Yes.

Mr. Rodriguez: I can smell the printing card.

Mrs. Collins: That is great. If you had not been appearing before the committee today, do you expect it would have come out as quickly?

Mr. Buckrell: Yes, it would have come out. We have been working on this since last summer. Now whether or not it would have been this week or next week, I will not say that, but it is just in a different format. It is fancier.

Mr. Cleghorn: Mr. Buckrell, it is fair to say that they hurried up our process.

Mr. Buckrell: Sure they did.

[*Translation*]

justifier une augmentation de 25 p. 100? Oublions le gel pour un instant.

M. Cleghorn: Monsieur le président, j'ai deux observations à formuler à cet égard. Tout d'abord, c'est vrai que nous avions entrepris d'augmenter les frais de ce service, lequel avait été amélioré considérablement depuis son adoption. M. Buckrell en parlera dans un moment.

Deuxièmement, au moment où nous l'avons annoncé à nos clients, c'était trop proche de l'annonce que nous reportions au 1er novembre tous les frais qui n'avaient pas déjà été annoncés. Nous connaissions les points de vue qui s'étaient exprimés ici, mais, chose plus importante encore, nos clients nous ont beaucoup malmenés au sujet de cette affaire et c'est pourquoi nous avons décidé de reporter la mesure au 1er novembre, soit jusqu'à ce que nous ayons mieux réussi à expliquer à nos clients la valeur accrue de ce service.

M. Rodriguez: J'aimerais revenir là-dessus.

Mme Collins: C'est avec plaisir que je souhaite la bienvenue à la Banque royale et à M. Cleghorn.

Je dois avouer que je suis une cliente de la Banque royale et que je me trouve ainsi, en quelque sorte, dans une situation de conflit d'intérêt, mais, à l'encontre de certains de mes collègues, je ne vais pas ici vous faire l'histoire de mes transactions boursières. L'expérience n'a jamais été tellement traumatisante, je dois l'avouer.

Il n'y a pas de date dans ce dépliant. A quand cela remonte-t-il?

M. Buckrell: Il a été publié la semaine dernière, je crois.

M. Cleghorn: Ce sont les prix actuels.

M. Buckrell: Cela fait suite à la lettre du 28 mars de monsieur Cleghorn et c'est la première fois que nous donnons la liste de ces prix sous cette forme.

Mme Collins: C'est donc une nouvelle façon de présenter l'information.

M. Buckrell: Oui.

M. Rodriguez: Ça sent l'encre fraîche.

Mme Collins: Magnifique. Si vous n'aviez pas comparu devant le Comité aujourd'hui, pensez-vous que cela aurait été publié aussi vite?

M. Buckrell: Oui, cela aurait été publié. Nous y travaillons depuis l'été dernier. Je ne saurais vous affirmer que cela aurait été cette semaine ou la semaine prochaine, mais c'est tout simplement une forme différente. C'est plus élégant.

M. Cleghorn: Monsieur Buckrell, il faut avouer qu'ils ont accéléré le processus.

M. Buckrell: Sans aucun doute.

[*Texte*]

Mrs. Collins: Well, obviously we have done something that is helpful. These prices, then, will stay in effect until when?

Mr. Buckrell: November 1.

Mrs. Collins: Why does it not say that on the material?

Mr. Buckrell: Because prior to that, and at least 30 days prior to November 1, we will be putting out a new brochure, which may or may not have increases, but any changes will be recorded and highlighted there.

Mrs. Collins: As you may be aware I have been pursuing during these hearings the issues relating to rationale for establishing the prices for various services. I have not had very much luck, but I thought perhaps by now someone might have been able to come up with some suggestions for me.

I just wondered if you have any information for us about how you do establish prices for individual services, either existing ones, or say for a new product that you bring out. Is it based on the estimate of cost, is it based on the estimate of what the market will bear, or based on the price of similar products offered by your competitors?

Mr. Buckrell: Would you like me to address that?

Mr. Cleghorn: Well, I just think it is some of those, and all of those. It actually encompasses about 15 steps, which would include those three. George, perhaps you could go into details.

Mr. Buckrell: Yes, costs are certainly a factor, and yes, we do know our costs. Now, after having said that, costs vary. The manner in which you calculate costs vary. We are proud of the fact that we have national prices. We have a price list that is applicable in Toronto, it is also applicable in the remote areas of this country, and we think that is the way it should be. That is where you get into the problems of delivery cost.

Setting the cost aside for a minute, we go through a list of things that include things like the value to the client. I have a list of 15, and I will scan some of them, and perhaps it will be helpful to you: the value of the service; market sensitivity; customer focus group, and staff focus groups because we take products before both groups; market trends and volumes; extent of the changes in automation; any surrounding activity that is incurred or involved but is not charged or costed in that particular activity; relationship to other services; competitive prices; the history; current prices, if it is an expansion or an add-on to the pricing we are looking at; and the possibilities to reduce costs. In other words, through automation or other economies can we look in the future to see other costs? Then perhaps there is a rationale for lowering our costs.

[*Traduction*]

Mme Collins: De toute évidence, nous avons donc fait quelque chose d'utile. Ces prix demeureront donc en vigueur jusqu'à quand?

M. Buckrell: Le 1er novembre.

Mme Collins: Pourquoi cela n'est-il pas écrit dans la documentation?

M. Buckrell: C'est que auparavant et au moins 30 jours avant le 1er novembre, nous allons publier un nouveau dépliant, comportant ou non des augmentations, mais tout changement y sera indiqué et mis en lumière.

Mme Collins: Comme vous le savez peut-être, au cours de ces audiences, je me suis intéressée à la justification du prix des divers services. Je n'ai pas eu beaucoup de succès, mais j'ai pensé que quelqu'un pourrait peut-être aujourd'hui me faire des suggestions.

Avez-vous des renseignements à nous communiquer sur la manière dont vous établissez le prix de chacun des services, qu'il s'agisse des services existants ou, par exemple, d'un nouveau produit. Cela se fonde-t-il sur l'évaluation des coûts, de l'évaluation de ce que le marché peut supporter ou encore sur le prix de produits semblables offerts par vos rivaux?

M. Buckrell: Voudriez-vous que je réponde à cela?

M. Cleghorn: Je crois bien que c'est un peu cela et tout cela. Cela comporte en fait environ 15 étapes, y compris ces trois là. Georges, pourriez-vous préciser?

M. Buckrell: Oui, les coûts sont certes un facteur et, c'est vrai, nous connaissons nos coûts. Mais, cela dit, les coûts varient. Nous avons diverses manières de calculer les coûts. Nous sommes fiers de ce que nos prix s'appliquent à l'ensemble du pays. Notre liste des prix s'applique à Toronto, elle s'applique aussi aux régions isolées du pays, et, d'après nous, il est juste que cela soit ainsi. C'est ici que se placent les problèmes du coût de la livraison.

Mettons de côté, un instant, la question du coût. Nous suivons une liste qui comprend, par exemple la valeur du service pour le client. J'ai une liste de 15 facteurs, et peut-être cela vous intéresse-t-il: la valeur du service; la sensibilté du marché; la réaction des groupes de clients et celle des groupes d'employés, car nous présentons nos produits d'avance à ces deux groupes; les tendances et les quantités du marché; l'étendue des changements apportés par l'automatisation; toute activité connexe qui s'exerce ou qui est supposé mais qui ne fait pas l'objet de frais ou de prix dans cette activité particulière; les relations avec les autres services; la compétitivité des prix; l'histoire; les prix actuels, si c'est une expansion ou une addition aux prix que nous examinons; et la possibilité de réduire les coûts. En d'autres termes, à travers l'automatisation ou les autres économies, pouvons-nous jeter un coup d'oeil sur l'avenir pour découvrir d'autres coûts? Peut-être y a-t-il aussi des raisons de réduire nos coûts.

[*Text*]

All of those things come into the factoring of how you price an item, and it is a complex issue. Is that any help?

Mrs. Collins: Well, I mean, it is nice to know that is the way that you do it. I guess it does not help me really understand whether the prices are fair. If you charge a dollar, as I think it is, for use of an automated machine not your own—you do not charge at all for the use of your own—

Mr. Buckrell: We do not charge, thank you, no, we do not charge.

Mrs. Collins: I know I use your machines. I do not get charged—

Mr. Buckrell: Exactly right.

Mrs. Collins: —but I did not know whether that was for everybody, or any accounts.

Mr. Buckrell: No, that is for everybody.

Mrs. Collins: If I use one of the other machines that are part of the INTERAC network, who establishes that dollar per transaction?

Mr. Buckrell: When you use the machine of another bank, we are charged for that, and frankly we are passing that charge along to you.

Mrs. Collins: And these networks that they interlink with—

Mr. Buckrell: INTERAC, yes.

Mrs. Collins: —who establishes that charge, the INTERAC company, or whoever does that?

• 1610

Mr. Buckrell: The group itself established that charge. We are a partner in that group, and we were part of the establishment of that charge.

Mrs. Collins: Everybody agreed it would be $1, and this would be standard for everybody. Is that correct?

Mr. Buckrell: Yes, the charge between banks. We are not all the same in how we charge our clients.

Mrs. Collins: What is your cost? What do you have to pay the network?

Mr. Buckrell: We really do not want to talk about specifics on cost, do we?

Mrs. Collins: That would be interesting, because actually there is a cost to you in that case.

Mr. Buckrell: Yes, there is.

Mrs. Collins: Then you mark it up, or maybe you mark it down.

[*Translation*]

Tous ces facteurs comptent dans la détermination du prix d'un article donné, et c'est une question complexe. Cela vous éclaire-t-il?

Mme Collins: C'est intéressant de voir que vous vous y prenez de cette manière. Mais cela ne m'aide pas vraiment à juger si les prix sont équitables. Si vous exigez un dollar—c'est cela, je crois—pour l'utilisation d'un guichet automatique qui ne vous appartient pas—vous n'exigez rien pour l'utilisation des vôtres. . .

M. Buckrell: Nous n'exigeons rien, c'est vrai. Je vous remercie de le dire.

Mme Collins: Je sais que j'utilise vos machines. Je ne reçois pas de facture. . .

M. Buckrell: C'est tout à fait exact.

Mme Collins: . . . mais je n'ai pas su si c'était pour tout le monde, pour tous les comptes.

M. Buckrell: C'est pour tout le monde.

Mme Collins: Si j'utilise une des autres machines qui font partie du réseau INTERAC, qui est-ce qui détermine ce prix d'un dollar par transaction?

M. Buckrell: Lorsque vous utilisez la machine d'une autre banque, on nous facture pour cela et, je le dis franchement, nous vous transférons tout simplement ces frais.

Mme Collins: Et ces réseaux qui font la liaison. . .

M. Buckrell: INTERAC, oui.

Mme Collins: . . . qui est-ce qui fixe ces frais, la Société INTERAC, ou qui encore?

M. Buckrell: C'est le groupe lui-même qui fixe ses frais. Nous sommes un de ces partenaires au sein de ce groupe et nous avons participé à la détermination de ces frais.

Mme Collins: Tous ont été d'accord que cela devait être d'un dollar et que ce serait la même chose pour tous. Est-ce exact?

M. Buckrell: Oui, pour ce qui est des frais imposés entre les banques. Nous n'agissons pas de façon uniforme pour ce qui est des frais imposés à nos clients.

Mme Collins: Qu'est-ce que cela vous coûte? Combien vous faut-il payer au réseau?

M. Buckrell: Est-ce que nous voulons vraiment entrer dans ce détail des coûts?

Mme Collins: Ce serait intéressant, car il vous en coûte effectivement quelque chose dans ce cas.

M. Buckrell: Oui, c'est vrai.

Mme Collins: Puis vous ajoutez, ou, vous soustrayez quelque chose à cela.

[*Texte*]

Mr. Buckrell: No. I thought I made it clear that there is a cost to us and we are passing that on.

Mrs. Collins: Which you could more clearly identify than I recognize in the cost of processing an NSF cheque. I know the problems.

Mr. Buckrell: Yes, we could.

Mrs. Collins: But you do not want to say what it costs you.

Mr. Cleghorn: We still have some trade secrets, Mrs. Collins.

Mrs. Collins: There was an article in *The Ottawa Citizen* recently by Mr. Seymour Friedland, and I just wondered if you might like to comment on it. He indicated that transaction costs in an ABM are about half of what it costs to do a transaction with a human teller. Yet many of the banks charge more for ABM transactions, and most people are willing to pay the extra fee because the ABM reduces queueing time and is more convenient. I would certainly agree with the latter. In terms of the comparative cost of using a machine and going to a teller in the bank for a withdrawal or a deposit, do you know which is more expensive?

Mr. Buckrell: Yes. It depends on the type of transaction, and I do not want to get into the costing too much.

Mr. Cleghorn: It is also difficult and would be unfair to have a teller work 24 hours a day, seven days a week.

Mrs. Collins: I would hope so.

Mr. Buckrell: Or him. Again, we do not charge for PDB access. For instance, we do not collect any fees on 47% of the bills paid through our system. They are paid either by senior citizens or through our PDB system—our banking machine system.

Mrs. Collins: I am assuming from what you say—although you have not said it—that the cost of using machines is less than the cost of using people. Is that not right?

Mr. Buckrell: You should not make that assumption, because it depends on the service. In fact, some are more expensive.

Mr. Cleghorn: Mrs. Collins, the prime reason for our installing banking machines—and we are the leader in Canada and maintain that leadership—is that it helps to alleviate the level of service difficulty we get in peak periods at our bricks and mortar branches. It helps improve the line-up situation.

The number of transactions across our machines are growing. If you take the total transactions in the bank of

[*Traduction*]

M. Buckrell: Non. Je crois avoir dit clairement que cela nous coûte quelque chose et que nous transférons ce coût aux clients.

Mme Collins: Ces coûts, vous pourriez les déterminer plus clairement que, je le reconnais, vous ne pouvez le faire pour ce qui est du coût de traitement d'un chèque sans provision. Je connais ces problèmes.

M. Buckrell: Oui, nous le pourrions.

Mme Collins: Mais vous ne voulez pas dire combien cela vous coûte.

M. Cleghorn: Nous conservons encore quelques secrets commerciaux, Mme Collins.

Mme Collins: Le Citizen d'Ottawa a publié récemment un article de M. Seymour Friedland que j'aimerais vous entendre commenter. Selon lui, les transactions faites par guichet automatique coûtent environ la moitié de celles qui passent par les guichets ordinaires. Pourtant, beaucoup de banques font payer plus cher les transactions par guichet automatique et la plupart des gens acceptent ces frais additionnels parce que le guichet automatique réduit le temps où l'endroit faire la queue et se révèle plus commode. Je suis certes d'accord. Pour ce qui est du coût comparatif de l'utilisation d'une machine par opposition au recours à un caissier de la banque pour un retrait ou un dépôt, savez-vous lequel coûte le plus cher?

M. Buckrell: Oui. Cela dépend du type de transaction et je n'aimerais pousser trop loin l'examen de la détermination des coûts.

M. Cleghorn: En outre, ce serait difficile et injuste de faire travailler une caissière 24 heures par jour, sept jours par semaine.

Mme Collins: Je l'espère bien.

M. Buckrell: Ou un caissier. Encore une fois, nous ne faisons pas payer l'accès au guichet automatique. Par exemple, nous ne percevons aucun droit sur 47 p. 100 des factures payées par l'intermédiaire de notre réseau. Ces paiements sont faits par des citoyens âgés ou par l'intermédiaire de nos guichets automatiques.

Mme Collins: Si je comprends bien—mais vous ne l'avez pas dit—le recours aux machines coûte moins cher que le recours aux personnes. N'est-ce pas?

M. Buckrell: Il ne faut pas affirmer cela, car cela dépend du service. En réalité, il y en a qui coûte plus cher.

M. Cleghorn: Madame Collins, la principale raison pour laquelle nous avons installé des guichets automatiques—et nous sommes à la pointe de ce mouvement au Canada et nous entendons y rester—c'est qu'elle nous aide à atténuer le problème des niveaux de service que nous connaissons au cours des périodes de pointe à nos guichets ordinaires. Cela nous aide à diminuer les files d'attente.

Nos machines absorbent de plus en plus de transactions. Si l'on prend le total des transactions de la

[*Text*]

cashing cheques, receiving cash or making a deposit, paying bills, switching accounts from one to another, 60% are now done through our banking machine network. If we did not have that banking machine network, the line-up problems we have in some of our branches would be far worse. Yes, there may be a productivity reason for our having them, but the primary reason is improving the level of service.

Mrs. Collins: Oh yes, and I would fully agree with you. Thank God you have them at airports, or else I would never have any money.

Mr. Cleghorn: Exactly.

Mrs. Collins: I do not think I have been in a bank for a long time.

Mr. Cleghorn: I would be included in that also.

Mrs. Collins: I want to get back to some statements you made in your brief and in your presentation. You seem to be saying that the increase in the total amount of money you are taking from service charges can be justified because about half of it is as a result of inflation and 7% is as a result of volume increase. But it would seem to me that the volume increase should sort of bring the cost down. I mean, each additional transaction should not cost the same amount.

Dr. Neufeld: I think that is absolutely right. In analyzing our own situation—which we can do more closely than industry because we have more detailed information—we have found that indeed as you suggest the volume of transactions has grown very rapidly. I guess it is an indication of how convenient people have found the machines and related equipment. It has grown, as you suggest, by about 7% per annum from 1981. That is indicated in the chart, which is also in the submission.

• 1615

At the same time we found that the prices of our services, when you adjust for volume, have gone up just about at the rate of national inflation of service prices. There is very little difference between the two. That in itself is interesting. But in relation to your question, what it really means is that the extension of the services—the introduction of 24-hour banking, which so many of us find so convenient, as well as daily interest on deposits, and a number of other improvements over the last seven or eight years—all those increases in services have not come through an increase in price. People got those because the system has improved in productivity so much that they have been able to benefit from it. That would not have been the case if our analysis had found that the price of our services had gone up more than the rate of national inflation. In that case you would make the case of saying, sure, we got better services, but we paid for it through higher prices. But since the rate of prices of our

[*Translation*]

banque—encaissement des chèques, réception des dépôts, paiement des factures, virements de comptes, 60 p. 100 se font actuellement par l'intermédiaire de notre réseau de guichets automatiques. Si nous ne possédions pas ce réseau, le problème des files d'attente que nous connaissons dans certaines de nos succursales serait bien plus aigu. Oui, il y a peut-être une raison de productivité qui explique la présence de ces machines, mais la raison principale, c'est que nous voulons améliorer le niveau du service.

Mme Collins: Bien sûr, et je suis tout à fait d'accord. Heureusement que vous les avez installées dans les aéroports, sinon je n'aurais jamais d'argent.

M. Cleghorn: Exactement.

Mme Collins: Il y a longtemps que j'ai mis les pieds dans une banque.

M. Cleghorn: Moi aussi.

Mme Collins: Je reviens à certains énoncés de votre mémoire et de votre exposé. Vous semblez dire que l'augmentation du total des sommes que vous recueillez sous la forme des frais de service peut se justifier du fait qu'environ la moitié résulte de l'inflation et que 7 p. 100 résulte d'une augmentation de la quantité. Mais il me semble que l'augmentation de la quantité devrait avoir tendance à réduire les coûts. En somme, chaque transaction additionnelle devrait coûter moins.

M. Neufeld: Vous avez absolument raison. Dans l'analyse de notre propre situation—et nous pouvons faire une analyse plus stricte que l'industrie parce que nous possédons plus de renseignements détaillés—nous avons constaté qu'effectivement, comme vous le dites, la quantité des transactions a augmenté très rapidement. Cela montre bien, je pense, à quel point les gens jugent commodes les machines et l'équipement connexe. L'augementation a été, comme vous le dites, d'environ 7$ par année depuis 1981. C'est ce que montre le graphique, qui se trouve aussi dans la présentation.

Par ailleurs, nous avons constaté que les prix de nos services, abstraction faite du volume, ont augmenté à peu près au rythme de l'inflation nationale des prix des services. Il y a bien peu de différence entre les deux. C'est déjà intéressant. Mais, en rapport avec votre question, cela veut dire en fait que l'extension des services—l'adoption du service bancaire 24 heures sur 24, que beaucoup d'entre nous trouvent tellement commode, l'intérêt quotidien sur les dépôts et plusieurs autres améliorations réalisées depuis sept ou huit ans—toutes ces améliorations des services n'ont pas fait suite à des augmentations de prix. On a obtenu cela parce que le système a tellement amélioré sa productivité que les gens ont pu en profiter. Tel n'aurait pas été le cas si notre analyse avait révélé que le prix de nos services augmentait à un taux supérieur à celui de l'inflation nationale. Dans ce cas, on pourrait dire que les services se sont améliorés, mais à cause de prix plus élevés. Pourtant, puisque les prix de nos services

[*Texte*]

services has gone up at about the same rate as the rate of national inflation, I think it is quite accurate to say that here we have had the provision of this remarkably new range of services without any additional price increases. I think it is most heartening that one can see that the benefits of all this fancy technology is flowing right through to the bank client.

Mrs. Collins: You are saying the total amount of revenues have only gone up 6% or 7%. I thought they had gone up around 15%.

Dr. Neufeld: But the volume has doubled. Obviously, if the number of transactions increases, your revenue is going to rise, just because the business is bigger, as in any business. What we are saying is if you adjust the revenue figures—

The Chairman: In table 2 of your report you indicate payments of very substantially more. I will go down the list. For monthly maintenance, in 1981 you charged zero, and in March 1988 you charged a dollar. That is an infinite increase. Cheque withdrawal is from 20¢ to 40¢; personalized cheques, $4.80 to $7.50; utility bills, 45¢ to $1; NSF cheques, $5 to $12.50; charge for depositing an NSF cheque, zero to $3.50; overdraft protection, zero to $2. This is page 25 of your brief.

Dr. Neufeld: You are absolutely right, Mr. Chairman. That is a complete list. We thought it was worthwhile putting before the committee exactly what has happened to the individual service prices. The point to be made here is there are a great many other services, and the one item—

The Chairman: Surely, is not the argument being put by Mrs. Collins, and you are not addressing it, that these services have gone up in most cases at least 50%, in some cases 100%, and in some cases an infinite amount because nothing was ever charged for them? Really, is that not the point of Mr. Thomas's paper? The charges for these services have gone up. If the volume has gone up, of course then your fees have gone up. The volume increase has been a volume increase on these new higher charges.

Dr. Neufeld: But, Mr. Chairman, let me make the point that the one figure that accurately captures what has happened to our service charge income is the sum total of money we get from the services.

Mr. Cleghorn: Excuse me, Mr. Chairman, this is one service—this is signature chequing account—and these are the services that would apply to that. The bank has many more services it provides to its customers.

The Chairman: Let us take a look at some of the other ratios. Do you have some other ratios?

• 1620

Mr. de Jong: I wonder if I could jump in here as well.

[*Traduction*]

ont augmenté à peu près au même rythme que l'inflation nationale, il est assez juste de dire, selon moi, que la prestation de cet éventail remarquable de nouveaux services s'est faite sans augmentation de prix additionnelle. C'est très réconfortant, à mon avis, de constater que les clients des banques profitent eux-mêmes de toute cette technologie complexe.

Mme Collins: Vous dites que les recettes totales ont augmenté de 6 ou 7 p. 100 seulement. Je croyais que c'était 15 p. 100 environ.

M. Neufeld: Mais le volume a doublé. De toute évidence, si le nombre des transactions augmente, les recettes augmentent, tout simplement parce que l'activité est plus grande, comme dans n'importe quelle entreprise. Ce que nous disons, c'est que si nous pondérons les chiffres des recettes. . .

Le président: Dans le tableau 2 de votre rapport, vous faites état de paiements beaucoup plus considérables. Reprenons la liste. Pour l'entretien mensuel, en 1981 vous ne demandiez rien et en mars 1988 vous imposiez un dollar. C'est là une augmentation infinie. Les retraits par chèque passent de 20c. à 40c.; les retraits personnalisés de 4.80$ à 7.50$; les factures des services publiques, de 45c. à 1$; les chèques sans provision, de 5$ à 12.50$; les frais pour le dépôt d'un chèque sans provision, de zéro à 3.50$; la protection contre les découverts, de zéro à 2$. Cela se trouve à la page 25 de votre mémoire.

M. Neufeld: Vous avez absolument raison, monsieur le président. Cette liste est complète. Nous avons pensé qu'il était utile de faire savoir au Comité ce qui est arrivé exactement au prix de chaque service. L'important c'est qu'il existe beaucoup d'autres services et que le seul article. . .

Le président: Pourtant, ce que soutient Mme Collins, et à quoi vous n'avez pas répondu, n'est-ce pas que ces services ont augmenté dans la plupart des cas d'au moins 50 p. 100, dans certains de 100 p. 100 et, dans certains cas, à l'infini puisque, auparavant, ces services ne comportaient pas de frais. N'est-ce pas ce que tente de prouver le document de M. Thomas? Les frais de ces services ont augmenté. Si le volume a augmenté, bien sûr vos prix ont augmenté aussi. L'augmentation de volume s'applique à ces prix nouveaux et plus élevés.

M. Neufeld: Mais, monsieur le président, j'aimerais dire que le seul chiffre qui décrive avec précision l'évolution du revenu de nos frais de service, c'est le total de l'argent que nous recevons de ces services.

M. Cleghorn: Excusez-moi, monsieur le président, c'est là un seul service—le compte des chèques signés—et voici les services qui s'y appliqueraient. La banque possède beaucoup d'autres services qu'elle offre à ses clients.

Le président: Jetons un coup d'oeil sur quelques-uns des autres ratios. En avez-vous?

M. de Jong: Je pourrais peut-être intervenir ici.

[*Text*]

The Chairman: Yes. If the members want to take a look at the brief—

Mrs. Collins: I do not mind. You can come back.

The Chairman: Yes. I just wanted you to take a look at the brief; that was all.

Mr. de Jong: This is the area I want to come in on, because the same argument was made by Mr. MacIntosh of the Canadian Bankers' Association and I felt uncomfortable with it. In essence their revenue is up 14.5%, volume is up 7%, so therefore the price increase is only 7.5%.

I do not think that accurately represents the reality. I beg to differ with you. I think the one factor missing is increased productivity. You have an increase in revenue and you have an increase in volume, but you also have an increase in productivity. We have had a dickens of a time trying to get any handle on what the productivity increase has been. Even today, whether it is less expensive for the bank to have a transaction done by teller or by machine cannot really be answered. It is: well, yes, no, maybe, depending upon. . .

Mr. Buckrell: It can be answered. There is an answer.

Mr. de Jong: I am sure that there is an answer, and I am sure that your bank, and every bank, knows the answer, because it is on the basis of those answers that they are going to make business decisions. I would be more scared if you did not know the answer, because then I would assume that you are an irresponsible organization and you are handling our money.

But the true indication surely is when you look at the individual prices and the individual charges for the services and you compare them over time and you figure out from there where the increases have come from and what the increases add up to.

Dr. Neufeld: There is here a point that has not yet been made clear, and I failed to make it clear. It is that the figure for service-charge income, which is shown there, is the single best figure you can get for really what is happening to service charges, because it includes what we charge for all services—big, small, and indifferent.

This list is a partial list, first of all. Secondly, there is no indication here of which one is important and which is unimportant, which one is used a great deal and which is used less.

In our brief you will find that we have done something I do not think any bank has ever done before us, and that is to show you the income we get from the individual services. It shows, for example, that for our most popular account the income we get is a little over $2 a month. That is a hard figure of what people actually pay. The trouble with tables like this, which just shows a price unrelated to the importance of the service in the whole package of services that people use, is that they just do not

[*Translation*]

Le président: Oui. Si les membres veulent jeter un coup d'oeil au mémoire. . .

Mme Collins: Oui, si vous voulez.

Le président: Oui. Je voulais seulement que vous reveniez au mémoire; c'est tout.

M. de Jong: Je voulais revenir là-dessus parce que c'est le même argument qu'a fait valoir M. MacIntosh de l'Association des banquiers canadiens, et je n'en étais pas plus convaincu que cela. Fondamentalement, les recettes ont augmenté de 14,5 p. 100 et le volume de 7 p. 100. La hausse du prix n'est donc que de 7.5 p. 100.

Je ne pense pas que cela reflète vraiment bien la réalité. Je ne suis pas d'accord avec vous. Il manque un facteur: celui de l'augmentation de la productivité. Les recettes ont augmenté ainsi que la quantité, mais il en est aussi de même de la productivité. Nous avons vainement tenté de déterminer dans quelle mesure elle a augmenté. Même aujourd'hui, on ne sait toujours pas si les opérations faites à l'aide d'une machine sont moins chères que celles effectuées par un caissier. On ne sait vraiment pas. Oui, non, peut-être, tout dépend. . .

M. Buckrell: Il y a pourtant moyen de le savoir. Il existe une réponse à cette question.

M. de Jong: Oui, je le sais, et je suis convaincu que votre banque la connaît, comme toutes les autres banques, parce que c'est sur cette réponse qu'elles se fondent pour prendre leur décision. Je m'inquiéterais davantage si vous n'aviez pas la réponse à cette question, parce que je supposerais alors que vous êtes irresponsables et que c'est vous qui gérez notre argent.

Mais la véritable indication vient de l'examen des prix et des frais de service pris individuellement, et de leur comparaison dans le temps. On est à même de constater d'où les augmentations sont parties et leurs résultats aujourd'hui.

M. Neufeld: Il y a encore quelque chose ici qui demande des éclaircissements et j'ai négligé d'apporter les précisions nécessaires. Le chiffre des recettes provenant des frais de service qui figure ici, est le chiffre le plus révélateur qui soit en ce qui a trait aux frais de service, parce qu'elle reflète ce que nous avons pour tous les services—importants, d'importance minime, sans importance.

Cette liste n'est que partielle. Deuxièmement, rien n'indique s'il s'agit de services importants ou non, ni leur fréquence d'utilisation.

Dans notre mémoire, vous constaterez que nous avons fait quelque chose qu'aucune autre banque n'a encore fait, c'est-à-dire que nous avons indiqué le revenu que nous tirons de chacun des services. Par exemple, notre compte le plus populaire nous rapporte un peu plus de 2$ par mois. C'est un chiffre qui représente fidèlement les frais que paient nos clients. La difficulté avec des tableaux de ce genre où l'on indique un prix sans tenir compte de l'importance du service dans l'ensemble des services qui

[*Texte*]

tell you anything about how much banking services actually cost a customer who walks through the door. I think we have, for the first time, moved through that analysis—this is the one, on page 31—to get right through to the question of what it costs the average person actually to run an account with us. That seems to us much more relevant information, in terms of sheer actual cost paid out, than a list of prices.

The Chairman: That is for accounts. We know from our own research that 40% of people do not pay any bank charges at all. So, right off the bat, I suppose you could increase those calculations by the factor of the people who pay. The people who do not pay wind up paying it, probably, in reduced interest or something like that on their accounts, but—

Mr. Buckrell: If I might interrupt, on signature accounts 30% of our clients do not pay at all—you are quite right—and if they were included then that number would increase from $29 to $37—again to put it in perspective and to be precise on it.

The Chairman: All right.

• 1625

Dr. Neufeld: There is of course the case of the person who just uses a lot of services, who is in a situation where he just has to use a lot of banking services. Looking at the prices on that list, you might say his costs could go way, way up. It is not so, however, because in this case there is a ceiling. We happen to do it through what we call Royal Certified Service. For $7.50 a month, you get all those banking services.

I think this table gives a good indication what it costs Canadians on average.

The Chairman: So in this particular case, on the one hand you pay $7.50 a month, but it should really cost you only $2.43 a month, or $37 a year.

Mr. Buckrell: No, you would only take The Royal Certified Service if you knew you were going to beat the system, would you not? You say you write 20 cheques a month, and it is going to pay off for you. This is what you would do. Otherwise you would pay 40¢ a cheque. I would.

The Chairman: Then you have an awful lot of people who do not write any cheques using your particular account called signature chequing account.

Dr. Neufeld: I think it is the case there are a lot of people with accounts who write very few cheques.

Mr. Cleghorn: They pay through the machines. They can pay a lot of their bills right through the banking machines at no charge.

Mr. Buckrell: The signature daily interest account is a tiered-interest rate. So you have a lot of higher-balance clients using that as a true savings account, and they are

[*Traduction*]

sont utilisés, c'est qu'ils ne donnent aucune indication de ce que les frais bancaires coûtent vraiment aux clients. Je pense que c'est la première fois qu'une telle analyse—celle dont les résultats seront consignés à la page 31—permet de répondre à la question de ce qu'il en coûte à nos clients pour avoir un compte chez nous. Une telle analyse permet d'obtenir des renseignements beaucoup plus pertinents qu'une liste de prix en ce qui a trait aux frais réels qui sont déboursés.

Le président: Cela vaut pour les comptes, n'est-ce-pas? Nos recherches révèlent que 40 p. 100 des gens ne paient aucun frais bancaire. Je suppose donc que l'on pourrait alors ajouter à ces résultats les frais de ceux qui en paient. Quant à ceux qui ne paient pas de frais bancaires, on se rattrape probablement sur l'intérêt réduit qu'on leur accorde sur leur compte mais. . .

M. Buckrell: Si je peux vous interrompre. . . 30 p. 100 de nos clients qui ont des comptes-signature ne paient aucun frais—vous avez tout à fait raison—et si on les incluait dans nos calculs, les frais passeraient de 29$ à 37$—ceci dit, pour refléter la réalité, et pour plus de précision.

Le président: Très bien.

M. Neufeld: Il y a bien entendu le cas de la personne qui utilise un grand nombre de services parce qu'elle en a besoin. A en juger aux prix qui figurent sur cette liste, on pourrait penser que ces frais bancaires pourraient devenir exorbitants. Mais ce n'est toutefois pas le cas parce qu'il existe un plafond dans une telle situation. A cet effet, à la Banque Royale, nous offrons l'Extra service bancaire. 7.50$ par mois permettent d'obtenir tous ces services.

Ce tableau donne une bonne idée de ce qu'il en coûte aux Canadiens en moyenne.

Le président: Ainsi, dans ce cas précis, on débourse 7.50$ par mois quand ce ne devrait être que 2.43$ par mois, ou 37$ annuellement.

M. Buckrell: Non, vous auriez recours à l'Extra service bancaire si vous saviez que cela vous avantagerait, n'est-ce pas? Considérant que vous faites 20 chèques par mois, cela devrait être avantageux. C'est ce que vous feriez, n'est-ce pas? Autrement, vous paieriez 40c. pour chaque chèque. C'est ce que je ferais, personnellement.

Le président: Mais il y a énormément de gens qui ne font pas de chèques, et qui utilisent votre compte-signature.

M. Neufeld: Oui, il y a bien des gens qui possèdent ce genre de compte, et qui ne font que très peu de chèques.

M. Cleghorn: Ils utilisent les machines. Elles le permettent d'acquitter de nombreuses factures sans frais.

M. Buckrell: Le compte à intérêt quotidien signature est un compte à trois niveaux d'intérêts. Il y a donc un grand nombre de clients, dont les comptes sont élevés, qui

[*Text*]

not writing a lot of cheques on it. You are quite right. This compares to the ones using it more as a chequing account, and writing a lot of cheques.

Mrs. Collins: Yesterday I was in my riding. After speaking to a local chamber of commerce, we were sitting around chatting, and this issue came up. Four or five of the people, all small-business people, were complaining about it. It seemed to some extent to be the unpredictability.

I realize it is not personal, but I have had the complaint made to me that many people who operate little accounts for non-profit organizations, the local hockey team or the music society, tend to have pretty small balances, on the whole. I suppose when the treasurers set it up they do not necessarily know. They just open an account. The complaints I have had is they get hit quite often by these minimum service fees, because I guess the balance may go below $200, in your case, or other banks. I just wondered if you offer any particular service to non-profit local associations, to help them with this, to avoid bank-service charges.

Mr. Buckrell: The best case in there would be one of two. If they are running it in the name of the association, probably The Calculator Account. . . If they have a few dollars accumulated, and it accumulates until there is another event, that is usually the way it goes. The Calculator Account, where they get some interest on the money and limited chequing—and they very often do little or no chequing on those accounts—would be the best bet. They probably should not have a current account for that kind of account. They do not need it, and it is more expensive to operate. A lot of them are run in trust, by an individual or two individuals. Go back to the bonus savings, because it does not cost anything.

Mrs. Collins: Are the people in your branches trained well enough to be able to advise people about this? Another problem I get is I think people are confused.

Mr. Buckrell: We are getting better at it, but we have a long way to go. We spend $30 million a year on training of one or another. This is a lot of money.

Mr. Cleghorn: It is up from $20 million from 50 years ago.

Mr. Buckrell: We are getting better and we are trying, but as John said earlier, we are certainly not perfect. We have a lot way to go to improve and bring in the standards we would like to see there.

[*Translation*]

l'utilisent comme un compte d'épargnes véritable, et ces gens ne tirent pas tellement de chèques sur leur compte. Vous avez tout à fait raison. Cela se compare à ceux qui l'utilisent davantage comme un compte de chèques et qui en font beaucoup chaque mois.

Mme Collins: Hier, j'étais dans ma circonscription. Après avoir prononcé un discours devant le membres d'une Chambre de commerce locale, nous discutions un peu, et cette question est ressortie. Quatre ou cinq petits entrepreneurs se plaignaient, en quelque sorte, de l'impossibilité de prévoir ce que serait leurs prêts bancaires.

Ce n'est pas personnel, mais on m'a dit qu'en règle générale, bien des gens qui s'occupent de petits comptes pour le compte d'organismes à but non lucratif, comme l'équipe de hockey locale ou le groupe de musique, ne maintiennent que des soldes plutôt minimes dans ces comptes. Je suppose que lorsque les trésoriers ouvrent ces comptes, ils ne savent pas forcément de quoi il retourne. Ils ouvrent un compte, tout simplement. Les plaintes que j'ai reçues portent sur le fait que bien souvent, on prélève des frais minimum de service sur leurs comptes parce que je suppose que le solde peut parfois être inférieur à 200$, dans votre cas, ou dans celui d'autres banques. Offrez-vous des services spéciaux aux associations locales à but non lucratif pour les aider à éviter les frais de services?

M. Buckrell: S'ils administrent le compte au nom de l'association, la meilleure solution serait probablement le compte le calculateur. . . S'il y a quelques dollars accumulés dans le compte, et que l'association accumule son argent jusqu'à ce qu'elle en ait besoin pour une autre activité, c'est habituellement ainsi qu'elle fonctionne. Le compte «Calculateur», qui leur permet d'obtenir de l'intérêt et sur lesquels les chèques sont limités—et ceux qui utilisent ces comptes ne font très souvent que très peu de chèques ou aucun chèque sur ces comptes—serait la meilleure formule. Ils ne devraient probablement pas avoir de compte courant pour gérer une telle activité. Ils n'en ont pas besoin, et cela revient plus cher. Un grand nombre de ces comptes sont gérés en fiducie, par un ou deux particuliers. Revenons au compte d'épargnes, parce que cela ne coûte rien.

Mme Collins: Vos employés sont-ils suffisamment bien formés pour pouvoir informer les gens à ce sujet? J'entends aussi souvent dire que les gens trouvent les règles confuses.

M. Buckrell: Nous nous améliorons à ce chapitre, mais nous avons encore beaucoup à faire. Nous consacrons 30 millions de dollars annuellement à la formation de nos employés. C'est beaucoup d'argent.

M. Cleghorn: Depuis les 20 millions de dollars que vous y consacriez, il y a 50 ans.

M. Buckrell: Nous nous améliorons et nous faisons des efforts, mais comme le disait John tout à l'heure, nous ne sommes sûrement pas parfaits. Nous avons encore beaucoup à faire pour améliorer et introduire les normes que nous souhaitons.

[*Texte*]

Mrs. Collins: On the area of notification, you indicated in your brief you would be prepared to co-operate in developing stronger disclosure requirements. Would you also be prepared or support the idea put forward to us last week of a code of ethics for financial institutions?

• 1630

Mr. Cleghorn: We have our own code of ethics. We publish it. It is included, I believe, in the material that has been provided to you. There is a section specifically relating to how we handle our customers and explain the level of. . . It is C 4, page 5, and it is called *Telling the Truth*. We have had this for a number of years and it has been updated over the years.

We could always improve upon that but—

Mrs. Collins: What happens if the code is not adhered to by the employees?

Mr. Burnett: That is an internal disciplinary matter. It is brought to the attention of management.

Mr. Buckrell: We have a formal procedure for that incident.

Mr. Cleghorn: But your point about training is well taken. I think our people must be exposed to training. This is the sort of thing that maybe they read once and may forget. So you have to have processes of strengthening their recall, if you will, and we are improving that service.

For example, a lot of our summer students used to learn on the job. They were trained as they were going. Today they attend training sessions before their formal job program even starts. They are given work they can do at home to bone up on the different services, read things such as our code of conduct so that they are prepared when they hit the ground and are dealing with customers from day one.

Mr. de Jong: I just want to get back again to the question of productivity. We have had difficulty and the researchers of this committee has had difficulty in trying to get a handle on this.

The Superintendent of Financial Institutions was not too helpful. In fact, you are one of the first few people who are starting to talk a little bit about productivity and the volume.

In your 1987 annual report you showed that your non-interest expenses, from 1983 to 1987, increased by 7.5%. In that period of time your volume has grown. There are no figures in here, but for the banks there is a whole 7%. So really your volume has increased somewhat.

If the volume has increased by 7% for you and your non-interest expense has increased by 7.5%, then really

[*Traduction*]

Mme Collins: Pour ce qui est des avis aux clients vous dites dans votre mémoire que vous seriez disposé à collaborer à l'élaboration d'exigences plus sévères en matière de divulgation. Seriez-vous aussi en faveur d'un code d'éthique pour les institutions financières, qu'on nous a proposé la semaine dernière?

M. Cleghorn: Nous avons notre propre code d'éthique, qui est d'ailleurs publié. Je crois que vous en avez un exemplaire dans la documentation que nous vous avons remise. Il y a une partie qui porte précisément sur l'accueil réservé à notre clientèle et où on explique le niveau de. . . Il s'agit du chapitre C-4, page 5, intitulé: «Dire la vérité». C'est un code d'éthique que nous possédons déjà depuis de nombreuses années, et que nous avons régulièrement mis à jour.

Il n'est pas parfait, c'est certain, mais. . .

Mme Collins: Qu'arrive-t-il lorsque les employés dérogent au code?

M. Burnett: C'est une question de discipline interne. L'affaire est portée à l'attention de la direction.

M. Buckrell: Une procédure officielle est prévue dans un tel cas.

M. Cleghorn: Mais je prends bonne note de votre remarque à propos de la formation. Je pense que nos employés doivent être formés. C'est peut-être le genre de chose qu'ils lisent une fois, et qu'ils oublient par la suite. Il faut donc prévoir des séances de renforcement, si vous voulez, et nous améliorons d'ailleurs ce service.

Par exemple, un grand nombre des étudiants que nous embauchons, pendant l'été, apprenaient leur travail sur le tas. Ils étaient formés dans le cadre des activités régulières. Aujourd'hui, ils assistent à des séances de formation avant même de commencer à travailler. On leur donne du travail à faire à la maison pour qu'ils se familiarisent avec les divers services offerts et on leur donne des choses à lire, comme notre code d'éthique, de manière à ce qu'il puisse bien servir les clients dès le départ.

M. de Jong: Je voudrais revenir un instant sur la question de la productivité. Nous ne savons pas trop à quoi nous en tenir à ce sujet, et nos chargés de recherche n'ont pas eu tellement plus de succès que nous.

Le surintendant des institutions financières ne nous a pas tellement aidés. En réalité, vous êtes l'un des premiers groupes à nous parler un peu de productivité et de volume.

Dans votre rapport annuel de 1987, vous indiquez que vos frais autres que d'intérêts, ont crû de 7,5 p. 100 de 1983 à 1987. Pendant ce temps, le volume des transactions a augmenté. Il n'y a pas de chiffres ici, mais il a augmenté de 7 p. 100 pour l'ensemble des banques. Votre volume a donc quelque peu augmenté.

Puisqu'il a augmenté de 7 p. 100, et que vos frais autres que d'intérêts ont augmenté de 7,5 p. 100, l'augmentation

[*Text*]

the increase in your service charges is on top of that. It is increases not due to volume increase or to expense increase. It is an increase in profits.

Dr. Neufeld: Let me say first of all that the whole problem of measuring productivity not just in the banking industry but in the service industries generally has been I think by far the most difficult area for economists in the measurement of productivity.

Mr. de Jong: I agree with that.

Dr. Neufeld: I have had to go through that literature in great pain from time to time. To be honest with you, I have very little confidence in the numbers I see paraded with respect to what is happening to productivity in the service industries generally.

In Canada, in the United States, in the Western world or anywhere, it is very difficult. It is different from a car, a physical good, where you can count the people and the equipment and so on. Service is different. So there is an inherent analytical difficulty in measuring productivity.

On the other thing though, I would go at it again backwards a little bit. As we measure it, our service prices have gone up at about the same rate as the national rate of inflation. We do know that judgment will tell us that the quality of services has improved in general.

I think logic leads—

The Chairman: Mr. Neufeld, I do not know how you get that. You produced a statement for us on page 25, table 2, which shows the increase in your service charges on a signature chequing account has gone up 100% in a period of five years, or at least 50%. So I do not know why you say that is an excessive rate of inflation. The calculations we got from the Superintendent of Financial Institutions indicated that across the board it was 18.5% amortized over a five-year period. But even if you took out some of the other things involved, you would still have in excess of 11.5%.

• 1635

I do not know where you get inflation rates at 11.5% over five years.

Dr. Neufeld: They are not inflation rates. We measure the inflation rate at about the deflator. The consumer price index for services deflator rose from 1981 to 1987 at 6.1%.

We have tried to compute the deflator for the services we provide through a methodology we outlined in our submission. In other words, we try to measure the number of real transactions; the volume increase and activity. We came out at a figure for those several calculations we did—they are in the report—that the volume rose by 7.5%. We say, well, forget about the 0.5%;

[*Translation*]

de vos frais d'administration vient donc en réalité s'y ajouter. Cette augmentation ne découle pas de celle des opérations ou des frais. C'est une augmentation des bénéfices.

M. Neufeld: Permettez-moi tout d'abord de préciser que mesurer la productivité, pas seulement dans le secteur bancaire, mais dans l'ensemble du secteur tertiaire, est de loin l'exercice qui donne le plus de fil à retordre aux économistes.

M. de Jong: Oui, je suis d'accord avec vous.

M. Neufeld: J'ai dû m'astreindre à lire ces analyses de temps à autre. Pour être franc, je doute énormément des chiffres que l'on avance en ce qui a trait à la productivité dans le secteur tertiaire.

Au Canada, aux États-Unis, dans les pays occidentaux, où que ce soit, c'est un élément très difficile à déterminer. C'est très différent d'une automobile qui est un bien palpable, pour lequel on peut déterminer le nombre de personnes, l'équipement requis pour la fabriquer, etc. Un service, c'est différent. Il est donc très difficile de mesurer la productivité.

Je serais tenté d'aborder la question à rebours. Selon nous, les prix de nos services ont augmenté à peu de chose près au même rythme que le taux d'inflation. Nous savons aussi que la qualité de nos services a en général augmenté.

La logique veut. . .

Le président: Monsieur Neufeld, je ne sais pas comment vous pouvez dire cela. Au deuxième tableau de votre document, on peut constater que les frais d'administrations de votre compte-chèque Signature ont doublé en cinq ans, ou qu'ils ont au moins augmenté de 50 p. 100. Je ne vois donc pas comment vous pouvez prétendre que cette augmentation équivaut au taux d'inflation. D'après les chiffres fournis par le surintendant des institutions financières, l'augmentation a été, d'une manière générale, de 18,5 p. 100 pour une période de cinq ans. Mais même en éliminant un certain nombre des autres facteurs, le résultat serait toujours supérieur à 11,5 p. 100.

Je ne sais pas d'où proviennent ces taux d'inflation de 11,5 p. 100 pendant cinq ans.

M. Neufeld: Il ne s'agit pas du taux d'inflation. Nous mesurons le taux d'inflation au niveau du déflateur. L'indice des prix à la consommation a augmenté de 6,1 p. 100 de 1981 à 1987 dans le secteur tertiaire.

Nous avons tenté de calculer ce déflateur selon la méthode que nous décrivons dans notre mémoire. Autrement dit, nous avons essayé de mesurer le nombre de transactions réelles; l'augmentation du volume et l'activité. Cette formule nous a permis de déterminer que le volume avait augmenté de 7,5 p. 100. Oublions ce demi-pourcentage, et disons qu'il a augmenté de 7 p. 100, et

[*Texte*]

say they rose by 7%, and we have our national prices rise by about 6%. What does that give you? That gives you about 13% to 14%. If you look at our service charge income, our pure number service charge income, it rose over that period at an annual rate of 14.5%.

I do not think my logic is wrong on this, that our service charge income has risen at a rate that is equivalent to our volume of transactions increase plus the national rate of inflation. If that is incorrect and if there is some problem with our methodology, we would certainly like to know about it. But if that is correct, then I think it is fair to say all the productivity increase, all the new services, the 24-hour banking and all the rest of them, emerge from greater efficiency and do not come from any increase in bank service charges exceeding the national rate of inflation, because they did not.

Mr. McCrossan: First of all, no one I heard, at least while I was here, complimented you on the job I think you have done on disclosure, which I happen to think is a first-class job. I will record that, anyway.

My concern in these hearings has to do with compliance with the Bank Act, and particularly section 201 of the Bank Act, and just what constitutes an express agreement. If a person has a brochure such as this at the time their account is opened, I think they can expect to pay charges along the lines indicated here, and I think everyone knows these charges change from time to time and when you sign an agreement opening an account you agree, in effect, to allow changes in these charges. That I do not have a problem with.

The area I am having some difficulty with is the area where a new charge is introduced that was not in force when the account was opened, and where indeed there is no direct communication with the client. I have some difficulty seeing how you can argue there was a meeting of the minds that would constitute an express agreement if no such charge existed when the account was opened, or indeed existed in this country.

With that preamble, maybe I could back up to the signature daily interest account, which you have referred to as the only account that charges the minimum dollar balance if the minimum monthly blance is less than $200. Is this a new account created with the dollar per month, or was this an existing account that had the dollar-a-month charge applied to it at some time last year?

• 1640

Mr. Buckrell: It was an existing account and the one dollar maintenance fee was added about three years ago.

Mr. McCrossan: For minimum balances?

[*Traduction*]

l'indice des prix à la consommation a augmenté d'environ 6 p. 100. Cela représente donc une augmentation d'environ 13 à 14 p. 100. Or, les revenus que nous avons tirés de nos frais d'administration ont augmenté pendant ce temps à un rythme annuel de 14,5 p. 100.

Je ne pense pas que mon raisonnement soit faux; les revenus que nous avons tirés de nos frais d'administration ont augmenté à un rythme équivalent à l'augmentation du volume des transactions et du taux d'inflation. Si ce n'est pas juste, et si nos méthodes de calcul sont fausses, nous voudrions sûrement le savoir. Mais si c'est juste, je pense alors pouvoir dire que l'augmentation de la productivité, les nouveaux services, les services bancaires offerts 24 heures sur 24 et tout le reste découlent d'une plus grande efficacité et non pas d'une augmentation des frais d'administration supérieure au taux d'inflation, parce que ce n'est pas le cas.

M. McCrossan: Personne jusqu'à présent, du moins parmi ceux que j'ai entendus, ne vous a encore félicité des efforts que vous avez déployé pour informer vos clients, travail que je considère excellent. Je le dis, de toute façon, pour que ce soit consigné au procès-verbal.

Ce qui me préoccupe avant tout, dans le cadre de ces audiences, c'est le respect de la Loi sur les banques, et notamment l'article 201, et ce qui constitue une entente expresse. Lorsqu'on vous remet une brochure comme celle-là en ouvrant un compte dans une banque, je pense qu'on peut s'attendre à payer des frais comme ceux qui sont indiqués ici, et je pense que tout le monde sait que ces frais varient de temps à autre, et lorsqu'on signe une entente de ce genre, on accepte ces augmentations. Cela ne pose aucune difficulté.

Ce que j'accepte plus difficilement, c'est qu'on impose de nouveaux frais qui n'existaient pas au moment de l'ouverture du compte et que l'on n'en avertisse pas directement le client. Je ne vois pas comment vous pouvez prétendre qu'il y avait concordance de vues qui puisse constituer une entente expresse, alors que ces frais n'existaient pas lorsque le compte a été ouvert.

Cela dit, je pourrais peut-être revenir au compte à intérêt quotidien Signature, dont vous avez dit que c'était le seul compte où la banque prélève des frais d'administration d'un dollar si le solde mensuel minimum est inférieur à 200 dollars. Est-ce un nouveau compte qui a été créé, ou s'agit-il d'un compte qui existait auparavant sur lequel on a commencé à prélever des frais d'un dollar l'année dernière?

M. Buckrell: C'était un compte qui existait, auparavant et les frais de tenue de compte mensuels d'un dollar ont été ajoutés il y a environ trois ans.

M. McCrossan: Pour les soldes minima?

[*Text*]

Mr. Buckrell: That is right, for under $200.

Mr. McCrossan: This is a chequing account, obviously.

Mr. Buckrell: That is right.

Mr. McCrossan: Are you in regular communication with people who do not write cheques. . . when we talk about a so-called inactive account, are people sent out notices regularly?

Mr. Buckrell: You should be aware that this account is made up of a base of both statement and bank-book accounts. It is about a two for one—two for statements and one uses the passbook. The statement client is easy, because you publish a notice in the statement and you have the opportunity to include stuffers in the statement. You are in contact with that client monthly. You hope they read the messages you are trying to get to them.

Mr. McCrossan: In any case, you have tried to communicate, whether they read it or not.

Mr. Buckrell: Yes, that is right. So you have regular contact. In addition to that we post notices in our branches, tent cards. We display notices in our branches at eye level where they are hopefully again readily accessible to the client at the PDB machines, the banking machines. But I know the problem you get to is the inactive client, as you describe it, and that is very difficult. I will make a supposition that a good portion of those might be elderly people.

Mr. McCrossan: They may be.

Mr. Buckrell: We have over a million of those who do not pay any service charges anyway. This does not wash away the problem. I know that. But it helps us with some of the problem.

Mr. McCrossan: I understand that, and you did not mention whether you also have a special account for waiting fees for the youth. Some banks do.

Mr. Buckrell: No, not special, which we call a youth account, but we recommend the bonus savings account or bank-book chequing, depending on the need.

Mr. McCrossan: Narrowing in on this, the issue then has to do with the bank's right under the Bank Act to deduct fees from inactive passbook accounts without prior notice. I do not understand the legal argument you are making that there is an express agreement. I guess I have only been through Law 101, if you will, which does not qualify me for very much.

But a contract is only a contract if there is a meeting of the minds. A meeting of the minds means each party voluntarily undertakes something and they understand what they are undertaking. Now I do not see how you can voluntarily undertake. There can be an express agreement for a charge levied in the future, which never existed in

[*Translation*]

M. Buckrell: Oui, les soldes inférieurs à 200$.

M. McCrossan: C'est un compte-chèque, de toute évidence.

M. Buckrell: C'est juste.

M. McCrossan: Communiquez-vous régulièrement avec vos clients qui ne tirent pas de chèques. . . Les gens qui ont des comptes inactifs reçoivent-ils régulièrement des avis?

M. Buckrell: Vous devriez savoir que ce compte offre deux possibilités: on peut opter pour le relevé mensuel ou pour le livret. Il y a deux fois plus de clients qui préfèrent recevoir des relevés de compte. Il est plus facile de communiquer avec les clients qui ont opté pour le relevé de compte, parce qu'on peut y imprimer un avis ou y joindre des notes. Nous communiquons donc chaque mois avec ces clients. Nous espérons qu'ils lisent les messages que nous tentons de lui transmettre.

M. McCrossan: Quoi qu'il en soit, qu'ils les lisent ou non, vous avez tenté de les lui communiquer.

M. Buckrell: Oui. La communication est donc suivie. Nous affichons, en outre, des avis dans nos succursales et nous exposons des cartes pliées en deux un peu partout. Nous les affichons à la hauteur des yeux où les clients qui utilisent les machines peuvent facilement les lire. Mais je sais que le client inactif pose un problème très difficile à résoudre. Je ne serais pas étonné que ces clients inactifs soient pour la plupart des gens âgés.

M. McCrossan: C'est bien possible.

M. Buckrell: Nous en avons d'ailleurs plus d'un million parmi notre clientèle, qui ne paient pas de frais d'administration de toute façon. Je sais très bien que cela ne règle pas complètement le problème, mais ça le règle en partie.

M. McCrossan: Je comprends cela, et vous ne nous avez pas dit si vous offriez aussi un compte spécial pour les jeunes. Certaines banques le font.

M. Buckrell: Non, nous n'offrons pas de compte spécial aux jeunes, mais nous recommandons le compte d'épargne boni ou le compte-chèque avec livret, selon les besoins.

M. McCrossan: Partant de cela, on peut donc se demander dans quelle mesure les banques ont le droit, en vertu de la Loi sur les banques, de prélever sans préavis des frais sur des comptes inactifs avec livret. Je ne comprends pas ce qui vous permet de dire qu'il y a entente expresse sur le plan juridique. Je n'ai suivi qu'un cours élémentaire en droit, ce qui ne me donne pas grand chose.

Mais un contrat n'est valable que s'il y a concordance de vues, ce qui signifie que chacune des parties accepte volontairement quelque chose et comprend ce qu'elle accepte. Je ne comprends vraiment pas. Il pourrait y avoir une entente expresse relativement à des frais qui seraient prélevés plus tard, qui n'auraient jamais existé par le

[*Texte*]

the past, that the customer could have no knowledge of, or that you have not attempted to communicate to the customer in the passbook account. How can you argue that you are complying with the Bank Act?

Mr. Burnett: If I may attempt to respond, I would suggest there is an express agreement at the time of the creation of the account. I do not think we quarrel about that.

Mr. McCrossan: Right.

Mr. Burnett: One of the things in the contemplation of the parties as they enter into this agreement, at that time, is that there will be changes.

Mr. McCrossan: Changes, I agree, but we are talking about the imposition of something new, as opposed to a change.

Mr. Burnett: Yes, and there will be new services and there will be new charges for new services. Those will be paid for and we are obliged to give notification under the Bank Act and under the regulations.

There is no obligation to give prior notification under the regulations, although The Royal Bank practice procedures is to give at least 30 days' notice and in some cases 60 days' notice when any change of that sort is contemplated.

• 1645

Mr. McCrossan: Are you making the argument that you can impose any charge whatsoever on these passbook accounts of any type without formally notifying the customer?

Mr. Burnett: No, we certainly are obliged to notify when we make those changes, and the regulations require that. The regulations are silent as to the requirement for prior notification.

Mr. McCrossan: I understand, but you are not arguing that, when you come in to update your passbook and the account is dipped for $12, that is notification. Surely you cannot argue that this is notification, when it is the first time a person comes into the branch with his or her book.

Mr. Burnett: That would not happen in our case.

Mr. McCrossan: With respect, Mr. Buckrell indicated that it could very well happen. I think we have agreed that it could not happen in the chequing account where there is a regular monthly statement, but I think Mr. Buckrell indicated that it could very well happen with a passbook account. So unless I misunderstood what he said, sir, I think you are mistaken.

Mr. Burnett: I think the notice of that change would have been posted in the branch.

The Chairman: You are saying, then, that a notice of a change is good enough to put on a new charge that was never agreed to before. Now, where do you get that

[*Traduction*]

passé, dont le client ne serait pas au courant, ou dont vous n'auriez pas tenté d'informer le client possédant un compte avec livret. Comment pouvez-vous prétendre respecter la Loi sur les banques?

M. Burnett: Si je peux tenter de répondre à cette question... Il y a entente expresse au moment de l'ouverture du compte. Nous sommes bien d'accord là-dessus.

M. McCrossan: Oui.

M. Burnett: À la signature de cette entente, les deux parties savent qu'il y aura des modifications.

M. McCrossan: Des modifications, oui, je suis d'accord, mais c'est plutôt de nouvelles conditions qu'il s'agit, et non pas de modifications.

M. Burnett: Oui, et de nouveaux services seront offerts, et de nouveaux frais seront prélevés en fonction de ces nouveaux services. Ces services seront payés, et la Loi sur les banques et les règlements nous obligent à en donner avis.

Les règlements ne nous obligent pas à donner de préavis, bien que la Banque Royale ait toujours donner un préavis d'au moins trente jours, et, dans certains cas, de soixante jours, lorsqu'on envisage une modification de ce genre.

M. McCrossan: Etes-vous en train de nous dire que vous pouvez prélever des frais de toute espèce sur les comptes avec livret sans en avertir officiellement le client?

M. Burnett: Non, nous devons en avertir le client, et c'est ce que les règlements exigent. Mais rien ne nous oblige à en informer le client à l'avance.

M. McCrossan: Je comprends, mais vous ne prétendez pas que le fait qu'il soit indiqué dans le livret que 12$ ont été prélevés constitue un avis. Vous ne prétendez sûrement pas que c'est un avis valable, quand c'est la première fois qu'une personne se présente dans une succursale avec son livret.

M. Burnett: Cela n'arriverait pas chez nous.

M. McCrossan: Malgré tout le respect que je vous dois, M. Buckrell a dit tout à l'heure que ce serait tout à fait possible. Ce ne le serait pas pour un compte-chèque, puisqu'il y a un relevé mensuel, mais je pense que M. Buckrell a laissé entendre que ce serait possible pour un compte avec livret. A moins d'avoir mal compris ce qu'il a dit, monsieur, je pense que vous faites erreur.

M. Burnett: L'avis de cette modification aurait alors été affichée dans la succursale.

Le président: Vous dites, donc, que l'avis d'une modification est suffisante pour imposer de nouveaux frais sur lesquels on ne s'était jamais entendu auparavant.

[*Text*]

opinion from? This is what Mr. McCrossan is talking about.

Mr. Burnett: We get that out of the regulations and, I think, Mr. Bradley Crawford, who was here. You have had the benefit of his extensive knowledge and experience and reputation in this area and his analysis and interpretation of those sections and regulations.

Mr. McCrossan: Can I take another example of a charge that was not foreseen? I raised it with the Bank of Montreal, who happened to have a letter covering an analogous case—or it appears to be analogous—with respect to The Royal Bank. This has to do with a term deposit on an RRSP.

At the time the term deposit was taken out, apparently there was no transfer charge if at the time the deposit matured it was transferred to another institution. In the particular case that was brought to my attention, by the time the deposit matured there was indeed a transfer fee if the money were moved to another institution. But this particular letter is silent as to whether or not there is a renewal fee if it stays with The Royal Bank. The particular fee that is mentioned is $25.

Suppose we take a $1,000 RRSP deposit, and a consumer shops and says, all right, I will go with an institution that pays 10% interest with no withdrawal fee or termination fee. But when the deposit matures, that person is told there is a $25 fee if they roll the money to another institution, when there was no such fee at the time the contract was entered into. I wonder how you can conceivably argue that this is part of the express agreement that was undertaken when this Registered Retirement Savings Plan deposit was made with your institution. On a $1,000 deposit, it clearly amounts to a reduction in net interest after fees of 2.5% for the person who makes that deposit.

Now, the customer does everything he can when he enters the deal to ascertain what the terms of the deal are, both the interest rate and the service fee, and he enters an agreement with your bank. In this particular case about which the Finance committee was written, the person found out when it matured that it would cost him $25 to shop then. I wonder how you can argue that there was an express agreement, because the person went out of his way to determine what in fact the charges were.

Mr. Buckrell: Perhaps I will address that. For the past 10 years there has been a charge of $10. The charge was increased to $25 in 1987. In June 1987, with the regular semi-annual statements that go out to those deposit holders, notice of that forthcoming change was advised. So I am sorry; they did get notice.

• 1650

One of the reasons for that very substantial increase—and I even recognize it was over a 10-year period—was

[*Translation*]

D'où vient cette interprétation? C'est ce que M. McCrossan veut savoir.

M. Burnett: C'est ce que disent les règlements, et c'est aussi ce que dit M. Bradley Crawford, que vous avez eu l'occasion de rencontrer, je pense. Vous avez pu profiter de ses vastes connaissances, de son expérience et de sa réputation dans le domaine, ainsi que de ses analyses et de l'interprétation qu'il donne à ces articles et règlements.

M. McCrossan: Puis-je vous citer un autre exemple de frais qui n'avaient pas été prévus? J'ai soulevé la question avec les représentants de la Banque de Montréal qui avaient une lettre traitant d'un cas analogue—ou presque—à celui de la Banque Royale. Ces frais avaient trait à un dépôt à terme effectué dans le cadre d'un REER.

Il n'était pas censé y avoir de frais si le dépôt à terme arrivait à échéance au moment de son transfert dans une autre institution. Mais, dans le cas précis qu'on a porté à mon attention, des frais de virement étaient prélevés si l'argent était transféré dans une autre institution. Cette lettre ne disait pas s'il y avait ou non des frais de renouvellement si cet argent demeurait à la Banque Royale. Les frais qui sont mentionnés sont de 25$.

Prenons le cas d'un consommateur qui aurait 1,000$ en épargne-retraite, et qui déciderait de transférer son argent dans une institution qui verse 10 p. 100 d'intérêt et où il n'y a aucun frais de retrait ou de transfert. Or, au moment où son dépôt vient à échéance, on dit à cette personne qu'il y a des frais de 25$ si elle désire transférer son argent dans une institution, quand aucun frais de ce genre n'était prévu au moment de la signature du contrat. Comment pouvez-vous prétendre que cela faisait partie de l'entente expresse qui a été conclue au moment où cette somme a été déposée dans votre établissement. Sur une somme de 1,000$, cela représente une réduction nette d'intérêt, après déduction des frais, de 2,5 p. 100 pour la personne qui a fait ce dépôt.

Le client fait tout ce qu'il peut pour connaître les modalités de l'entente: le taux d'intérêt et les frais d'administration avant de la signez. Dans ce cas précis, au sujet duquel on a écrit au Comité des finances, la personne en question a constaté que la banque lui prélèverait 25$ s'il voulait changer d'établissement. Je ne vois pas comment vous pouvez prétendre qu'il y avait eu entente expresse parce que la personne a tout a fait pour savoir ce qu'on lui demanderait de payer.

M. Buckrell: Permettez-moi de répondre. Au cours des dix dernières années, ces frais étaient de 10$. Ils sont passés à 25$ en 1987. En juin 1987, un avis informant les clients de cette modification a été joint aux relevés semi-annuels qui sont adressés à ces déposants. Je suis désolé, mais ils en ont été avisés.

Cette très forte augmentation—et il faut reconnaître qu'elle s'étend sur une période de dix ans—est dire en

[*Texte*]

some of the requirements put on us by government in the reporting procedures we had to do.

Mr. McCrossan: Filling out 60.(j) transfers.

Mr. Buckrell: That is right. That was the rationale for it. But there was notice: that is the point I make.

Mr. McCrossan: I guess the point I am trying to make is I can understand your notifying him that if he renews his deposit, from then on there will be a charge. But when a person has a locked-in certificate and he or she cannot get the money out, and then you come along midway through and say, by the way, at the time your money becomes accessible to you there will be a higher fee, and we have notified you in advance. . . I cannot see how you can argue there was any sort of meeting of the minds when a person inquired beforehand to find out what the terms and conditions were. There is no service. They deposit their money. They take some care to find out what the terms and conditions are. Then in effect there is a net reduction in interest rate to that person if they wish just plain to get their money out at the time it is completed.

Mr. Buckrell: They do sign an agreement, and it has the same kinds of wording in there. It covers the amount of the withdrawal fee, the subject-to-change clause, and the notice clause; and notice was provided.

Mr. McCrossan: Let me reduce this to the absurd for a second. Are you arguing that with a $1,000 deposit you could come along and introduce a $500 annual administration fee—there is no annual administration fee right now—and the express agreement would allow you to say, we have the right to levy any fee we want, so we could just come along and impose a $500 annual administration fee?

Mr. Buckrell: How long would we be in business?

Mr. McCrossan: I am not taking that point as the practical point. Are you arguing you have the legal right to do that under section 201?

It seems to me that is the crux of these hearings. If you are arguing you have the legal right to do it, then something is very wrong with section 201 and its regulation. If you are arguing you do not have the legal right to do it, then I want to know what differentiates that from coming along and imposing some other charge that was unknown, such as the minimum monthly charge for accounts under $200. I do not think you could logically or legally argue you could come along and impose a $500 annual maintenance fee, nor, practically, could you stay in business if you did it.

[*Traduction*]

partie aux exigences que le gouvernement nous a imposées puisque nous devons dorénavant fournir certains renseignements.

M. McCrossan: Oui, remplir les formules de virement en vertu de l'alinéa 60.j).

M. Buckrell: C'est juste. C'est ce qui a motivé cette augmentation. Mais les gens en ont bel et bien été avisés. J'insiste là-dessus.

M. McCrossan: Je peux comprendre que vous l'avisiez qu'il y aura alors des frais s'il renouvelle son dépôt. Mais lorsqu'une personne a un certificat de placement non encaissable, et qu'elle ne peut retirer son argent, et que tout à coup bien avant la date d'échéance, vous lui dites qu'au moment où elle pourra retirer son argent, il y aura des frais, et que vous l'en avez averti à l'avance. . . Je ne vois pas comment vous pouvez prétendre qu'il y avait eu concordance de vues quand une personne s'était informée au préalable des conditions. Aucun service n'est rendu. Les clients déposent leur argent, c'est tout. Ils prennent la peine de s'informer des conditions. Puis, lorsqu'une personne veut tout simplement retirer son argent lorsque son dépôt arrive à échéance, elle perd de l'intérêt.

M. Buckrell: Mais les clients signent une entente, et la formulation est claire. Les frais de retrait, les possibilités de modification et la modalité relative aux avis y sont clairement énoncés; et en l'espèce, le client en question a été avisé.

M. McCrossan: Permettez-moi d'exagérer un peu, si vous le voulez bien. Sur un dépôt de 1,000$, vous pourriez tout à coup prélever des frais d'administration annuels de 500$—il n'y en a pas à l'heure actuelle—et l'entente expresse vous permettrait de dire que vous avez le droit de prélever les frais que vous voulez, et que vous avez donc décidé d'imposer des frais annuels d'administration de 500$?

M. Buckrell: Il ne faudrait pas attendre longtemps avant que nous ne soyons obligés de fermer nos portes.

M. McCrossan: Non, ce n'est pas de cela qu'il s'agit. Vous dites que l'article 201 vous le permettrait?

C'est précisément sur cette question que portent toutes ces audiences. Si vous pensez que l'article 201 vous le permettrait, il y a quelque chose qui ne va vraiment pas à propos de cet article et des règlements qui s'y rattachent. Si ce n'est pas le cas, je voudrais alors savoir ce qui différencie cette tactique de celle qui consisterait à imposer des frais qui n'existaient pas auparavant, comme les frais minima mensuels prélevés sur les comptes dont le solde est inférieur à 200$. Je ne pense pas que vous puissiez justifier, sur le plan de la logique même ou sur le plan juridique, le prélèvement de frais annuels de 500$ pas plus que vous ne pourriez poursuivre très longtemps vos activités, si vous le faisiez.

[*Text*]

But what we are talking about is what on earth does this mean? Does this mean there is no consumer protection whatsoever; in fact, the person has less protection by virtue of having section 201 in than if there were no section 201 and they had to rely on common law remedies? Under common law remedies to an agreement, I would argue, you could not do these things. Are you saying the consumer's position is weaker because of a section in the law that is trying to protect the consumer's rights? Is that your interpretation of the law?

Mr. Burnett: I would say that under the current law and the terms of the agreement he signs, yes, that term could be imposed. But it is critical to the whole exercise that the customer must be notified. He must be notified.

Mr. McCrossan: What constitutes notice? Is notice finding out when you take in your bank book after the fact? "Notified", if it does not have to happen in advance. . . You can argue a person is always notified of it when they find out about it; and until they find out about it, they do not have to be notified. That is making a case about notification that just means the Bank Act means nothing at all.

Mr. Cleghorn: Mr. McCrossan, there have been rare cases where individuals have been able to demonstrate, because of illness or whatever, that they did not feel they had been properly notified. In cases like that we have deferred the charge during that period. I think we have been reasonable. Many of these cases have been brought to our attention.

Mrs. Collins: Could I use another example? You mentioned earlier you do not charge to use your automated machines, which is great. But some banks charge after a certain number of transactions. Are you saying you could introduce a charge—maybe it is only 50¢—and you could just introduce that as a new charge now, and that would be it? Basically, I guess the person would get a statement in the mail saying, okay, now you are paying 50¢.

• 1655

Mr. Cleghorn: Once a year it would be included in our review of charges.

The Chairman: That is only because of your new once-a-year program.

Mr. Cleghorn: Yes. Look what I am saying here is not that the current regulations cannot be improved upon—quite the contrary, we think they can be improved upon.

Mr. McCrossan: No, but what you are saying is that the consumers position is worse, by virtue of the current regulation, than the remedies under common law.

Mr. Buckrell: Current regulations do define notice, posted notice, and it is the adequacy of that posted notice from a practical point of view that has to be addressed.

[*Translation*]

Mais qu'est-ce que tout cela signifie? Cela veut-il dire que le public n'est pas protégé; en réalité, il serait mieux protégé si l'article 201 n'existait pas, et s'il devait avoir recours aux tribunaux. Si c'était le cas, vous ne pourriez pas faire ce genre de chose. Selon vous, les consommateurs sont-ils défavorisés à cause d'un article de la loi qui a précisément pour objet de protéger leurs intérêts? Est-ce ainsi que vous interprétez la loi?

M. Burnett: En vertu de la loi actuelle et de l'entente qu'ils signent, je dirais que oui, cette condition pourrait être imposée. Mais ce qui importe, dans tout cet exercice, c'est que le consommateur soit informé. Il doit en être avisé.

M. McCrossan: Mais qu'est-ce qu'un avis? Est-ce lorsqu'on constate après coup dans son livret que des frais ont été prélevés? On peut toujours prétendre qu'une personne a été avisée lorsqu'elle constate que des frais ont été prélevés; et que tant qu'elle ne l'avait pas constaté, elle n'avait pas à en être avisée. Cela signifierait tout simplement que la Loi sur les banques ne veut rien dire du tout.

M. Cleghorn: Monsieur McCrossan, il est arrivé à de rares occasions que des personnes aient pu prouver qu'elles n'avaient pas été informées, pour des raisons de maladie ou pour d'autres raisons. Quand cela s'est produit, nous avons éliminé les frais pour cette période. Je pense que nous nous somme montrés raisonnables. Un grand nombre de cas de ce genre ont été portés à notre attention.

Mme Collins: Pourrais-je utiliser un autre exemple? Vous nous avez dit plus tôt que vous n'imposiez pas de frais pour l'utilisation de vos guichets automatiques, ce qui est très bien. Mais certaines banques le font après un certain nombre d'opérations. Vous pourriez donc commencer à imposer des frais—peut-être seulement 50c.—sans autre forme de procès? Si je comprends bien, je suppose que les clients recevraient alors un avis les informant qu'ils paieront dorénavant 50c.

M. Cleghorn: Cela ferait partie de notre révision annuelle des frais.

Le président: Oui, mais seulement en raison de votre nouveau programme de révision annuel.

M. Cleghorn: Oui. Je ne dis pas que l'on ne peut pas améliorer les règlements actuels—au contraire—nous croyons qu'on pourrait les améliorer.

M. McCrossan: Non, mais vous dites qu'en vertu des règlements actuels, la situation des consommateurs est moins bonne que s'ils s'en remettaient aux tribunaux.

M. Buckrell: Les règlements actuels définissent les avis, les avis affichés, et il faut maintenant se demander si ces avis suffisent.

[*Texte*]

Mr. Minaker: Mr. Cleghorn, in your policy statement of once-a-year price increases, you have selected November 1. Would you think that each bank or each trust company could select its own anniversary date if the government comes down with the regulation that you can increase your service costs only once a calendar year, or do you think that should be uniform?

Mr. Cleghorn: We have selected November 1 because it is the beginning of the new fiscal year. Our year end—for all banks for that matter—is the end of October. I think that how this is announced, the timing of the announcement, leaves something to the discretion of the individual financial institution, maybe part of a marketing program. I mean, I am not sure that everybody should adhere to one specific date.

I think there is something here in terms of market-product differentiation as well as service differentiation—one institution trying to show, perhaps, that it is offering something different or better than others. It is possible that others may use a November 1 date, but I am not sure that needs to be legislated.

Mr. Minaker: When the Consumer Association of Canada was in here, one of their recommendations was that it be once a year but on a certain date. Everybody had to do it the same day.

What I was concerned about is it is not unlike what we have in Manitoba called rent control. You can have an increase in rent once a year based on certain rules and regulations and it seems to become a formality. Whether there is competition for the suite or not, people automatically put on the increase because they have the right to do it.

I am just wondering if that would maybe happen in the banking industry or in the financial institutions. If you knew you could increase the rate once a year there seems to be a trend that would happen rather than, say, a reduction. Could you see something like that coming into place if it was all on one date rather than spaced at different times of the year for different institutions?

Dr. Neufeld: Mr. Chairman, I wonder if I could respond to that. I think perhaps one would wish to reflect very carefully before legislating rigid rules, because the system is undergoing very great change and there is need for flexibility. I do not think in the western world there is any system that is going in the direction of rigid pricing.

Whether it is all on one day or the requirement of pricing I think what we have here is a system that is exceedingly competitive. At the level of personal banking, I do not know of any system in the western world that is as competitive and efficient as our own system.

I think one has to ask oneself why that did happen. Let us not put obstacles in the way of that continuing to

[*Traduction*]

M. Minaker: Monsieur Cleghorn, dans votre énoncé de politique au sujet des augmentations de prix annuelles, vous avez retenu le 1er novembre. Si le gouvernement décrétait que les frais d'administration ne peuvent être augmentés qu'une fois par an, pensez-vous que chaque banque ou chaque compagnie de fiducie pourrait choisir à son gré une date quelconque, ou pensez-vous plutôt qu'elle devrait être la même pour toutes?

M. Cleghorn: Nous avons choisi le 1er novembre parce que c'est le début du nouvel exercice. L'exercice financier de toutes les banques se termine à la fin octobre. On pourrait peut-être laisser à la discrétion de chaque institution financière le soin et le moment de l'annoncer dans le cadre de son programme de commercialisation. Je ne suis pas persuadé qu'elles devraient toutes annoncer leurs frais à la même date.

Il y a peut-être là certaines différences qui interviennent d'une institution à l'autre au sujet de leurs produits et de leurs services—une institution pourrait vouloir montrer qu'elle offre quelque chose de différent ou quelque chose de meilleur que les autres. Il pourrait arriver que d'autres institutions optent aussi pour le 1er novembre, mais je ne suis pas convaincu qu'il faille imposer de date.

M. Minaker: Les représentants de l'Association des consommateurs du Canada recommandent que ce soit une fois par an, mais à une date précise; que ce soit à la même date pour toutes les institutions.

Ce qui m'inquiète, c'est que cette formule ressemble passablement au contrôle des loyers que nous avons au Manitoba. Au Manitoba, on peut augmenter ces loyers une fois par année, selon certaines conditions, et il semble que cette pratique devienne une formalité. Qu'il y ait concurrence ou non, le loyer est automatiquement relevé parce qu'on a le droit de le faire.

Je me demande si ce ne serait pas aussi le cas dans le secteur des banques ou des institutions financières. Sachant que l'on peut augmenter les taux une fois l'an, on a tendance à le faire plutôt qu'à les réduire. Si les modifications devaient toutes être annoncées à la même date, plutôt que réparties sur l'année, cela pourrait-il se produire, selon vous?

M. Neufeld: Monsieur le président, permettez-moi de répondre à cela. Il faudrait peut-être y penser à deux fois avant d'adopter des règles rigides, parce que le système vit à l'heure actuelle une très importante transformation, et l'on a besoin de souplesse. Je ne pense pas que les pays accidentaux s'orientent vers une politique de prix rigide à l'heure actuelle.

Qu'il faille annoncer les modifications le même jour ou satisfaire à l'exigence relative au prix, je pense que notre système est extrêmement compétitif. En ce qui a trait aux services bancaires offerts aux particuliers, je pense qu'il n'y a pas de système plus compétitif et plus efficace que le nôtre dans le monde occidental.

Il faut se demander pourquoi il en est ainsi. Faisons en sorte que cela puisse continuer. La principale raison de

[*Text*]

happen. I think the reason it is happening is that there is flexibility. There is room, as Mr. Cleghorn has said, for someone in the simple marketing sense to say they are announcing that and they are not all going to wait for one date that has been decided by government through regulations or legislation.

I think there is need rather to encourage more of the view that an informed customer is the best customer. An informed customer leads to the best kind of market. We happen to feel that informing the customer the way we do it is a good way for us—once a year, certainty for our employees and for our customers. But that is not to say that some of our competitors might not come up with an approach that is just as good as ours, and different.

• 1700

The Chairman: With that commercial, I am going to cut you off.

We are going to have an adjournment for five minutes, and then our next witness is the Canadian Co-operative Credit Society.

• 1701

• 1706

The Chairman: Order, please.

We are continuing our hearings under Standing Order 96.(2) dealing with bank service charges. Our witnesses for this part of the hearing are Jonathan Guss, Vice-President, Corporate Affairs and General Counsel of the Canadian Co-operative Credit Society; Ralph Beslin, Manager of Communications; Warren Hanstead, Manager of the National Defence Credit Union; and Bernie Eisener, President of the National Defence Credit Union.

Welcome, and thank you for coming.

I appreciate that the federal government does not directly regulate credit unions, though we do have something to say about the Canadian Co-operative Credit Society, which gives us a handle on this issue.

Mr. Guss, are you making the presentation?

Mr. Jonathan Guss (Vice-President, Corporate Affairs and General Counsel, Canadian Cooperative Credit Society): Yes, Mr. Chairman.

Just a word on your introductions. While I am making the presentation, I should point out that Warren Hanstead is also on the board of the Canadian Co-operative Credit Society and is Chairman of the Board of the Ontario Central. Bernie Eisener is his chairman at the local level, chairman of a local credit union. In our inverted-pyramid structure these people therefore take precedence over me

[*Translation*]

cet état de choses me semble être la souplesse. Comme le disait M. Cleghorn, on peut permettre aux institutions d'annoncer ce qu'elles veulent, et de ne pas attendre une date fixée par le gouvernement au moyen de règlements ou d'une loi.

On doit davantage favoriser l'idée qu'un client informé est un meilleur client. Un client informé est le gage d'un meilleur marché. Nous pensons qu'informer le client comme nous le faisons est une bonne façon de le faire—une fois par année—en tout cas, sûrement pour nos employés et pour nos clients. Mais cela ne veut pas dire que certains de nos concurrents ne peuvent pas adopter une formule tout aussi bonne que la nôtre, et différente en même temps.

Le président: Et sur ce, je vais devoir vous interrompre.

Nous allons faire une pause de cinq minutes, et nous recevrons ensuite les représentants de la Société canadienne du crédit coopératif.

Le président: Reprenons nos travaux.

Nous poursuivons nos audiences en vertu de l'article 96.(2) du Règlement ayant trait aux frais d'administration bancaires. Nous accueillons maintenant M. Jonathan Guss, vice-président, secteur des entreprises et conseiller général de la Société canadienne du crédit coopératif; M. Ralph Beslin, directeur des communications; M. Warren Hanstead, directeur de la Caisse d'économie de la Défense nationale et M. Bernie Eisener, président de la Caisse d'économie de la Défense nationale.

Messieurs, bonne après-midi et merci d'être venus.

Je sais que le gouvernement fédéral ne réglemente pas directement les coopératives de crédit, même si nous avons notre mot à dire au sujet de la Société canadienne du crédit coopératif.

Monsieur Guss, est-ce vous qui allez nous présenter votre exposé?

M. Jonathan Guss (vice-président, secteur des entreprises et conseiller général, Société canadienne du crédit coopératif): Oui, monsieur le président.

Pour compléter un peu l'introduction que vous avez faite. . . Bien que ce soit moi qui présente notre exposé, je devrais préciser que Warren Hanstead siège aussi au conseil de la Société canadienne du crédit coopératif, et qu'il est en même temps président du conseil du Centre de l'Ontario. Bernie Eisener est l'un de ses présidents au niveau local. Il est président d'une coopérative de crédit

[*Texte*]

and are very much more senior, but they have agreed to let me speak first.

The Chairman: I do not know whether that is good or bad.

Mr. Guss: From my point of view it is wonderful. From your point of view, of course, I will not say.

I have brought them today more as evidence than as the lead spokesmen, in the sense that I think we should let you question us but we thought it was important not just to be here as an abstract association but also to bring you an actual credit union manager who can answer questions about how we set fees and what our fees are and how we communicate about them. From that point of view, Warren's presence is more important here as a manager than as a board member of CCCS.

Of course we are pleased to be here. When we heard about the hearings we were not certain that we would make an appearance, but when we received the invitation we were delighted to come. We thought carefully about whether we had something to say on this issue and decided that we did have a positive story to tell.

• 1710

Overall, the research we have done has persuaded us that service fees charged by the 1,500 local credit unions are fair and reasonable and that they go to great pains to have full disclosure of what the fees are and full disclosure of the changes in fees.

I think what we would like to know from the committee is whether you have complaints about credit union fees, or credit union disclosure of fees. Have any of you received such a complaint?

We have received plenty of complaints, but the issue for us is whether you have received complaints that we have not dealt with. While we may go into those later, we would like to know now, if you have them.

The Chairman: Let us put it this way, you are not high on the complaint list.

Mr. Guss: Good. Thank you, Mr. Chairman.

I think you are familiar with the structure of the system, and I have already referred to it as an inverted pyramid. It is not top-down: CCCS does not tell the 1,500 credit unions what to charge or how to disclose charges. As you know the credit unions and their centrals own us, and they run us. The boards are local, and when they receive complaints, they deal with them.

[*Traduction*]

local. Dans notre structure pyramidale inversée, ces personnes sont donc plus haut placées que moi, et ont beaucoup plus d'expérience, mais elles ont accepté de me laisser parler en premier.

Le président: Je ne sais pas si c'est une bonne chose ou non.

M. Guss: Pour moi, c'est fantastique. Mais pour vous, évidemment, je ne sais pas.

Je leur ai demandé de m'accompagner aujourd'hui davantage pour vous présenter la réalité que pour nous représenter. Nous avons pensé que nous devrions vous laisser nous poser des questions, mais nous avons aussi pensé qu'il était important de ne pas témoigner dans l'abstrait, mais vous donner l'occasion de rencontrer un véritable directeur de coopérative de crédit, qui peut répondre à vos questions à propos de la façon dont nous établissons nos frais et dont nous en informons nos membres. À cet égard, la présence de Warren aujourd'hui, en tant que directeur est plus importante que sa présence en tant que membre du conseil de la SCCC.

Nous sommes évidemment heureux de vous rencontrer aujourd'hui. Quand nous avons entendu dire qu'il y aurait des audiences, nous ne savions pas si nous allions venir y témoigner, mais quand nous avons reçu votre invitation, nous l'avons acceptée avec joie. Nous nous sommes demandés si nous avions quelque chose à dire sur ce sujet, et nous avons finalement décidé que nous avions des choses positives à raconter.

Dans l'ensemble, nos recherche nous ont convaincus que les frais d'administration que prélèvent les 1,500 coopératives de crédit locales sont justes et raisonnables, et que les coopératives de crédit font vraiment tout ce qu'elles peuvent pour que les frais et les modifications apportées à ces frais soient connus de tous.

Nous voudrions savoir si vous avez reçu des plaintes au sujet des frais prélevés par les coopératives de crédit ou de la façon dont elles en informent leurs clients. L'un de vous a-t-il reçu des plaintes à cet égard?

Nous en avons reçu beaucoup de notre côté, mais ce qui nous intéresse, c'est de savoir si vous avez reçu des plaintes que nous n'aurions pas réglées. Bien que nous pourrons en reparler plus tard, nous voudrions savoir dès maintenant si vous en avez reçu.

Le président: Disons que vous n'êtes pas parmi les plus visés.

M. Guss: Bien. Merci, monsieur le président.

Je pense que vous connaissez tous la structure de notre système, et j'ai déjà dit qu'il s'agissait d'une pyramide inversée. La SCCC ne dicte pas aux 1,500 coopératives de crédit les frais à imposer ou la façon de les divulguer. Comme vous le savez, le coopératives de crédit et leurs centrales sont nos patrons. Elles ont leur conseil au niveau local, et lorsqu'elles reçoivent des plaintes, elles les règlent.

[*Text*]

One of the things Warren or Bernie may put on the table later is that they have a complaint box, a "Tell Us" box at their credit union. When people put complaints in that, it does not go to management. The complaints their credit union receives go straight to the board of directors. It is a way of being certain that other members, other users of the services of that credit union, that is, board members, deal with those complaints, and not management.

As I was saying, we do not direct from the top down, but we do have policies that are national in scope, and we suggest them to the local credit unions. We have a couple of publications at CCCS that we use for that. The one I am leaving with your clerk today is called *Competition Quarterly*. A number of things I am referring to we will leave with the clerk, and you can determine whether you want to copy them in the record.

The November 30 number of *Competition Quarterly*, which was written in October before the "bruhaha" on this issue, says the following:

> For credit unions in 1988 fairness must be the rule where service charges are concerned. All credit unions should face the issues squarely now and establish pricing policies that take into account member satisfaction and the credit union's own financial operations. A fair pricing policy that is communicated well to the membership will pay off in the long run.

This policy statement on the question of fairness of services we have sent to everybody.

On the question of disclosure, I will go back to the November 1986 issue of *Competition Quarterly* of CCCS, which I will also leave with you. The basic message is that it is time to simplify our account; that, not surprisingly, consumers are confused, and consumer groups are complaining; that the jumble of accounts in many ways is the financial institution's response to a confusing and highly competitive marketplace; that it looks as though the time has come for all institutions, including credit unions, to make sure that consumers, members, understand their account offerings, and that credit unions may want to consider account consolidation and simplification in the months ahead.

So, we have been taking this tack, not just begining in November 1986, but there is some hard evidence that we have been pushing it for a long time.

We always take our opportunity before your committee to push credit union principles, and I will for a moment. We have a statement of commitment to service. Credit union operating principles are basically a commitment to service, and I will put this on the record as well. Obviously among the operating principles and the

[*Translation*]

L'une des choses dont vous parleront peut-être tout à l'heure Warren ou Bernie, c'est qu'ils ont dans leurs succursales une boîte à plaintes, une boîte à suggestions, si vous voulez. Les plaintes que l'on retrouve dans cette boîte ne vont pas chez le directeur, mais directement au conseil d'administration. C'est une façon de s'assurer que d'autres membres, d'autres utilisateurs des services de crédit, c'est-à-dire des membres du conseil, s'occupent de ces plaintes, et non pas la direction.

Comme je le disais, les directives ne vont pas du haut de l'échelle vers le bas, mais nous proposons des plans d'actions d'envergure nationale aux coopératives de crédit locales. À la SCCC, nous publions deux revues à cette fin. Celle que j'ai remise à votre greffier aujourd'hui s'intitule *Competition Quarterly*. Je remettrai les bulletins que je citerai aujourd'hui au greffier, et vous serez libres de les reproduire ou non dans le procès-verbal.

Dans le numéro du 30 novembre du *Competition Quarterly*, qui a été préparé en octobre, avant que cette affaire n'éclate, nous disions:

> En 1988, les coopératives de crédit devront prélever des frais d'administration jugés équitables. Toutes les coopératives de crédit devraient se pencher sur la question dès maintenant et établir un plan d'action en matière de tarification qui tienne compte de la satisfaction des membres et de la gestion de la coopérative. Un plan d'action équitable, et dont nos membres seront informés, rapportera des dividendes à long terme.

Tous ont reçu cet énoncé de principes.

Pour ce qui est de la divulgation, je vous reporterai au numéro de novembre 1986 du *Competition Quarterly*, que je vous remettrai aussi. Le message qui se dégage est que le moment est venu de simplifier nos comptes; qu'il n'est pas étonnant de constater que les clients ne savent plus à quoi s'en tenir et que des groupes de consommateurs se plaignent; que la très grande diversité des comptes qui sont offerts traduit en quelque sorte la réaction de l'institution financière à la confusion du marché et à son extrême compétitivité, concurrentiel; qu'il est temps que toutes les institutions, y compris les coopératives de crédit, s'assurent que les consommateurs, les membres, comprennent ce que leur offre leurs comptes, et que les coopératives de crédit envisagent de regrouper et de simplifier les comptes qu'elles offrent dans les mois à venir.

C'est donc une tâche que nous avons entreprise, depuis un certain temps, et pas seulement depuis novembre 1986, car il y a des preuves que nous le faisons depuis longtemps.

Quand nous comparaissons devant votre comité, nous ne ratons jamais l'occasion de faire valoir les principes qui régissent les coopératives de crédit, et je vais le faire encore une fois. C'est le service qui prime avant tout. C'est là la principale vocation des coopératives de crédit, et je tiens à ce que ce soit consigné au procès-verbal.

[*Texte*]

commitment to service is building a financial base, being profitable so that we can build that financial base, but the main one I want to draw your attention to is the services item in that statement: "Credit unions provide members with services designed to help them improve their economic well-being".

• 1715

We have therefore tried to put our services together in such a way that they are manageable by the member and help him or her cope with the market, to understand and to be able to make well-informed choices. Most credit unions, if not all, have an education committee. They run programs of all kinds to ensure that people understand the services, whether it is RRSPs or chequing accounts, to the more sophisticated RRIFs and that kind of product.

I think I have used up my five minutes, but I am going to go on for another five. I will be done quickly.

Also on that score it is not enough, I think, to show you that CCCS has adopted this. Most credit unions in Canada have also adopted that, and I am leaving in evidence a newsletter from a credit union in London, Ontario, St. Willibrords, an excellent credit union. Their number one objective is service to members. It is "to provide quality services at favourable terms, to build lasting relationships with our members through respect for their dignity and self-worth".

All I am saying over and over is: we put a lot of emphasis on ensuring that services are fair and reasonable and that they are priced or put in terms for the members' benefit to the extent that we can.

On the control of the credit union, I have already pointed out that frequently it is set up so that complaints go to the board. Control rests with the members, it rests with committees, and the boards are made up of members. So when there are complaints, even if you go to management and you are not satisfied, it is easy to get to the board. The board is local, it is always there, it is always responsive.

On return of surplus, I am mentioning return of surplus to members simply because it is another way of reducing fees. Yes, we charge fees. In our brief it is the first thing I talk about. But there are a number of things we do to try to reduce them, and one of them is that when we are profitable, credit unions pay either a dividend on share capital or they refund to people part of the fees they have paid, or part of the interest they have paid.

[*Traduction*]

Évidemment, nos principes d'exploitation et notre engagement envers les services offerts nous poussent à établir une base financière solide, et nos opérations doivent être rentables pour que nous puissions l'étoffer, mais le principal élément sur lequel je veux attirer votre attention est celui qui a trait aux services: «Les coopératives de crédit offrent à leurs membres des services qui ont pour but de les aider à améliorer leur situation économique».

Nous avons donc tenté d'organiser nos services de manière à ce qu'ils soient pratiques et qu'ils aident nos membres à faire face au marché, à comprendre et à pouvoir prendre des décisions en toute connaissance de cause. La plupart des coopératives de crédit, sinon toutes, ont un comité de vulgarisation. Elles offrent des tas de programmes pour faire en sorte que leurs clients comprennent les services, des REÉR et des comptes-chèque, aux instruments plus élaborés comme les FERR, et les produits de ce genre.

Je pense avoir épuisé les cinq minutes qui m'étaient accordées, mais je vais continuer pendant cinq autres minutes. Ce ne sera pas long.

À cet égard, je ne pense pas qu'il suffise de démontrer que la SCCC a adopté ce principe. La plupart des coopératives de crédit au Canada l'ont aussi adopté et, en guise de preuve, je vous laisse un communiqué d'une coopérative de crédit de London, en Ontario, St-Willibrords, une excellente coopérative de crédit. Son premier objectif est le service qu'elle offre à ses membres: «Offrir des services de qualité à des conditions favorables, afin d'établir des relations durables avec nos membres par le respect de leur dignité et de leur valeur personnelle».

Tout ce que je veux vous dire et vous répéter, c'est que nous faisons beaucoup d'efforts pour faire en sorte que les services que nous offrons soient justes et raisonnables, et que leurs prix soient aussi avantageux que possible pour nos membres.

Pour ce qui est du contrôle de la coopérative de crédit, j'ai déjà fait remarquer qu'il est souvent organisé de façon à ce que les plaintes parviennent directement au conseil d'administration. Le contrôle est entre les mains des membres, par le biais de comités, et les conseils sont composés de membres. Ainsi, quand des plaintes sont formulées, même si l'on s'adresse à la direction et qu'on est pas satisfait, on peut facilement avoir accès au conseil. Le conseil est local, il est toujours là, il répond toujours aux demandes qui lui sont adressées.

Pour ce qui est de l'excédent, je mentionnerai que l'excédent est remis aux membres parce que c'est une autre façon de réduire les frais. Oui, nous prélevons des frais. Dans notre mémoire, c'est la première question que j'aborde. Mais nous essayons de les réduire, et l'une d'elles consiste, lorsque nous faisons des bénéfices, à verser des dividendes ou rembourser en partie les frais ou les intérêts payés.

[*Text*]

I do have some anecdotal evidence. I heard The Royal Bank putting in anecdotal evidence and I think perhaps we are entitled to as well.

The Chairman: One anecdote!

Mr. Guss: Okay, I will tell you one. It is about me, of course.

I had an account here in Ottawa at the Ottawa Community Credit Union and moved to Toronto. I had $5 in my share account and $18 in my savings account. I have not done a thing with that account for five years. I now have $85.05, period. It has been inactive, nobody has taken any money out, and it has increased.

Finally, on the question of communication, I have already mentioned the education committees in credit unions, the importance of informing credit unions, but I have an annual report from Shaunavon Credit Union in Saskatchewan, which I will also leave in evidence. This is the 1987 annual report and in the report they have dealt with service charges. It has gone to every member. Coming out of a small town, a credit union with $65 million in assets, is an eloquent explanation of the introduction of service charges:

> Over the past few years Shaunavon Credit Union, like other financial institutions, has experienced a steady narrowing of the margin spread between the interest earned on loans and interest paid on deposits, while operating costs continue to rise. Unlike other financial institutions, we were able to resist the implementation of user-pay fees or service charges for several years. However, the narrowing margins have been an ever-increasing concern for your board of directors. The decision by your board on October 26, 1987, to finally implement service charges was not made lightly, and only after serious consideration of the long-term effect the board decided this would be in the best interest of the Shaunavon Credit Union Limited and its members.

• 1720

The effective date for service charges to begin was January 1, 1988. So it is a good credit union in a small town, large for the place, 65 million. They finally introduced them just now, and with great soul-searching beforehand.

I also have a newsletter, the *Ottawa Community Credit Union Times*. It goes out quarterly. Most credit unions have a quarterly newsletter, some more frequently, some less, but generally quarterly. These are very common. It advises people there are changes in fees, and it refers to a flyer, which is then set out. The September 1987 flyer from Ottawa Community Credit Union sets out all their

[*Translation*]

J'ai aussi quelques histoires à vous raconter. Les représentants de la Banque Royale l'ont fait, et je pense que nous pouvons nous aussi nous le permettre.

Le président: Une seule!

M. Guss: Très bien, je vais vous en raconter une. C'est à moi qu'elle est arrivé, bien entendu.

J'avais un compte ici, à Ottawa, à la Caisse d'économie de la communauté d'Ottawa et j'ai déménagé à Toronto. J'avais 5 dollars dans le compte de ma part sociale, et 18 dollars dans mon compte d'épargne. Je n'y ai pas touché pendant cinq ans. Le solde est aujourd'hui de 85.05$. Mon compte était inactif, personne n'a prélevé d'argent, et il a fait des petits.

Enfin, en ce qui a trait à la communication, j'ai déjà dit qu'il existait des comités de vulgarisation au sein des coopératives de crédit et j'ai parlé de l'importance que revêtait l'information pour les coopératives de crédit, mais j'ai ici le rapport annuel de la coopérative de crédit Shaunavon, en Saskatchewan, que je vais aussi vous laisser. Il s'agit du rapport annuel de 1987 où l'on traite, entre autres, des frais d'administration. Tous les membres en ont reçu un exemplaire. Voici une explication éloquente de l'introduction de frais d'administration provenant d'une coopérative de crédit d'une petite localité ayant à son actif 65 millions de dollars:

> Au cours des quelques dernières années, la coopérative de crédit Shaunavon, comme d'autres institutions financières, a vu constamment se rétrécir la marge bénéficiaire entre les intérêts perçus sur les prêts et les intérêts versés sur les dépôts, tandis que ses frais d'exploitation ne cessaient d'augmenter. Contrairement à d'autres institutions financières, nous avons pu retarder de plusieurs années l'introduction des frais d'administration. Toutefois, le rétrécissement des marges bénéficiaires est une préoccupation constante pour le conseil d'administration de votre coopérative. La décision de votre conseil, le 26 octobre 1987, d'imposer des frais d'administration n'a pas été prise à la légère, et ce n'est qu'après avoir mûrement réfléchi aux effets à long terme de cette mesure que le conseil a décicé qu'elle profiterait à la Coopérative de crédit de Shaunavon et à ses membres.

La date d'entrée en vigueur des frais d'administration était le 1er janvier 1988. Il s'agit donc d'une bonne coopérative de crédit assez importante pour une petite ville, avec un actif de 65 millions de dollars. Les frais d'administration viennent tout juste d'être introduits, mais après mûre réflexion.

J'ai également un bulletin, qui s'intitule *Ottawa Community Credit Union Times*, dont la publication est trimestrielle. La plupart des coopératives de crédit publient un bulletin trimestriel, mais la fréquence de publication peut varier. Le plus souvent, toutefois, le bulletin sort tous les trois mois. Le bulletin prévient la clientèle des modifications apportées aux frais

[*Texte*]

fees. It is available there, but they have sent it out to all their members. They have taken great pains and great expense to ensure everybody is well informed. I am going to leave these in evidence as well.

As I said earlier, my best evidence is probably the people I have brought with me. Warren Hanstead will tell you a bit about their communications. Then he will handle some of the questions, so we can get into detail.

Mr. Warren Hanstead (Canadian Co-operative Credit Society): Mr. Chairman, I have taken the liberty of bringing four documents with me, representing the type of communication we have with our members.

Just for information purposes, we are a $50 million credit union dedicated to serving people in the armed forces. We serve not only the high-ranking people in the Ottawa area, but we have branches at the bases at Kingston, Borden and Petawawa, which you can understand can be quite costly from a communications problem.

What we do is on a quarterly basis. We provide our members with newsletters, with interesting facts and information relevant to them. The first newsletter I have is from December 1986. It is announcing our annual meeting. On the second page there is a notation about service charges and it reads:

> The amount charged for various services provided by your credit union increased effective January 1, 1987. This included safety deposit boxes, which have not been increased since 1979. Details on the new rates are available at all branches.

To support that, this other piece of orange-coloured paper, which we have at all our branches, lists all our service charges, whether it be PCA accounts, money orders, traveller cheques, and everything else. It is also available to new members as they sign up. Whenever they come into the credit union and join, or at any time we give notification of a change, we have this sheet available in the office, and we have for a number of years.

As a further example of this, we have a newsletter from March 1987, which I will leave in evidence. Two items in there are interesting. We announced that effective April 1 a member requesting a third-party official cheque will be charged $3. The point I am trying to make is that we do advise our members of the service charges, and they are available to all members at all times.

[*Traduction*]

d'administration et annoncent qu'une feuille volante lui sera envoyée à cet effet. La feuille volante de septembre 1987 de la Caisse d'économie de la communauté d'Ottawa précise tous les frais. On peut la trouver sur place, mais elle a également été envoyée à tous les membres. La caisse n'a rien négligé, ni efforts ni dépenses, pour faire en sorte que tout le monde soit informé. Je vais également vous laisser ces documents en preuve.

Comme je le disais tout à l'heure, le meilleur témoignage que je puisse vous présenter se fera par l'intermédiaire des personnes que j'ai amenées avec moi. Warren Hanstead vous dira quelques mots du programme de communication et répondra ensuite à vos questions, pour plus de détails.

M. Warren Hanstead (Société canadienne du crédit coopératif): Monsieur le président, j'ai pris la liberté d'apporter quatre documents avec moi pour illustrer de quelle manière nous communiquons avec nos membres.

À titre d'information, notre coopérative de crédit a un actif de 50 millions de dollars et dessert spécifiquement le personnel des forces armées. Nos services s'adressent non seulement aux officiers supérieurs de la région d'Ottawa, mais nous avons également des succursales aux bases de Kingston, de Borden et de Petawawa. Vous comprendrez que dans ce cas les communications peuvent être fort coûteuses.

Nos communications sont trimestrielles. Nous envoyons un bulletin à nos membres pour leur faire part de faits intéressants et leur fournir une information pertinente. Le premier bulletin que j'ai ici date de décembre 1986. Il annonce notre assemblée générale annuelle. À la deuxième page, on peut voir une note sur les frais d'administration qui dit ceci:

> Le montant des frais des divers services offerts par votre coopérative de crédit a augmenté à partir du 1er janvier 1987, notamment en ce qui a trait aux coffres, dont les frais de location n'avaient pas bougé depuis 1979. Vous trouverez des détails sur les nouveaux tarifs dans toutes les succursales.

Ces détails, on peut les voir sur l'autre feuille de papier, de couleur orange, que nous avons dans toutes nos succursales et qui dresse la liste de tous les frais d'administration, que ce soit pour les compte-chèques personnels, les mandats, les chèques de voyage ou autres. Cette feuille est également remise aux nouveaux membres au moment de leur inscription. Lorsqu'ils se présentent à la coopérative de crédit pour s'inscrire, nous les prévenons de tout changement dans les tarifs. Cette feuille est toujours disponible à la succursale et cette pratique dure depuis des années.

Pour donner un autre exemple de ce programme de communication, voici un autre bulletin, datant celui-là de mars 1987, que je vous laisserai également. Deux éléments d'information y sont particulièrement intéressants. Nous annoncions qu'à compter du 1er avril, tout membre demandant un chèque officiel à un tiers se verrait imposer des frais de 3$. L'idée à retenir de tout cela, c'est que nous

[*Text*]

We have another newsletter, from October 1987, which talks about the credit union, and it refers to Mr. Guss' comments. There is a thank you on the Tell Us Program, which is our way of communicating with our members and saying to them if they are really not too happy with what is happening in the credit union, they can write a note to the board of directors. Not too many people get this opportunity to deal with a board of directors, and our members have this opportunity. They in fact do not let me open it up until it goes to the board. They are saying if our members have a problem with our rates, our service charges or whatever else it may be, that avenue is open to them well.

In addition, in this particular newsletter, we have two reminders to our members: one is that due to the cost of processing manual cheques, there is now a $1 service charge on all counter cheques; to avoid this charge, they should please ensure they have an adequate supply of personalized cheques, which may be ordered at any branch.

I should also tell you that we supply the personalized cheques at no cost to the member. So what we are saying to our members is you have a free service in there. We do not charge you for the cheques, but it is more costly to process them manually. So get your free ones. Do not put us through the hassle of doing the other ones. If you do, we are going to charge you. But we also give them advanced notice of it.

Being members of the Credit Union of Central Ontario, each January we have what we call a membership fee. In our October newsletter we are reminding our members that on January 1 of whatever year it is, we will be deducting from their account the $2.25 as a membership fee. If a person runs close to the bottom line—and when you are dealing with recruits and such, they do not necessarily have a whole pile of money in their account from time to time—this enables them to be aware that in the month of January, we are going to be deducting this amount of money, and they do not have to worry about it.

We also did a comparative chart for our members so they could tell what we are charging versus other financial institutions. This was given to them in the same particular newsletter.

Very briefly, Mr. Chairman, this is how we handled our service charges, trying to be fair and equitable to our members, as well as giving them advanced notice of them.

[*Translation*]

prévenons effectivement nos membres des changements apportés aux frais d'administratiomn et que ceux-ci sont donc constamment tenus au courant de la situation.

Voici un autre bulletin, qui date d'octobre 1987, qui porte sur la coopérative de crédit et qui renvoie aux commentaires de M. Guss. Il s'agit de la boîte à suggestions ce qui vous permet de dire à nos membres que s'ils ne sont pas satisfaits des services offerts par la coopérative de crédit, ils sont invités à écrire au conseil d'administration. Toutes les banques n'offrent pas cette possibilité de traiter directement avec le conseil d'administration, mais nos membres sont invités à le faire. Personnellement, je ne peux ouvrir cette boîte que devant le conseil d'administration. Les membres qui estiment devoir se plaindre des tarifs, des frais d'administration ou de toute autre question, peuvent s'adresser directement au conseil d'administration.

Dans ce bulletin-ci, par ailleurs, nous rappelons deux faits à nos membres: nous leur disons tout d'abord qu'en raison des coûts qu'entraîne le traitement des chèques à la main, nous nous voyons dans l'obligation d'imposer désormais des frais d'un dollar pour tous les chèques-guichets. Pour éviter d'avoir à payer ces frais, les clients sont priés de se munir d'une quantité suffisante de chèques personnalisés, qu'ils peuvent commander dans toutes les succursales.

Je dois également ajouter que nous fournissons les chèques personnalisés gratuitement à nos membres. Nous insistons donc pour qu'ils profitent de ce service gratuit, car il est plus coûteux de traiter les chèques à la main. Nous leur disons d'utiliser leurs chèques personnalisés gratuits plutôt que de nous obliger à libeller des chèques au comptoir. Ainsi, les clients sont prévenus à l'avance qu'ils auront à acquitter des frais s'ils n'utilisent pas leurs chèques personnalisés.

À titre de membres de la coopérative de crédit du centre de l'Ontario, nous devons payer chaque année au mois de janvier ce que nous appelons des frais de cotisation. Dans notre bulletin d'octobre, nous rappelons à nos membres que le 1er janvier prochain une somme de 2,25$ au titre des frais de cotisation sera déduite de leur compte. Ainsi, si le compte d'une personne se trouve pratiquement à sec—les nouveaux membres n'ont pas nécessairement beaucoup d'argent dans leurs comptes et il arrive à l'occasion que nos membres soient un peu à cours d'argent—cette personne peut se préparer à l'avance car elle sait qu'au mois de janvier une somme sera déduite de son compte.

Nous avons également établi un tableau comparatif à l'intention de nos membres pour illustrer nos frais en regard de ceux des autres institutions financières. Ce tableau était présenté dans le même bulletin dont je vous parlais.

En résumé, monsieur le président, voilà ce que nous avons fait à propos des frais d'administration; nous avons essayé d'être justes et équitables envers nos membres, et de les prévenir à l'avance.

[*Texte*]

• 1725

The Chairman: Before I go, members, I will go to Mr. Owens. I do not think you represent the Caisse Populaire, do you?

Mr. Guss: Not today, no.

The Chairman: Jonathan, how many branches have the credit unions in Canada aside from them that actually actually do what you might call banking? We are treating anybody who runs bank-accounts type of thing. You can call them credit-union accounts or share accounts, whatever you want to call them, but bank accounts where you write a cheque on them and you put money in and you pay interest on the account type of thing. . . How many credit unions actually run those kinds of accounts in a bank-type atmosphere?

Mr. Guss: I would ask Ralph Beslin to answer.

Mr. Ralph Beslin (Manager of Communications, Canadian Co-operative Credit Society): There are 2,300 locations across the country of credit unions, 1,500 of them are credit unions, 800 are branch operations of those credit unions. By far the majority would operate banking in the way you are describing it. My estimate would be perhaps 500 of the smaller credit unions would not have a wide range of accounts, but a full two-thirds of them would have full-service banking.

The Chairman: How many belong to the Canadian Payments Association?

Mr. Guss: On the Canadian Payments Association CCCS is a member, and each of the eight central credit unions that are affiliated with us is a member. The credit unions themselves are not officially members of the CPA, but clear through the centrals and through us.

If your question is how many of those credit unions of the 1,500 credit unions are affiliated with the CPA through us, have I answered your question?

The Chairman: Well, not really. The question really is, how do the data centres run by the banks currently to clear cheques operate for and on behalf of credit unions?

Mr. Guss: Okay. Well, the CPA runs the clearing system now, and we are a direct clearer. CCCS is a group clearer for the whole credit-union system. Of our central organizations, B.C., Alberta, Saskatchewan, and Ontario clear through the CCCS. The only ones that clear through a bank anymore are Manitoba and the Atlantic region, and they eventually will come into our clearing group, so we do not use the bank's services for clearing anymore. We clear directly.

[*Traduction*]

Le président: Avant de céder la parole aux députés, je vais m'adresser à M. Owens. Je ne pense pas que vous représentiez les caisses populaires, n'est-ce pas?

M. Guss: Pas aujourd'hui, non.

Le président: Jonathan, combien de succursales de coopératives de crédit existe-t-il au Canada qui se livrent à des activités de type bancaire? Nous nous intéressons à toutes les institutions qui administrent des comptes à la façon des banques. Peu importe le nom qu'on leur donne, comptes de coopérative de crédit, comptes en participation, etc., je pense aux comptes en banque qui permettent d'établir des chèques, d'effectuer des dépôts et d'obtenir de l'intérêt sur les fonds déposés. Combien de coopératives de crédit administrent ce genre de comptes à la façon des banques?

M. Guss: Je vais demander à Ralph Beslin de répondre à cette question.

M. Ralph Beslin (directeur des communications, Société canadienne du crédit coopératif): On compte 2,300 localités au Canada qui offrent des services de coopératives de crédit, soit 1,500 coopératives comme telles et 800 succursales. La grande majorité de ces établissements offrent des services bancaires du type dont vous avez parlé. Je dirais que les 500 plus petites coopératives de crédit n'assurent que des services limités, mais les autres, soit les deux tiers, offrent des services bancaires complets.

Le président: Combien d'entre elles font partie de l'Association canadienne des paiements?

M. Guss: La SCCC est membre de l'Association canadienne des paiements et chacune des huit coopératives de crédit centrales membres de notre association en font également partie. Les coopératives de crédit elles-mêmes ne sont pas officiellement membres de l'ACP mais effectuent leurs opérations de compensation auprès des centrales et auprès de notre association.

Si vous avez demandé quel est le pourcentage des 1,500 coopératives de crédit qui sont affiliées à l'ACP par notre intermédiaire, ai-je bien répondu à votre question?

Le président: Pas vraiment. Je voulais savoir, en réalité, dans quelle mesure les centres de données administrés par les banques pour compenser les chèques s'occupent également des coopératives de crédit?

M. Guss: D'accord. Disons que l'ACP se charge actuellement du système de compensation et que nous sommes nous-mêmes un centre de compensation. La SCCC est un centre collectif de compensation qui dessert l'ensemble du réseau des coopératives de crédit. Parmi nos organisations centrales, la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et l'Ontario effectuent leurs opérations de compensation par l'intermédiaire de la SCCC. Les seules régions qui passent encore par les banques pour leurs opérations de compensation sont le Manitoba et les provinces de l'Atlantique. Tôt ou tard, cependant, ces régions se joindront à notre groupe de

[*Text*]

The Chairman: I see.

Mr. Beslin: Over 1,000 of those credit unions are actually clearing them through CCCS.

Mr. de Jong: Since when is that?

Mr. Guss: It would be since 1985.

Mr. Beslin: It started in 1982 when the CPA went up, and then we phased in the provinces over that period so that there now are four provinces clearing in that way, four of the largest provinces really.

The Chairman: Do you have anything, Mrs. Collins?

Mrs. Collins: Thank you very much. That is very interesting, the information that is presented to us, and somewhat different from what we heard before.

Are there any laws pertaining to credit unions requiring disclosure in any jurisdictions?

Mr. Guss: In each province there are disclosure rules, and they have been around for a long time. They were forerunners of what you find in the Bank Act regulation. In 1975 to 1980, in the period that the Bank Act revisions were being negotiated or discussed, there was a lot of discussion between the federal government and the provincial governments on how to line those up.

From my memory of it the Department of Finance and the Inspector General of Banks office, as it then was, worked reasonably hard to make the disclosure rules for the banks fairly close to what the provinces had, but I think it is fair to say that in general the provinces require a higher level of disclosure for provincially-regulated financial institutions.

Mrs. Collins: Which would be the toughest one in your estimation?

Mr. Guss: I have not reviewed them that closely that recently to say. I would not want to say.

Mrs. Collins: Are some of them specific about saying that disclosure must be made prior to or set a number of days or months?

Mr. Guss: Are you familiar with Ontario?

Mr. Hanstead: No, I do not know of anything that will say that. I only go by how we have operated, and I have been manager of credit unions since 1964. We have always felt that if we did not give our members fair notice it would not be the proper thing to do, so I guess we have always met the regulation, but I do not know of any specific one.

[*Translation*]

compensation, de sorte que nous n'aurons plus à avoir recours au service des banques. Nous assurons la compensation directement.

Le président: Je vois.

M. Beslin: Actuellement, plus de 1,000 coopératives de crédit ont conclu un accord de compensation avec la SCCC.

M. de Jong: Depuis quand cette situation existe-t-elle?

M. Guss: Depuis 1985, environ.

M. Beslin: Tout a commencé en 1982 au moment de la création de l'ACP, et nous y avons progressivement intégré les provinces depuis lors. Il y a maintenant quatre provinces qui effectuent leurs opérations de compensation de cette façon, quatre des plus grandes provinces, à vrai dire.

Le président: Désirez-vous intervenir, madame Collins?

Mme Collins: Merci beaucoup. L'information qui nous est présentée est extrêmement intéressante et un peu différente de ce que nous avons entendu jusqu'à présent.

Existe-t-il des lois provinciales qui obligent les coopératives de crédit à informer ses membres?

M. Guss: Dans chaque province, il existe des règles de divulgation, et ceci existe depuis fort longtemps. Elles sont même antérieures à celles que l'on trouve dans les règlements d'application de la Loi sur les banques. De 1975 à 1980, à l'époque où l'on débattait des modifications à apporter à la Loi sur les banques, on a assisté à de nombreuses discussions entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux sur la façon de les harmoniser.

Si mes souvenirs sont exacts, le ministère des Finances et le Bureau de l'inspecteur général des banques, tel qu'il existait à l'époque, ont déployé beaucoup d'efforts pour essayer d'harmoniser les règles de divulgation applicables aux banques avec celles en vigueur dans les provinces mais, en toute justice, je dois dire qu'à mon avis les provinces en général ont des exigences de divulgation plus strictes pour les institutions financières qu'elles régissent.

Mme Collins: À votre avis, quelle serait la province la plus exigeante?

M. Guss: Je n'ai pas examiné cette question de près récemment. Je ne pourrais donc pas vous répondre avec certitude.

Mme Collins: Les règles de divulgation sont-elles très précises, vont-elles jusqu'à spécifier le nombre de jours ou de mois?

M. Guss: Connaissez-vous la situation en Ontario?

M. Hanstead: Non, je ne connais pas les détails. Je connais toutefois notre mode de fonctionnement car je dirige des coopératives de crédit depuis 1964. Nous avons toujours jugé qu'il importait de prévenir nos membres dans des délais raisonnables, de sorte que nous avons toujours dû respecter les règles. Mais je n'en connais pas le détail.

[*Texte*]

Mrs. Collins: What do you interpret as fair notice?

• 1730

Mr. Hanstead: As much as possible, we should advise them in advance that we are going to do things, as some of our newsletters have indicated, and if something comes up that requires us to do something spontaneously, then immediately thereafter we should tell them.

Mrs. Collins: Has that happened?

Mr. Hanstead: Yes.

Mrs. Collins: In what example?

Mr. Hanstead: I have my examples and my newsletters right here. For instance, we were changing the service charges on January 1, 1987. Our statements go out monthly to all our members, particularly those with PCA accounts. We have monthly statements with the cheques attached thereto, and that statement said that the service charges went up on the first of the month and that all these service charges were available in the office to see.

Mrs. Collins: It did not actually list the service charges, then.

Mr. Hanstead: No, but they were available. If we had a specific item such as the charge for writing on an unencoded cheque, we stated specifically that the unencoded cheque would have a $1 charge. But we did not list the whole works, and from time to time we have done comparisons.

Mrs. Collins: Now, do any of your customers have what we have been calling passbook accounts, where you do not ordinarily. . .?

Mr. Hanstead: We do not have any passbooks at our credit union. Our credit union has statements that go out either monthly or quarterly. All our chequing account statements go out every month, with the cancelled cheques attached thereto. All members with any savings account—which includes mortgage loans, personal loans, RRSPs—receive quarterly statements.

Mrs. Collins: Many of them, I gather, have these newsletters as well.

Mr. Hanstead: The newsletter goes on a quarterly basis to every member.

Mr. Beslin: Most credit unions do have newsletters. It is a regular feature of a credit union, a regular feature of the ongoing communication. The education committee as well, which is also a common feature of a credit union, can establish any other type of communication vehicle for that.

The annual meeting is also there to discuss service charges as a policy matter. It was a policy matter at a

[*Traduction*]

Mme Collins: Qu'entendez-vous par prévenir dans des délais raisonnables?

M. Hanstead: Dans la mesure du possible, nous devrions prévenir la clientèle à l'avance des changements qui sont envisagés, comme certains de nos bulletins le font, mais si un évènement imprévu se présente qui nous oblige à improviser, nous devrions alors prévenir les clients tout de suite après.

Mme Collins: Cela s'est-il déjà produit?

M. Hanstead: Oui.

Mme Collins: Pouvez-vous nous en donner un exemple?

M. Hanstead: J'ai des exemples a vous donner et nous avons ici nos bulletins. Par exemple, nous devions modifier les frais d'administration le 1er janvier 1987. Les relevés sont envoyés tous les mois à nos membres, en particulier à ceux qui possèdent des compte-chèques personnels. Nous envoyons des relevés mensuels accompagnés des chèques encaissés et ils précisaient que les frais d'administration avaient augmenté le premier du mois, que les montants étaient affichés dans les succursales.

Mme Collins: Les relevés ne précisaient donc pas les frais d'administration?

M. Hanstead: Non, mais on pouvait en informer nos clients. S'il y avait, par exemple, des frais supplémentaires pour l'établissement d'un chèque non codé à l'encre magnétique, il était clairement énoncé que ces frais seraient d'un dollar. Mais nous ne donnions pas la liste complète de tous les frais. Nous avons parfois procédé à des comparaisons toutefois.

Mme Collins: Certains de vos clients ont-ils ce qu'on appelle des comptes sur livret, qui normalement ne donnent pas lieu. . .?

M. Hanstead: Il n'y a pas de comptes sur livret à notre coopérative de crédit. Nous envoyons des relevés mensuels ou trimestriels. Tous les relevés de compte-chèques sont envoyés mensuellement, accompagnés des chèques encaissés. Les clients qui possèdent un compte d'épargne—ce qui inclut les prêts hypothécaires, les prêts personnels, les REÉR—reçoivent des relevés trimestriels.

Mme Collins: Ces derniers, j'imagine, reçoivent également les bulletins.

M. Hanstead: Les bulletins sont envoyés à tous les membres chaque trimestre.

M. Beslin: La plupart des coopératives de crédit publient un bulletin. C'est là une caractéristique des coopératives de crédit, un élément courant du programme de communication. Le comité de vulgarisation, qui est également une caractéristique des coopératives de crédit, peut décider en outre d'autres modes de communication.

Par ailleurs, l'assemblée générale annuelle permet aussi de discuter des frais d'administration au niveau du plan

[*Text*]

number of credit union annual meetings this year, so it can be also that direct with the membership to where a resolution would be addressed on the issue or a justification from a financial standpoint would be addressed.

Mrs. Collins: Does the society have any recommendations to make about whether or not there should be a specific requirement in legislation for advanced disclosure of changes or new service charges?

Mr. Guss: If we had to have a policy on it, I think the policy clearly would be that it should be in advance. I think it would be very easy for our credit unions, because of the consistency of the newsletter approach, which goes to every member, to do it in advance. As Warren has pointed out, they normally and regularly do tell people in advance that the rates or the fees are going up.

The fees have not changed that frequently, so again, it is easy to do it once a year. The case of Shaunavon is an outstanding case, where a credit union warned people in its annual report, which went to all members or shareholders, and therefore everybody was forewarned. They went to great pains. But I think that is normal, and we would have no problem in establishing national policy that fee changes should be advised in advance.

Mrs. Collins: And once a year, say.

Mr. Guss: I am not sure people would want to be tied down to once a year, as long as there is notice in advance.

Mrs. Collins: Yes. What we have been talking about with the banks is that it be restricted to. . . That is a possibility.

Mr. Guss: Yes.

Mr. Beslin: The member does have a stake as well in the financial operation, and so I think one of the procedures we have tried to develop with the *Competition Quarterly* is to tell them that there is a balance there. You do have to look at the bottom line; you have to look upon it as a financial consideration, but you also have to look at it from the consumer standpoint, which is that as long as that balance is in place you are acting very responsibly.

I think the policy in terms of advance notice for us would be, yes, the advance notice should be there because we are going to err always on the side of the consumer. There is no question that it is the responsible thing to do for the consumer or the member, and that would be a very easy policy for us to live with and to request of our credit unions.

Mrs. Collins: When the Canadian Bankers' Association appeared before us—you have probably seen their brief—

[*Translation*]

d'action général. La question a d'ailleurs été débattue cette année, à plusieurs assemblées générales de coopératives de crédit, de sorte que les membres ont eu l'occasion de discuter directement d'une résolution et de prendre connaissance des justifications de ce plan du point de vue financier.

Mme Collins: La Société aurait-elle des recommandations à présenter sur l'opportunité d'inclure dans la loi des dispositions précises concernant la divulgation à l'avance des modifications de tarifs ou des nouveaux frais d'administration?

M. Guss: Si une mesure devait être adoptée à ce sujet, je dirais qu'elle devrait exiger la divulgation à l'avance. Cela ne poserait pas de difficultés pour nos coopératives de crédit, je pense, en raison même de l'existence généralisée des bulletins qui sont envoyés à tous les membres. Comme Warren l'a signalé, ces bulletins préviennent normalement et régulièrement les membres à l'avance des relèvements de tarifs ou des augmentations de frais.

Après tout, les frais ne changent pas tellement souvent, si bien qu'il serait facile d'en aviser nos membres une fois par an. Le cas de Shaunavon est exceptionnel: la coopérative de crédit a prévenu la clientèle dans son rapport annuel, qui est envoyé à tous les membres ou à tous les actionnaires, mais tout le monde a été averti à l'avance. On a donc fait un effort particulier. Mais cela est normal, je pense, et il devrait être possible d'établir un plan d'action national exigeant que les modifications de tarifs soient notifiées à l'avance.

Mme Collins: Disons une fois par an.

M. Guss: Je ne suis pas persuadé qu'il soit souhaitable de s'imposer un carcan d'un an. L'essentiel, c'est que chacun soit prévenu à l'avance.

Mme Collins: Oui. Dans le cas des banques, il a été question de restreindre. . . Mais c'est là une possibilité.

M. Guss: Oui.

M. Beslin: Il faut dire que nos membres s'intéressent également à la prospérité financière de l'entreprise et nous avons justement essayé de leur faire comprendre dans *Competition Quarterly* qu'il est important d'équilibrer les deux points de vue. D'un côté, il faut voir les résultats de l'entreprise, les aspects financiers, et de l'autre côté, il faut tenir compte du point de vue du consommateur. Le tout est d'en arriver à un juste milieu. C'est là notre responsabilité.

Sur le plan de la politique, par conséquent, je crois que la notification à l'avance est souhaitable parce que nous sommes du côté du consommateur. C'est la seule façon d'agir de façon responsable envers le public ou nos membres, et des dispositions de ce genre seraient tout à fait acceptables pour nous, pour les coopératives de crédit.

Mme Collins: Lorsque les porte-parole de l'Association des banquiers canadiens ont comparu devant notre

[*Texte*]

they did a comparison of a basket of services and the costs. They show the credit unions being higher in terms of their service charges except for low-deposit accounts. Do you agree with their figures?

Mr. Beslin: No. We did an analysis of that, and I will not dwell on it too long because we did have a great deal of trouble with the methodology. Also the five credit unions that were in that study did represent only about 10% of the membership in the country, compared to, of course, 100% of the bank customers that were represented in the banking industry.

• 1735

From our standpoint, that tier structure set-up—1000, 600, 200—is very common among the banks. It is not common among the other financial institutions in the country. That is definitely their tiered approach to banking.

Our approach to it is always that we should be the best at the low end of the scale, because from a consumer standpoint, regardless of what you have in that account, you should be treated as the account holder; it is your money in the account. The favouritism shown to the account holder at the high end of the scale should be in the interest rates, if possible.

Frankly, as a consumer, and perhaps I am speaking as a consumer here, once that account builds up to a very large level, you should be thinking about more attractive vehicles to put that money in than in a chequing account. When you are building up to a couple of thousand dollars, you should be thinking about things like a term deposit or a more favourable account that will pay you a better return. The responsible thing from a consumer's standpoint is to assure that your operating account is as small as possible and that you are not penalized for keeping a small operating account.

From our standpoint, the survey, although it was poor in methodology, made our point in terms of how operating accounts should be handled.

Mr. de Jong: The question I was going to ask, Mrs. Collins asked. It was about the comparison between the figures that were presented to us earlier in the week. The fees set by the credit unions are really fees that are set by each credit union. Is that correct?

Mr. Guss: That is correct.

Mr. de Jong: And members do have control over that.

Mr. Beslin: That is correct; direct control.

The Chairman: Can I ask one question?

Mr. de Jong: Yes. Surely.

[*Traduction*]

comité—vous avez probablement vu leur mémoire—ils ont présenté une comparaison d'un panier de services et de son coût. Leurs chiffres montraient que les coopératives de crédit imposaient des frais plus élevés pour leurs services, sauf pour les comptes de petits dépôts. Etes-vous d'accord avec ces chiffres?

M. Beslin: Non. Nous avons effectué une analyse de cette question, mais je ne vais pas en discuter très longuement parce que nous avons eu beaucoup de mal à comprendre leurs méthodes de calcul. En outre, les cinq coopératives de crédit examinées dans cette étude ne représentaient qu'environ 10 p. 100 de nos membres par comparaison, naturellement, avec la totalité des clients des banques, c'est-à-dire 100 p. 100.

De notre point de vue, la structure étagée établie—1,000, 600, 200—est très courante chez les banques. Elle n'est pas habituelle au sein des autres institutions financières du pays. C'est là leur façon d'aborder les opérations bancaires.

Nous avons toujours voulu pour notre part favoriser le bas de l'échelle parce que, du point de vue du consommateur, indépendamment du montant que contient le compte, chacun doit être traité comme un titulaire de compte, c'est-à-dire sur un pied d'égalité. Le seul privilège que peut avoir le détenteur d'un compte bien garni, c'est de bénéficier d'intérêts plus importants.

En toute franchise, et je parle ici en tant que consommateur, lorsqu'un compte commence à avoir des sommes très élevées, il convient de chercher d'autres moyens pour faire fructifier cet argent, plutôt que de le laisser dormir dans un compte-chèque. Si quelqu'un possède quelques milliers de dollars, il devrait penser peut-être à des dépôts à terme ou à un compte plus favorable offrant un meilleur rendement. L'intérêt du consommateur est de garder son compte courant à un niveau aussi bas que possible, mais sans être pénalisé pour autant.

De notre point de vue, donc, malgré ces lacunes méthodologiques, cette étude nous a donné raison en montrant comment il convenait de gérer un compte courant.

M. de Jong: Mme Collins a déjà posé la question que je voulais aborder. Il s'agit de la comparaison entre les chiffres qui nous ont été présentés plus tôt cette semaine. Les frais établis par les coopératives de crédit sont en fait établis par chaque établissement, n'est-ce-pas?

M. Guss: C'est exact.

M. de Jong: Et les membres ont droit de regard sur ces frais.

M. Beslin: Absolument.

Le président: Puis-je poser une question?

M. de Jong: Naturellement.

[*Text*]

The Chairman: I have a question for Jonathan. You operate the clearing for all these credit unions. Do you charge the credit unions a fee for the clearing? Obviously you have to charge something to run your clearing.

Mr. Guss: We do. Maybe I should make a broad comment on that. The cost of clearing to the credit union system, before the CPA was created, before the clearing system was transferred from the CVA to the CPA, was very high.

The Chairman: Sure. Because each credit union had to keep an account with a bank, and they probably had to keep a big free balance.

Mr. Guss: Or even if they did it through the central, the central had to do it with the bank. But the banks cut their fees to the credit union system considerably when the idea of the CPA was introduced in 1975 in the white paper. They cut them again in 1980 when the Bank Act legislation went through, and they cut them again in 1981 just before the CPA went up. So I want to thank the committee and the House for passing the CVA Act in 1980, and all of you who sat in the House at that time.

Mr. Hanstead: I think Jonathan should be on one side of these tables. I am not sure which one.

Mr. Guss: The other thing I would like to say of a less policy nature is we do charge them, but it really is a straight cost. In other words, we recover from the centrals precisely our cost in running the group clearing arrangement for them.

The Chairman: Do you charge per cheque that you transfer for a particular central?

Mr. Guss: No. We pay the cost as it is; whatever the cost is, we pay it. It is not per cheque. They pay us a *pro rata* share, based on their proportion of all the cheques in the system, based on their volume. So it is a true co-op.

The Chairman: So it is a co-op system. You provide a service, and they pick up their *pro rata* share of the expense, whatever it is.

Mr. Guss: That is right.

The Chairman: It is the centrals that pick it up from you. Is that right?

Mr. Guss: That is right.

[*Translation*]

Le président: Ma question s'adresse à Jonathan. Vous assurez la compensation pour toutes les coopératives de crédit. Celles-ci doivent-elles payer des droits pour ce service de compensation? De toute évidence, vous devez assumer des frais pour gérer ces opérations de compensation.

M. Guss: C'est juste. J'aurais d'ailleurs des commentaires généraux à présenter à ce sujet. Le coût de la compensation pour le réseau des coopératives de crédit, avant la création de l'ACP, avant que le système de compensation ne passe du CVA à l'ACP, était très élevé.

Le président: Bien sûr. Chacune des coopératives de crédit devaient alors avoir un compte auprès d'une banque et devaient sans doute conserver un solde non grévé élevé.

M. Guss: Même si la coopérative faisait affaire avec la centrale, la centrale devait avoir recours aux services de la banque. Mais les banques ont réduit considérablement les frais qu'elles imposaient au réseau de coopératives de crédit lorsque l'idée de l'ACP a vu le jour en 1975 dans le Livre blanc. Elles ont réduit les frais encore une fois en 1980 au moment où la Loi sur les banques a été adoptée, et une nouvelle réduction a été opérée en 1981 immédiatement avant la création de l'ACP. Je tiens donc à remercier le Comité et la Chambre pour avoir adopté la Loi sur l'Association canadienne des paiements en 1980, ainsi que tous ceux d'entre vous qui siégeaient à la Chambre à ce moment-là.

M. Hanstead: Je pense que Jonathan devrait se trouver d'un côté de la table, mais je ne suis pas sûr de quel côté.

M. Guss: Ceci dit, et mon propos sera de caractère moins politique cette fois-ci, nous imposons effectivement des frais aux coopératives de crédit, mais au prix coûtant. Autrement dit, nous recouvrons auprès des centrales les coûts exacts que nous engageons pour réaliser les opérations de compensation à leur intention.

Le président: Vos frais sont-ils établis en fonction de chaque chèque que vous transférez au nom de la centrale particulière?

M. Guss: Non, nous assumons le coût réel, quel qu'il soit. L'unité n'est pas le chèque. Le montant versé est calculé au prorata et est fondé sur le coût de tous les chèques du réseau, en fonction du volume de chacun. Le système est véritablement coopératif.

Le président: Il s'agit donc d'un régime coopératif. Vous fournissez un service et les établissements assument leur part proportionelle des dépenses, quelles qu'elles soient.

M. Guss: C'est exact.

Le président: Ce sont les centrales qui perçoivent les fonds en votre nom, n'est-ce-pas?

M. Guss: C'est exact.

[*Texte*]

The Chairman: The centrals then have a whole series of member companies. How do they operate in the charge-back to their member companies for this clearing?

Mr. Hanstead: They charge us per item for clearing.

The Chairman: Per cheque you clear.

Mr. Hanstead: That is correct.

The Chairman: So as a credit union you would have specific knowledge as to what it costs you to clear a cheque.

Mr. Hanstead: We know what we get charged through the electronic system for clearing a cheque, but that is not the whole works. We just do not have it done that way. We have to have staff in our office, etc.; they have to sort these things out. At month end we have to attach them to our statements, and so on and so forth.

• 1740

The Chairman: One of the questions we have been trying to find out—we were wondering if you would help us—

Mr. Guss: We will try to help you.

The Chairman: Could you tell us the cost for the electronic clearing you do—not your own in-house staff costs of handling a cheque, but the electronic cost of clearing?

Mr. Hanstead: It could be a bit of a guess.

The Chairman: In other words, what does the central charge you per unit?

Mr. Hanstead: I believe it is 13.5¢.

The Chairman: So it is 13.5¢ a cheque.

Mr. Hanstead: That could be off a little, but that is relatively close for what you are wanting. If it is 12.5¢ or 14¢ then I do not think it makes any difference, but it is in that area.

Mr. de Jong: Does that figure change at all in terms of volume? The more volume the—

Mr. Hanstead: In Ontario we had a standard fee, but we just changed that, in March of this year. We have gone to some tiering on it, and that is why I go on the standard fee. But prior to that it did not matter on your volume; it was the same amount regardless of how many cheques you cleared a month.

Mr. de Jong: Right. But now having different levels, different charges, I assume related to volume, is an indication that there is less cost per item the larger the volume.

[*Traduction*]

Le président: Les centrales chapeautent donc une série de compagnies membres. Comment font-elles pour facturer les frais aux compagnies membres pour le service de compensation?

M. Hanstead: Les frais sont établis à l'unité.

Le président: Pour chaque chèque ayant fait l'objet d'une compensation?

M. Hanstead: Oui.

Le président: Ainsi, la coopérative de crédit doit savoir précisément combien coûte la compensation d'un chèque.

M. Hanstead: Nous connaissons le montant des frais imputés pour la compensation d'un chèque grâce au système électronique, mais ce n'est là qu'un aspect de la question. Il y a d'autres éléments qui entrent en jeu. Il faut tenir compte du personnel de nos bureaux, etc. Tous ces éléments doivent être calculés. A la fin du mois, naturellement, tous ces éléments s'ajoutent aux états de compte.

Le président: Il y a une question que nous avons essayé d'élucider et nous nous demandions si vous pourriez nous aider. . .

M. Guss: Nous allons essayer.

Le président: Pourriez-vous nous dire combien coûte la compensation électronique que vous faites—indépendamment des coûts de main-d'oeuvre du traitement des chèques—uniquement le coût électronique de la compensation?

M. Hanstead: Ma réponse ne peut être qu'approximative.

Le président: Autrement dit, quels sont les frais qui vous sont demandés par la centrale par unité?

M. Hanstead: Je crois que c'est 13,5c.

Le président: Il en coûte donc 13,5c. par chèque.

M. Hanstead: Je peux me tromper quelque peu, mais ce chiffre donne une idée assez exacte de l'ordre de grandeur. Le montant est peut-être de 12,5c. ou de 14c., mais c'est dans cet ordre-là.

M. de Jong: Le montant varie-t-il en fonction du volume? Plus le volume est important. . .

M. Hanstead: En Ontario, les frais étaient fixes, mais nous venons de changer les critères, en mars dernier. Nous avons adopté une certaine échelle et c'est pourquoi je prends la défense des frais fixes. Jusque là, le volume n'avait aucune incidence. Le montant demeurait le même, indépendamment du nombre de chèques compensés par mois.

M. de Jong: Très bien. Mais maintenant qu'il existe des niveaux différents, des frais variables, j'imagine que les frais seront moindres pour les volumes plus importants.

[*Text*]

Mr. Hanstead: That is correct. We ran into scenarios where other financial institutions were offering services to the larger credit unions because the volumes were such that they could beat our standard fee. So we were put in a position where, rather than being a co-operative where we charge everybody the same, in order to retain the business we had to get into a tiered account like other people.

Mr. de Jong: One could enter into debate about whether that is a truly co-operative principle. We also believe in a certain amount of cross-subsidization.

That line of questioning in fact is the one I wanted also to explore with you, because in part you are our window into the industry.

Mr. Guss: Did you say we are a window or your window?

Mr. de Jong: Both. The public's window.

Mr. Minaker: Mr. Guss, I want to ask a question about commercial loans. Back in 1979-80, when things were getting kind of tough for the credit unions, I think there was sort of a withdrawal from the commercial loan field. Is that still existing now, so that primarily the local credit union deals simply in, say, house mortgages and personal loans, or are you still clearing the commercial loans through the central agencies?

Mr. Guss: There may be some misunderstanding in the information we put out earlier, so let me back up a bit. I will deal with credit unions first; then I will deal with CCCS.

Credit unions definitely have gotten into the commercial lending field. They began a very long time ago, but it has grown significantly in the 1980s. I would say that they have not backed away from it at all. If anything, they have been encouraged by findings of organizations like the Canadian Federation of Independent Business, who have done surveys of their members that show that the level of satisfaction of business borrowers is much higher with credit unions than with other financial institutions—it came as a surprise to us; we did not even know they were doing the surveys—in every aspect of commercial lending, not just quickness and ease of getting the credit but also in servicing of the credit, in changing the credit, in realigning it. So we have had a very good response.

I am not saying that we are into large loans to large corporations, but in our communities and in our regions we are doing quite a good job of commercial lending, and the larger community credit unions find it a very

[*Translation*]

M. Hanstead: C'est exact. Nous nous sommes heurtés à des situations où d'autres institutions financières offraient des services aux grandes coopératives de crédit dont les volumes étaient si importants qu'elles pouvaient bénéficier de tarifs inférieurs aux nôtres. Nous avons donc été contraints de faire comme tout le monde et d'adopter un système étagé, pour conserver notre clientèle, plutôt que de demeurer une véritable coopérative imposant les mêmes frais à tout le monde.

M. de Jong: On pourrait discuter longuement de cette question pour se demander s'il s'agit là véritablement d'un principe coopératif. Nous croyons à la nécessité de certaines formes d'interfinancement.

C'est ce genre de question, en réalité, que je voulais examiner avec vous parce que, dans une certaine mesure, vous ouvrez pour nous une porte sur l'industrie.

M. Guss: Une porte donnant sur l'intérieur ou sur l'extérieur?

M. de Jong: Les deux. Une porte publique.

M. Minaker: Monsieur Guss, je voudrais vous poser une question au sujet des prêts commerciaux. En 1979-1980, alors les coopératives de crédit traversaient une période difficile, je pense que vous avez à peu près cesser de consentir des prêts aux entreprises. La situation a-t-elle changé? Les coopératives de crédit locales consentent-elles principalement, disons, des prêts hypothécaires et des prêts personnels, ou prenez-vous en charge la compensation des prêts commerciaux par l'intermédiaire des agences centrales?

M. Guss: L'information que nous avons présentée plus tôt a peut-être prêté à confusion. Permettez-moi d'apporter quelques précisions. Je parlerai d'abord du point de vue des coopératives de crédit, puis de la SCCC.

Les coopératives de crédit se sont nettement tournées vers le domaine des prêts commerciaux. Le processus a commencé il y a fort longtemps, mais les opérations ont augmenté considérablement dans les années 1980. À vrai dire, je dirais qu'elles n'ont jamais délaissé ce secteur. Au contraire, elles ont été encouragées dans cette voie par des organismes comme la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, qui a fait des sondages auprès de ses membres, et dont les résultats montrent un degré de satisfaction des emprunteurs commerciaux supérieur à l'égard des coopératives de crédit qu'à l'égard des autres institutions financières. Ces résultats nous ont surpris, d'autant plus que nous ne savions même pas que de tels sondages avaient été effectués. Les réponses nous étaient favorables dans tous les aspects des prêts commerciaux, non seulement la rapidité et la facilité d'obtention du crédit, mais également dans l'administration de ce crédit: rééchelonnement des paiements, modification des modalités, etc. Les réactions ont donc été très bonnes.

Je ne dis pas que nous consentons des prêts aux grandes sociétés, mais dans nos localités et dans nos régions, nous sommes très actifs dans le domaine des prêts commerciaux. Les coopératives de crédit des grandes villes

[*Texte*]

important aspect of their business because it is a floating-rate business.

Mr. Minaker: [*Inaudible—Editor*]

Mr. Guss: Sure. In Saskatoon, Sherwood, and Regina; Steinbach, Manitoba; Vancouver City. Mary Collins is gone, but I am sure that she knows. So credit unions are very much into it.

Mr. Minaker: And what percentage does that represent of your total loan transactions and such?

Mr. Beslin: Just commercial loans—that would be excluding farms and those types of operations—straight commercial loans are up to, I would say, 5% to 6% of lending.

Mr. Minaker: So the majority of your services are geared for the personal loan or the personal deposit and so on?

Mr. Guss: It still is, absolutely.

Mr. Beslin: Well, I excluded farm loans from that percentage because we treat those as a very specific one.

• 1745

Mr. Guss: If you included farm loans or agricultural financing in it, it would be a much higher percentage. You are looking at $23 billion. So 5% is over $1 billion in commercial loans.

Mr. Minaker: So your major customer is your membership and your member and so on. So you can concentrate your efforts on making sure these people are content and happy.

I guess what I am trying to say is that maybe because that is where your area is, you are ahead of the banks in certain areas of, say, service charge costs.

Mr. Hanstead: I think that would be fair in some regards. But also, when you are dealing. . . for example, our credit union, where we deal with a lot of recruits, etc., at places like Petawawa. . . you do not have very big, high-volume dollars. That is one thing you miss out on when you are dealing in the personal field, because if you are dealing with 100 guys who joined the armed forces just six months ago and they each want $400 to go home on vacation, there is a lot more paperwork to that than to processing a $40,000 commercial loan.

But what we have done at the Credit Union of Central Ontario is we have been working on relatively commercial lending, because we have a large number of community credit unions in with businesses, and as well

[*Traduction*]

considèrent que les prêts commerciaux sont un aspect très important de leurs activités, en raison notamment des taux flottants.

M. Minaker: [*Inaudible—Éditeur*]

M. Guss: Bien sûr. À Saskatoon, Sherwood et Regina, à Steinbach, au Manitoba, à Vancouver. Mary Collins est partie, mais je suis sûr qu'elle est au courant. Les coopératives de crédit sont donc très présentes de ce côté-là.

M. Minaker: Quel pourcentage les prêts commerciaux représentent-ils par rapport à l'ensemble des prêts que vous consentez?

M. Beslin: Pour les prêts commerciaux uniquement—c'est-à-dire à l'exclusion des prêts agricoles et d'autres opérations de ce genre—je dirais de 5 à 6 p. 100.

M. Minaker: La plus grande partie de vos services sont donc axés sur les prêts personnels ou les dépôts personnels et les opérations de ce genre?

M. Guss: Ils le sont effectivement.

M. Beslin: J'ai exclu les prêts agricoles de ce pourcentage parce qu'il s'agit pour nous de cas très particuliers.

M. Guss: Si l'on incluait les prêts agricoles ou le crédit agricole, le pourcentage serait beaucoup plus élevé. Les chiffres sont de l'ordre de 23 milliards de dollars. Les 5 p. 100 de prêts commerciaux correspondent à un peu plus de 1 milliard de dollars.

M. Minaker: Vos principaux clients sont donc vos membres. Vous pouvez concentrer vos efforts à satisfaire ces clients.

Ce que j'essaie de dire, en définitive, c'est que peut-être, en raison de votre créneau particulier, vous avez un certain avantage sur les banques dans certains domaines comme celui des coûts relatifs aux frais de services.

M. Hanstead: C'est vrai dans une certaine mesure. Il ne faut pas oublier, toutefois, qu'à nos coopératives de crédit à certains endroits où les nouveaux membres sont nombreux, comme à Petawawa, les sommes déposées ne sont pas très élevées. C'est là un des désavantages de la spécialisation dans le domaine personnel. Lorsque l'on fait affaire avec 100 jeunes soldats qui sont entrés dans l'armée il y a à peine six mois et que chacun veut retirer 400$ pour aller passer des vacances dans leur famille, on se retrouve avec une charge administrative beaucoup plus importante que pour une opération commerciale de 40,000$.

Mais à la coopérative de crédit du centre de l'Ontario, nous nous sommes intéressés davantage aux prêts commerciaux parce que nous avons un grand nombre de coopératives de crédit communautaires qui font affaire

[*Text*]

we deal with farmers. We have gone into syndication of business loans. So if a credit union wants to serve somebody in the business in their community and they do not have the asset strength or base to do it, then they can call the central and the central will help syndicate that. So you still satisfy the—

Mr. Minaker: I think they do that in Manitoba too.

Mr. Guss: Yes, they do. And that is probably what you were getting at in your question. I realize there is more to it.

The Chairman: Are you doing much of that directly now?

Mr. Guss: No. And that is where I should end up. We are the central financial facility for the credit union system. Some time ago our board decided they wanted us to move back from commercial lending. We have gradually been moving out of it and concentrating on what I would call the "central banking function" for the credit union system.

Mr. Minaker: It is a very simple question. When you allot the charge for your membership fees annually, if you have a dormant account, is the $2.25 deducted from the account?

Mr. Hanstead: Yes, it is.

Mr. Minaker: And they obviously would not get any fee reductions or rebates. They would just get an interest accumulation, as John was describing earlier about his own—

Mr. Hanstead: Well, if a member has savings or shares with us, he or she partakes in that as any other member does. We just have a membership fee of $2.25.

One thing we do not have is any minimum charge on our accounts. In other words, if a person does not do any transactions 12 months of the year and just has a savings and an RRSP with us, they get the interest the same as any other member does. They just pay their $2.25 membership fee, which gives them rights as a member to go to the annual meeting and make decisions relative to the organization they belong to.

Mr. Minaker: As in the letter before us, if it were a young delivery boy and he had a $20 deposit, would he just get the interest on the $20 and then there would be $2.25 deducted from it?

Mr. Hanstead: No, we do not charge anybody under the age of 18.

[*Translation*]

avec des entreprises et avec des agriculteurs. À cette fin, nous avons créé un syndicat de prêts commerciaux. Si une coopérative de crédit veut accorder un prêt à une entreprise de sa localité mais qu'elle ne dispose pas de suffisamment de fonds, elle peut faire appel à la centrale, qui trouvera les fonds nécessaires. Le client sera ainsi satisfait. . .

M. Minaker: Sauf erreur, cette méthode se pratique également au Manitoba.

M. Guss: C'est juste. C'était sans doute là le sens de votre intervention. Je me rends compte que la question est fort vaste.

Le président: Êtes-vous très actifs dans ce genre d'activité actuellement?

M. Guss: Non. Je ne crois pas que nous irons plus loin. Nous sommes un service financier central qui dessert le réseau de coopératives de crédit. Il y a quelque temps, notre conseil a décidé de se retirer des prêts commerciaux. Nous avons réduit graduellement nos activités dans ce domaine pour nous concentrer sur ce que j'appellerais la «fonction bancaire centrale» au service du réseau de coopératives de crédit.

M. Minaker: La question est très simple. Vous imposez des frais de cotisation annuelle et même ceux dont le compte est inactif doivent acquitter les 2,25$ qui sont prélevés automatiquement du compte?

M. Hanstead: C'est exact.

M. Minaker: De toute évidence, ils ne bénéficient pas de réduction de frais ni de rabais. Mais l'intérêt sur leur compte s'accumule, comme John le disait tout à l'heure à propos de son propre. . .

M. Hanstead: Si un membre a des économies en dépôt chez nous ou s'il ou elle possède une part de la coopérative, il participe aux avantages au même titre que les autres. Il lui faut cependant payer sa cotisation de 2,25$.

Cependant, nous n'imposons pas de frais minimum sur les comptes. Autrement dit, si une personne n'effectue aucune opération pendant les 12 mois de l'année mais qu'elle a des économies ou un REER en dépôt chez nous, elle retire ses intérêts au même titre que tous les autres membres. Elle paie sa cotisation de 2,25$ et cela lui donne le droit en tant que membre d'assister à l'assemblée générale annuelle et de participer aux décisions relatives à l'organisation.

M. Minaker: Comme dans le cas exposé dans la lettre que nous avons devant nous, si un jeune garçon de livraison avait 20$ en dépôt chez vous, obtiendrait-il uniquement l'intérêt sur ces 20$ pour ensuite se faire déduire 2,25$ sur son compte?

M. Hanstead: Non, nous n'imposons pas de frais aux personnes de moins de 18 ans.

[*Texte*]

Mr. Minaker: Say somebody has an account of $20. Then you would charge $2.25 a year, and then you would add on the interest. So it could reduce that way.

Mr. Hanstead: But $2.25 is not charged. . . You use the example of a paper boy or something like that—

Mr. Minaker: I used the example of the paper boy because that is the letter we got. But I am saying if somebody had $20 in an account and he was 20 years old or he was 50—

Mr. Hanstead: Yes. We would charge them a membership fee.

Mr. Minaker: That would be $2.25 a year. Then you would add on your 6% interest or whatever.

Mr. Hanstead: That is correct.

Mr. de Jong: I could clarify that, Mr. Chairman. When I first ran for the nomination, for all those people who donated to my cause I opened up a special account in trust, and I spent all the money in there, other than, I believe $8—

Mr. Minaker: $28,000.

Mr. de Jong: —or something. No, we are not the Tory party.

Anyway, that account floated around for a long time, and the sum just stayed there. I was not charged $2.50 per year. It was my $5 membership fee, and that was it. No charges at all. In fact, I had a heck of a time just closing it, just melding it in with the other account I had.

Mr. Hanstead: Some credit unions charge the $2.25. Some pay it out of their operations. That is a choice. Sherwood maybe does that out of its operations. We do it the other way. But that is the choice the credit unions have.

Mr. Guss: We have something to add to one of our earlier answers. About what you were saying about the more personal approach in that way, there is another side to it, because just within the competitive trend that is going on in the banking industry as well, the crucial account is clearly the personal chequing account. Even though it may not be the most profitable account to the institution, it is the key account to give you access to the consumer. It is clearly what makes the banks primary financial institutions, because of that first choice of the consumer of their personal chequing account.

• 1750

Cross-selling has become the norm in the industry so you want that account to then open up your services to the other accounts. So I think every institution, regardless

[*Traduction*]

M. Minaker: Prenons le cas d'une personne qui aurait un compte de 20$. Vous prélèveriez des frais de 2,25$ par an et verseriez ensuite les intérêts. Son compte se trouverait donc à diminuer.

M. Hanstead: Mais les 2,25$ ne sont pas prélevés. . . Vous avez utilisé l'exemple d'un livreur de journaux ou d'un garçon de course qui. . .

M. Minaker: J'ai utilisé l'exemple du livreur de journaux parce que c'est la lettre que nous avons reçue. Je parle maintenant en général et je dis que si quelqu'un a 20$ dans son compte, qu'il ait 20 ans ou 50 ans. . .

M. Hanstead: Oui. Cette personne devrait payer la cotisation.

M. Minaker: Cette cotisation est de 2,25$ par an. Vous ajouteriez ensuite l'intérêt de 6 p. 100 ou peu importe.

M. Hanstead: C'est exact.

M. de Jong: Je pourrais apporter des précisions, monsieur le président. Lorsque je me suis porté candidat, j'ai ouvert un compte spécial en fiducie pour toutes les personnes qui ont apporté une contribution à ma cause et j'ai dépensé tout l'argent qui s'y trouvait, à l'exception de, je pense, 8$. . .

M. Minaker: 28,000 dollars.

M. de Jong: . . . ou quelque chose du genre. Non, nous ne sommes pas du Parti Conservateur.

Quoi qu'il en soit, ce compte est demeuré inactif pendant une longue période et l'argent n'a pas bougé de là. On ne m'a pas imposé de frais de 2,50$ par an. J'avais payé ma cotisation initiale de 5$ et c'est tout. Par la suite, il n'y avait plus de frais. À vrai dire, j'ai eu beaucoup de difficulté à fermer ce compte, à le fusionner avec un autre compte que j'avais.

M. Hanstead: Certaines coopératives de crédit imposent des frais de 2,25$. D'autres utilisent les bénéfices d'exploitation. C'est un choix. Sherwood a peut-être choisi cette deuxième option. Nous avons décidé en faveur de la première. C'est un choix qui s'offre aux coopératives de crédit.

M. Guss: Nous avons quelque chose à ajouter à une de nos réponses antérieures. À propos de ce que vous disiez, à propos de l'orientation personnelle, il y a un autre aspect qu'il ne faut pas négliger parce que dans le cadre de la concurrence qui voit le jour dans l'industrie des banques, c'est le compte-chèques personnel qui occupera la place privilégiée. Ce n'est peut-être pas le compte le plus rentable pour l'établissement, mais c'est lui qui donne l'accès aux consommateurs. Il ne fait aucun doute que la primauté des banques en tant qu'institutions financières vient du fait qu'elles ont un accès privilégié à la clientèle grâce au compte-chèques personnel.

Les services multiples ou polyvalents sont devenus la norme dans l'industrie, de sorte que ce compte est le point de départ de toute une gamme d'autres services que

[*Text*]

of the size of commercial lending, their business operations, whatever, is aiming for that personal chequing account as the key to the consumer.

Mr. Rodriguez: Following the previous witnesses, if you were listening to what was going on, you heard this section 201 of the Bank Act being thrown around consistently. The credit unions do not come under the Bank Act, but there may be provincial rules under the provisions you come under. Is there an equivalent to section 201 in terms of notifying customers vis-à-vis service charges?

Mr. Guss: We are saying there is equivalent legislation in each province. In general it is stricter, but frankly we are not certain how strict it is on that specific question of service charges.

Mr. Rodriguez: When you implement a service charge in Ontario, for example, does the law require you to inform and get the acquiscience of the depositer?

Mr. Hanstead: As far as I know, there is no legislation in Ontario that says we have to give advance notice on service charges.

Mr. Rodriguez: When somebody takes out a share in the credit union and therefore becomes a member of the credit union, is there a list of things like the banks are now doing. . . you sign and it gives you the authority to impose any charges?

Mr. Beslin: That is generally given to them upon joining.

Mr. Guss: Perhaps Warren can address that again, because every credit union does it, but we have a manager here.

Mr. Hanstead: I would not say everyone does it either, because we are all individual units controlled by the board of directors who are elected by the membership. But in our credit union when a person joins, he signs what I call the standard chequing account form if he opens a chequing account. It probably reads the same as the chartered banks' does.

But we also provide them with a listing right then of what our service charges are. Then as much as possible we update them as quickly as possible, before, or immediately at the time any changes happen.

Mr. Rodriguez: So if I, for example, as a member of the Capreol Credit Union had a notification in a newsletter that in fact there is going to be an increase in the service charge or there will be a new service charge and I want to protest that or I want a justification of that, I presume I

[*Translation*]

l'on peut offrir. J'estime donc que toutes les institutions, indépendamment de l'importance de leurs prêts commerciaux ou de l'envergure de leurs activités, concentrent leur attention sur les comptes chèques personnels qui permettent le contact avec le consommateur.

M. Rodriguez: À la suite des interventions des témoins précédents, vous avez dû entendre qu'il est question constamment de l'article 201 de la Loi sur les banques. Les coopératives de crédit ne sont pas régies par la Loi sur les banques, mais il existe peut-être des règlements provinciaux auxquels vous êtes soumis. Trouve-t-on l'équivalent de l'article 201 dans ces règlements du point de vue de la notification des clients à l'égard des frais de services?

M. Guss: Nous disions qu'il existe des mesures législatives équivalentes dans chaque province. En général, elles sont plus vigoureuses mais, en toute franchise, nous ne savons pas exactement jusqu'où vont les exigences sur cette question particulière des frais de services.

M. Rodriguez: Lorsque vous introduisez des frais de services en Ontario, par exemple, la loi vous oblige-t-elle à informer le déposant et à obtenir son consentement?

M. Hanstead: Pour autant que je sache, il n'y a pas de textes législatifs en Ontario qui nous obligent à émettre des préavis concernant les frais de services.

M. Rodriguez: Lorsque quelqu'un acquiert une part dans une coopérative de crédit et que, par conséquent, il devient membre de cette coopérative, doit-il signer toutes sortes de documents, comme cela se passe de nos jours dans les banques, qui vous autorisent à imposer des frais?

M. Beslin: Les documents réglementaires sont en général remis aux nouveaux membres.

M. Guss: Warren peut peut-être répondre encore une fois à cette question. Toutes les coopératives de crédit font signer des documents, mais il connaît bien la question en tant que directeur.

M. Hanstead: Je ne dirais pas que toutes les coopératives de crédit agissent de la même façon, parce que nous sommes des entités individuelles dirigées par des conseils d'administration élus par les membres. Dans notre coopérative de crédit, lorsqu'une personne devient membre, elle signe la formule habituelle se rapportant à l'ouverture d'un compte-chèques. Cette formule contient sans doute les mêmes dispositions que celle des banques commerciales.

Nous remettons également à cette personne à ce moment-là la liste de nos frais de services. Puis, dans la mesure du possible, nous mettons ces listes à jour dès que les changements interviennent, et même avant si possible.

M. Rodriguez: Disons, par exemple, que je suis membre de la coopérative de crédit de Capreol et que je suis avisé dans un bulletin qu'on s'apprête à augmenter les frais de services ou à en introduire de nouveaux. Si je désire alors protester ou obtenir des justifications,

[*Texte*]

can go to my membership meeting—and I presume there is a requirement for an annual membership meeting—

Mr. Hanstead: Yes.

Mr. Rodriguez: —or I can go before the board of directors or ask to come before the board of directors and demand an explanation.

Mr. Guss: Yes, you definitely could.

Mr. Bernie Eisener (Canadian Co-operative Credit Society): Can I just make a point on that, because in our particular credit union I work with the very membership. I am a member of defence headquarters and work with the people who are members. So I get instantaneous feedback should we introduce a charge that some of the members do not like, because I am working with them every day. Because of that constant communication between myself and the other members, I am aware of what they are feeling with regards to the service charge levels within the credit union. Believe me, I get a lot of feedback.

Mr. Rodriguez: Does your organization monitor the bank service charges?

Mr. Beslin: Yes, the main focus of that publication, *Competition Quarterly*, which we are leaving with the committee, is that once a year it summarizes all of the charges at the five largest banks and the five largest trust companies.

The other three editions in the year present a high, low and norm of the ranges within those institutions.

Mr. Rodriguez: So is it safe for me to say that you are pretty familiar with bank service charges over the last several years?

Mr. Beslin: This has been going for three years, so after three years, yes, very familiar.

Mr. Rodriguez: Is it your opinion that these banks' services charges have increased rapidly, moderately or not at all?

Mr. Beslin: Rapidly.

• 1755

Mr. Rodriguez: Are there any observations you can make to this committee with respect to what can be done? How does one come to grips with that problem? Consumers are complaining.

Mr. Beslin: I think the point we have tried to make within this particular publication as well is that there are two major issues where this is concerned. You are right to address the notification issue head on. The consumer is saying, yes, there should be prior notification of charges and they should be presented in as simple and as clear a manner as possible.

[*Traduction*]

j'imagine que je peux me rendre à l'assemblée des membres—car il doit bien y avoir des exigences de tenue d'assemblée générale annuelle. . .

M. Hanstead: Oui.

M. Rodriguez: . . . ou je peux me présenter devant le conseil d'administration ou demander un rendez-vous au conseil d'administration pour exiger des explications.

M. Guss: Absolument.

M. Bernie Eisener (Société canadienne du crédit coopératif): Pourrais-je apporter un complément d'informations à ce sujet, car dans notre coopérative de crédit particulière je travaille avec les membres eux-mêmes. Je suis à l'administration centrale de la défense et je travaille avec des gens qui sont membres. Je suis immédiatement au courant des réactions lorsque nous introduisons des frais qui ne plaisent pas à certains membres parce que je travaille avec eux tous les jours. Grâce à cette communication régulière avec les autres membres, je suis au courant de leurs réactions à l'égard du niveau des frais de services de la coopérative de crédit. Vous pouvez me croire lorsque je dis que les réactions fusent de toute part.

M. Rodriguez: Votre établissement surveille-t-il les frais des banques?

M. Beslin: Oui, l'une des principales activités de cette publication, *Competition Quarterly*, dont nous vous laisserons des exemplaires consiste une fois par an à résumer tous les frais des cinq banques et des cinq sociétés de fiducie les plus importantes du Canada.

Les trois autres numéros de l'année présentent les frais les plus élevés, les frais les plus bas et les frais moyens de ces institutions.

M. Rodriguez: Je peux donc avancer sans crainte que vous connaissez assez bien l'évolution des frais de services bancaires au cours des dernières années?

M. Beslin: Cette activité se poursuit depuis trois ans, de sorte qu'effectivement je connais assez bien la situation.

M. Rodriguez: À votre avis, les frais de services de ces banques ont-ils augmenté rapidement, modérément ou pas du tout?

M. Beslin: Rapidement.

M. Rodriguez: Auriez-vous des observations à présenter au comité concernant les mesures qu'il convient de prendre? Comment devons-nous nous attaquer à ce problème? Les consommateurs se plaignent.

M. Beslin: Nous avons essayé dans cette publication particulière, comme ailleurs, de mettre en évidence deux grandes questions à cet égard. Vous avez tout à fait raison de vous intéresser au problème de la notification. Le consommateur tient à être prévenu à l'avance des augmentations de frais et il tient à ce que l'information lui soit présentée de la façon la plus simple et la plus claire possible.

[*Text*]

I did come across one example of a credit union that is going perhaps beyond... it itemizes it within the statement that the member gets. In other words, as opposed to seeing a single item that says service charge, *x* number of dollars, they will say, four cheques at, one money order at, and present the service charges as part of the statement fee.

The Chairman: Would you not do that normally?

Mr. Beslin: I think most people are used to getting a single figure on a statement that says service charge and then the total of that service charge. This is an itemized accounting of that.

The Chairman: For example, if you were charging 40¢ or 50¢ a cheque on a personal chequing account, would you not expect to see a cheque charge every time that there was a cheque?

Mr. Beslin: I mean the statement that you receive on the activity in that account for the month. I think it is more common to receive a single figure, whereas going a step beyond is telling you the amount of business that you have done in that month where service charges did apply. Certainly what we wouls say within this publication is to err on the side of the consumer, which is definitely that prior notification is to be expected.

Mr. Rodriguez: There is one thing more that concerns me. Everybody keeps saying it is just a matter of notification. The banks keep saying it is a matter of public relations. They put all these things up in the branches and then send them out in your statement every month. But what if I do not like and I do not agree with the increase and I want a justification for that? How do I deal with that problem in the banking system? I know how I deal with this in my credit union in Capreol.

Mr. Beslin: The second point that we are raising within this publication is the fact that there has to be some accounting for the level of the service charges.

Mr. Rodriguez: What suggestion would you make to this committee with respect to dealing with the banking system? Now, the banks have suggested an ombudsman. Of course, they want to hire the ombudsman and pay the ombudsman. That is like getting the fox to look out for the chickens.

Mr. Beslin: Obviously, there are service charges that are most critical to consumers, as opposed to the full range of service charges, which can be vast within any institution. I think to the average consumer there are a certain number of service charges that do require some degree of justification. In other words, perhaps a business case must be made clearly for those service charges and then communicated to the member. There is a business case to be made for something like an NSF cheque within

[*Translation*]

J'ai eu l'occasion de constater les pratiques d'une coopérative de crédit qui va peut-être même un peu trop loin en ce sens: elle donne le détail de tous les frais sur l'état de compte envoyé au client. Autrement dit, au lieu d'indiquer simplement sur le relevé tel montant pour les frais de service, celui-ci donne le détail complet: par exemple, tel frais pour quatre chèques, tel autre frais pour un mandat et tel autre frais encore pour des services généraux.

Le président: N'est-ce pas là la pratique normale?

M. Beslin: Je pense que la plupart des gens sont habitués à ne lire sur leur relevé que le montant global des frais de service. Dans le cas dont je vous parle, c'est le détail qui est précisé.

Le président: Par exemple, si vous imposez 40c. ou 50c. par chèque tiré sur un compte-chèques personnel, ne doit-on pas s'attendre à ce qu'il y ait des frais de service pour chaque chèque émis?

M. Beslin: Je parle du relevé que l'on reçoit sur les opérations du compte pendant le mois. D'habitude, c'est un montant global qui est inscrit, tandis que pour aller plus loin, il faudrait préciser toutes les opérations effectuées pendant le mois qui ont donné lieu à des frais de service. Quoi qu'il en soit, l'idée à retenir dans cette publication, c'est qu'il convient de prendre le parti du consommateur, dont un aspect est sûrement l'obligation de notification.

M. Rodriguez: Il y a encore une chose qui me préoccupe. Tout le monde ne cesse de parler de notification. Les banques, quant à elles, soutiennent qu'il s'agit d'une affaire de relations publiques. Elles remettent toute sorte de documents publicitaires aux succursales, qui les expédient en même temps que le relevé mensuel. Ce que je n'aime pas, toutefois, et ce que je conteste, ce sont les augmentations et je voudrais en connaître la justification. Comment puis-je m'attaquer à ce problème du système bancaire? Je sais ce que j'ai à faire dans le cas de ma coopérative de crédit de Capreol.

M. Beslin: Le deuxième point que nous soulevons dans la publication a justement trait au fait qu'il est essentiel que les augmentations de frais de services soient justifiées.

M. Rodriguez: Quelles suggestions feriez-vous au comité pour régler ce problème dans le cadre du système bancaire? Les banques, quant à elles, ont suggéré un protecteur du citoyen. Naturellement, elles veulent engager elle-même ce protecteur du citoyen et lui verser son salaire. C'est comme si l'on demandait au renard de surveiller les poulets.

M. Beslin: Naturellement, il existe des frais de service qui sont particulièrement critiques pour les consommateurs, par opposition à l'ensemble des frais de service qui peuvent être très divers au sein d'une institution. À mon avis, pour le consommateur moyen, il existe un certain nombre de frais de service qui doivent absolument être justifiés. Il conviendrait peut-être de préciser clairement quels sont ces frais de service, pour ensuite les communiquer au client. C'est le cas par

[*Texte*]

a financial institution, and I think the consumer presented with that needs the information. It should be provided to him or her.

Mr. Rodriguez: One bank has a charge of $6.50 for a stop payment. A guy phoned me the other day who was pretty cheesed off about paying $6.50 for a stop payment. He went to his bank and said that he wanted to stop the payment on a cheque. It is fairly obvious that he wrote the cheque for somebody else. When the cheque clears back to his branch, something goes on the computer saying not to honour the cheque. The cheque is then sent back to the person who cashed it at the other branch.

Mr. Beslin: But I think that is where the business case has to be made either beforehand or at the time of the complaint. Again, if that is the cost of the operation—

Mr. Rodriguez: The bank says that the charge is $6.50. If you do not like it, there is the door. Where do I go in a small community where there is only one bank? I am 40 miles away from the city.

• 1800

The Chairman: Start a credit union, John.

I am going to terminate this hearing for today and I want to thank you very, very much for coming. Mr. McCrossan, I am sorry I never got to you.

Thank you very much. You have been most helpful, in particular with that little bit of information you were able to give us.

[*Traduction*]

exemple des chèques sans provisions au sujet desquels, je pense, le consommateur a besoin d'information. Les renseignements doivent lui être communiqués.

M. Rodriguez: Je connais une banque qui demande 6,50$ à la personne qui fait opposition à un chèque. Quelqu'un m'a téléphoné l'autre jour pour se plaindre amèrement de ce qu'on lui ait fait payer 6,50$ pour faire opposition à un chèque. Il s'était rendu à sa banque pour demander qu'on fasse opposition à un chèque. Il semble assez évident qu'il avait établi ce chèque pour quelqu'un d'autre. Lorsque le chèque revient à sa succursale, l'ordinateur est programmé pour indiquer que le chèque ne doit pas être honoré. Le chèque est alors renvoyé à la personne qui l'a encaissé à l'autre succursale.

M. Beslin: L'idée à retenir, cependant, c'est que les règles du jeu doivent être claires dès le départ ou, du moins, au moment de la plainte. Naturellement, si c'est là le coût de l'opération. . .

M. Rodriguez: La banque déclare que les frais sont de 6,50$. Si vous n'êtes pas content, vous pouvez aller ailleurs. Mais que faire dans une petite localité où il n'y a qu'une seule succursale bancaire? Je demeure à 60 kilomètres de la ville.

Le président: Vous n'avez qu'à ouvrir une coopérative de crédit, John.

Je vais maintenant clore l'audience d'aujourd'hui et je tiens à vous remercier énormément pour votre présence. Monsieur McCrossan, excusez-moi de ne pas avoir eu le temps de vous donner la parole.

Merci beaucoup. Votre témoignage nous est précieux, grâce en particulier à l'information que vous nous avez communiquée.

Book Tarif
rate

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 154

Tuesday, April 19, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 154

Le mardi 19 avril 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of charges for personal financial services

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude des frais d'administration des services financiers personnels

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOINS

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Royal Bank of Canada:

John E. Cleghorn, President;

George Buckrell, Senior Vice-President, Personal Banking;

Dr. Edward Neufeld, Executive Vice-President and Chief Economist, Economics and Government Affairs;

Jack Burnett, Senior Vice-President and General Counsel.

From the Canadian Co-operative Credit Society:

Jonathan J. Guss, Vice-President, Corporate Affairs and General Counsel;

Warren J. Hanstead, General Manager, National Defence Credit Union Ltd.;

Ralph Beslin, Manager, Communications.

TÉMOINS

De la Banque Royale du Canada:

John E. Cleghorn, président;

George Buckrell, vice-président principal, Service aux particuliers;

Edward Neufeld, vice-président exécutif et économiste en chef, Division économique et des affaires gouvernementales;

Maître Jack Burnett, premier vice-président et avocat-conseil général.

De la Société canadienne de crédit coopératif:

Maître Jonathan J. Guss, vice-président, Affaires corporatives, et avocat-conseil général;

Warren J. Hanstead, directeur général, Caisse d'économie de la Défense nationale Ltée;

Ralph Beslin, directeur, Division des communications.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 154

Tuesday, April 19, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 154

Le mardi 19 avril 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of charges for personal financial services

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude des frais d'administration des services financiers personnels

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27848

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert E.J. Layton

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert E.J. Layton

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 19, 1988
(231)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 8:07 o'clock p.m. this day, in Room 209, (West Block), the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn and Robert E.J. Layton.

Acting Member present: John Rodriguez for Michael Cassidy.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Terrence J. Thomas, Research Officer.

Witness: *From the Public Interest Research Centre*: Andrew Roman, Executive Director and General Counsel.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference under Standing Order 96(2), dated Thursday, March 24, 1988, in relation to Charges for personal financial services. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, April 12, 1988, Issue No. 150.*)

The witness made a statement and answered questions.

At 8:47 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 8:56 o'clock p.m., the sitting was resumed.

At 8:57 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Tranquillo Marrocco
Committee Clerk

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 19 AVRIL 1988
(231)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances et de affaires économiques se réunit aujourd'hui à 20 h 07, dans la pièce 209 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn et Robert E.J. Layton.

Membre suppléant présent: John Rodriguez remplace Michael Cassidy.

Aussi présents: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de la recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

Témoin: *Du Centre pour la défense de l'intérêt public*: Maître Andrew Roman, directeur exécutif et avocat-conseil général.

Conformément aux dispositions du paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 24 mars 1988 relatif aux frais d'administration des services financiers personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 12 avril 1988, fascicule nº 150.*)

Le témoin fait une déclaration et répond aux quetions.

À 20 h 47, le Comité suspend les travaux.

À 20 h 56, le Comité reprend les travaux.

À 20 h 57, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Greffier de Comité
Tranquillo Marrocco

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Tuesday, April 19, 1988

• 2007

The Chairman: Our hearings are under Standing Order 96.(2) in relation to charges for personal financial services. The first witness is the Public Interest Research Centre. Andrew Roman, I think you are the chairman; Glenn Bell is the associate general counsel; Dr. Robert Horwood is counsel; and Elizabeth MacKenzie is assistant executive director.

You have a brief, and I was wondering if you could do a quick short-run on that brief for us and then we could get on to the questioning.

Mr. Andrew Roman (Executive Director and General Counsel, Public Interest Research Centre): Thank you, Mr. Chairman. I would like to start by saying that we are the second-best-known consumer group in Canada. That means to some extent we have to try harder. In terms of the kind of work we do, we are not a volunteer grass roots group like the Consumers' Association of Canada. We tend to be more of a specialist research group. Most of our staff are professionals and we provide service to other groups; that is how we function.

In our brief we try to mention that there are a number of charges that have been levied against the banks. Some of these we believe to be exaggerations and distortions, so we summarized what we take to be the issues and the non-issues.

The first non-issue, on which you unfortunately spent some time with the Royal Bank this afternoon, is that service charges have been rising more rapidly than the Consumer Price Index. In our submission, that is irrelevant, because comparison with the Consumer Price Index is the wrong standard.

The second non-issue is that increases in service charges are being used to offset losses in Third World countries. The third is that there is no real competition between the banks, because they all have service charges.

The Chairman: So do the trust companies and so do all the credit companies.

Mr. Andrew Roman: That is exactly the point. We think in principle service charges can be a good thing;

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mardi 19 avril 1988

Le président: Nous tenons des audiences sur les frais de services financiers personnels en vertu de l'article 96.(2) du Règlement. Notre premier témoignage vient du Public Interest Research Centre. Andrew Roman, vous en êtes le président, je crois; Glenn Bell est le co-directeur du contentieux; M. Robert Horwood est avocat conseil; et Elizabeth MacKenzie est directrice exécutive adjointe.

Je sais que vous avez un mémoire. Je me demandais s'il vous serait possible de nous en faire un bref exposé de sorte que nous puissions passer aux questions.

M. Andrew Roman (directeur exécutif et avocat conseil, Public Interest Research Centre): Monsieur le président, je vous remercie. Pour commencer, permettez-moi d'établir que notre groupe se classe au deuxième rang des organismes connus de défense du consommateur au Canada. Dans une certaine mesure, cela signifie que nous devrons essayer de faire mieux. Quant à la nature de nos opérations, nous ne sommes pas un groupe bénévole issu de la base comme l'Association des consommateurs du Canada. En fait, nous serions plus un groupe de recherche spécialisé. La plus grande partie de notre personnel est composée de professionnels offrant des services à d'autres groupes; c'est là notre principe de fonctionnement.

Dans notre mémoire, nous tentons de faire ressortir que parmi les accusations portées contre les banques, certaines sont à notre avis exagérées et fausses. C'est pourquoi elles sont résumées en ce que nous estimons être des questions valables et des questions sans fondement.

Le premier argument non valable, auquel vous vous êtes malheureusement attardés avec les représentants de la Banque Royale, cet après-midi, est la prétention que les frais de service augmentent plus rapidement que l'indice des prix à la consommation. Dans notre mémoire, ce point n'est pas considéré pertinent, car l'indice des prix à la consommation n'est pas une bonne base de comparaison.

Ensuite, il est faux de dire que les augmentations des frais de service servent à contrebalancer les pertes absorbées dans les pays du tiers-monde. Enfin, il est faux de prétendre qu'il n'existe pas de véritable concurrence entre les banques parce qu'elles exigent toutes des frais de service.

Le président: Tout comme les sociétés de fiducie et toutes les sociétés de crédit.

M. Andrew Roman: Voilà. En principe, les frais de service sont croyons-nous valables. Cependant, ce qui

[*Texte*]

however, what matters is not principle, but how they are applied in practice. That is the point to which we direct ourselves.

The first issue—one that I believe has not been raised by other people here—is what we call price discrimination. This is implicit in Dr. Thomas' study, and page 12 of our brief refers to table 3 of his study. The point that is made there is that the same basket of services can cost the consumer as much as one-third for those with a balance of greater than $1,000 versus those with a balance of less than $200.

• 2010

If it costs *x* cents to cash a cheque or whatever the service may be, that is what it costs the bank to provide the service, no matter how much money you have in your account. If you are being charged in relation to cost, that is what you should be charged whether you have 10¢ or $10 million in your account. What we see is discrimination on the basis of size of account. In our submission, that is unjustified.

The reason is that there is not too much competition for people with small accounts. That may be the justification.

The Chairman: As my colleague said, there are funds on deposit. Did you look at the fact that they do not pay a realistic interest rate to the poor fellow who keeps $1,000 on account and that they can therefore afford to give him a few free services?

Mr. Layton: A bit of a loss-leader.

Mr. Andrew Roman: That is not the user-pay principle. That is mixing the principle of user pay with some other principle, which does not make sense.

Mr. Layton: Why?

Mr. Andrew Roman: If you have interest of $200 or $1,000, they should either pay you interest on your $200 or on your $1,000 and they should charge you for the service in accordance with what the service costs them. Otherwise, they are mixing one principle with another and mixing the principle of forgone interest with the principle of user pay.

Mr. Layton: That was the only principle a while ago.

The Chairman: They accept that you pay tax on your interest. You cannot deduct your personal service charges, so to the extent they reduce your interest—on which you pay income tax—and give you free services—on which you are not attributed to benefit—there is an advantage to the consumer.

Mr. Andrew Roman: There is some advantage there, yes.

Mr. Layton: Very subtle.

[*Traduction*]

importe, ce n'est pas tant le principe que la façon dont il est appliqué. C'est ce qui a retenu notre attention.

Le premier point valable—qui, je crois, n'a pas été soulevé par d'autres, ici—est ce que nous appelons la discrimination de prix. Ce fait est implicite dans l'étude de M. Thomas, et à la page 12 de notre mémoire, nous faisons référence au tableau 3 de son étude. Il y est établi que le même panier de services peut coûter trois fois plus au consommateur dont le solde bancaire est de moins de 200$ qu'à celui dont le solde dépasse 1,000$.

S'il en coûte *x* cents pour encaisser un chèque ou pour obtenir un autre service, c'est ce qu'il en coûte à la banque pour offrir le service, peu importe le montant de votre compte. Si vous êtes facturé en fonction du coût, ces frais devraient être invariables, que vous ayez 10c. ou 10 millions de dollars dans votre compte. La réalité est que l'on pratique la discrimination fondée sur l'importance du compte. Nous prétendons, dans notre mémoire, qu'une telle pratique est injustifiée.

Elle est possible parce que les petits clients des banques n'ont pas beaucoup de choix. Voilà qui pourrait expliquer cette discrimination.

Le président: Comme l'a affirmé mon collègue, des fonds sont déposés. Vous êtes-vous arrêté au fait que les banques ne paient pas un taux d'intérêt réaliste au pauvre diable maintenant son solde à 1,000$ et qu'elles sont donc à même de lui offrir quelques services gratuits?

M. Layton: Un peu un article de réclame.

M. Andrew Roman: Cette façon de faire ne correspond pas au principe de l'utilisateur-payeur. Elle représente plutôt un mélange de ce principe et de quelque autre, qui ne fait aucun sens.

M. Layton: Pourquoi?

M. Andrew Roman: Si vous avez 200$ ou 1,000$ dans votre compte, la banque devrait vous verser l'intérêt en fonction de cette somme et vous facturer le service en fonction de son coût réel. Autrement, elle confond deux principes, celui de l'intérêt cédé et de l'utilisateur-payeur.

M. Layton: C'était là l'unique principe, il n'y a pas longtemps.

Le président: On accepte que l'intérêt soit imposable. Cependant, vous ne pouvez déduire les frais de service personnel acquittés de sorte que, dans la mesure où on réduit votre intérêt—imposable—et que l'on vous offre des services gratuits—dont vous ne pouvez tirer avantage—alors, vous en profitez, en tant que consommateur.

M. Andrew Roman: Effectivement, il y trouve quelque avantage ici.

M. Layton: C'est très subtil.

[*Text*]

Mr. Andrew Roman: But that is still a form of price discrimination which adds tax advantage and does not eliminate it. It creates problems by distorting the principle of user pay. We are either going to have the principle or we are not, and if we do, we should charge people fairly. We should not discriminate.

The Chairman: I agree a hundred percent.

Mr. Andrew Roman: I am critical of the staff study on the issue of accessibility. It devotes two sentences to accessibility. I think it is a much more serious issue.

We recommend that Parliament legislate to prohibit customer service-charge discrimination on the basis of minimum monthly balance. The central issue—which Mr. McCrossan was just beginning to get to in his questioning of the Royal Bank—is lack of consent, and what lawyers refer to as adhesion contracts. These are the standard contracts the industry charges so you have no choice—you either sign the contract or you do not. The basic provision of the contract is a blank cheque to the bank to change its charges if, as, and when it wants to.

In our submission that is inappropriate. There is no competition with respect to contracts. No one is tugging my arm—as a depositor or borrower—to give me a better contract with the bank. There should be legislation to ensure the kinds of contracts we now sign are not the kinds of contracts we will sign in the future.

There are analogies to this in the landlord and tenant area. There are standard form leases: you are not allowed to specify certain things in your lease if you are a landlord; if you try to specify them they are void. There are other examples we can put in, where it is felt it is necessary to protect the consumer in an unequal bargaining power situation.

I want to make sure the committee understands clearly this is not merely a disclosure problem. It is not merely a notice problem. The problem is with the contracts. If you have no choice but to sign away your life in one of those contracts, then the fact this is disclosed to you is small comfort indeed.

The Chairman: We ought to have a choice. Perhaps not use a bank at all.

Mr. Andrew Roman: That is what we mentioned earlier.

The Chairman: I mean there is a choice. Everyone always has a choice. The question is: What is the expense of the choice?

Mr. Andrew Roman: That is right.

[*Translation*]

M. Andrew Roman: N'empêche que la pratique demeure une forme de discrimination de prix qui, si elle rapporte un avantage fiscal, n'en demeure pas moins. Elle crée des problèmes puisqu'elle fausse le principe de faire payer les services par l'utilisateur. Soit que l'on adhère au principe, soit qu'on le rejette. Si on y souscrit, alors il faut facturer les gens de façon équitable. Il ne devrait pas y avoir de discrimination.

Le président: Je suis tout à fait d'accord avec vous.

M. Andrew Roman: L'étude effectuée par les recherchistes sur la question d'accessibilité suscite chez moi certaines critiques. On y consacre deux phrases à l'accessibilité. À mon avis, cette question mérite beaucoup plus d'attention.

Nous recommandons que le Parlement adopte une loi afin d'interdire la facturation des frais de service en fonction du solde minimal mensuel du client. Le noeud de la question, que M. McCrossan venait tout juste d'aborder pendant qu'il questionnait les représentants de la Banque Royale, est le manque de consentement et ce que les avocats appellent les contrats d'adhésion. Il s'agit de ces formulaires standards qui ne vous laissent aucun choix—soit que vous signez, soit que vous ne signez pas. Essentiellement, la signature de ce contrat revient à donner carte blanche à la banque, à lui permettre de modifier ses frais à son gré.

Nous croyons qu'une telle pratique est inadmissible. Où est la concurrence? Nul ne cherche à m'offrir, en tant que déposant ou emprunteur, un contrat meilleur avec la banque. Il faudrait légiférer afin de s'assurer que les genres de contrats que nous signons actuellement disparaîtront.

On peut y voir certaines analogies avec les baux que signent les propriétaires et locataires. Les formulaires sont standards: il vous est interdit d'apporter certaines précisions dans le contrat si vous êtes propriétaire; si vous tentez de le faire, ces dispositions sont sans validité. Nous pourrions citer d'autres exemples de situations où, croyons-nous, il importe de protéger le consommateur traitant avec quelqu'un ayant un plus grand pouvoir de négociation.

Je tiens à m'assurer que le Comité comprend bien qu'il ne s'agit pas uniquement d'un problème de divulgation. Il n'est pas question ici de simplement donner avis. La difficulté réside dans les contrats. Si vous n'avez d'autres choix que de vous donner corps et âme en signant un tel contrat, le fait de le savoir est peu réconfortant.

Le président: Il faudrait qu'il y ait un choix. Peut-être ne pas faire affaire avec la banque?

M. Andrew Roman: C'est ce que nous avons mentionné plus tôt.

Le président: En fait, un tel choix existe. Tous ont le choix. Ce qu'il faut déterminer, c'est le coût de ce choix.

M. Andrew Roman: C'est exact.

[*Texte*]

Mr. McCrossan seemed surprised earlier this afternoon that the regulations under the Bank Act take away rights consumers would have if the regulations were not there. I was not surprised. The purpose of the Bank Act is to protect banks, not consumers. Consumer protection is secondary. If we want to look at consumer protection, perhaps we should pass a consumer protection act or change the name to something else.

• 2015

The Chairman: The Bank Act provision on the face of it seems pretty good to me. I think the regulation seems to have altered totally the outlook of the statute. In other words, I think you might make a point that those who passed the regulation have passed regulations that clearly do not seem to be in the spirit of the statute itself. The statute says you cannot charge unless there is an agreement, but all of a sudden you can create an agreement by some sort of a notice at 10 a.m. Monday morning that is effective 10.01 a.m.

Mr. Andrew Roman: I think you are right.

The Chairman: It can be put on a piece of letter-size paper and posted in an prominent place, which presumably could be above the washroom door.

Mr. Rodriguez: If you do not like the service charge, what do you do? It seems to me that these guys here are whipping up all these charts. They are going to put it up in the branches tomorrow. They are going to send out letters. They put it in the statement. They will phone you.

The Chairman: If you happen to be in a big city, at least you might be able to shop around between credit unions and trust companies and banks. If you happen to be in a small town out in the valley, God help you. Is that what you had in mind, John?

Mr. Rodriguez: Yes. That is the question. A person who has established his banking, has his mortgage at the bank, has all his stuff there, what does he do? Can he pull it all up and go someplace else?

Mr. Andrew Roman: The regulations use the phrase "shall notify the customer", but they do not say how. They say to disclose, but they do not say how. Nowhere do they speak of personal notice. Even when they say "in writing", they do not say what you do with the writing.

The Chairman: You post it up on the wall.

Mr. Andrew Roman: The sole purpose of the regulation, as I read it, is to relieve the banks of the need to provide personal notice.

The Chairman: Have you chaps looked at any drafting changes that we might do with the regulations as part of your study?

[*Traduction*]

M. McCrossan semblait étonné plus tôt, cet après-midi, d'apprendre que les règlements d'application de la Loi sur les banques enlèvent au consommateur le pouvoir d'exercer les droits qui existeraient sans règlements. Je n'ai pas été surpris. La Loi sur les banques a pour objet de protéger les banques, non pas le consommateur. La protection du consommateur est ici secondaire. Si c'est le but visé, alors peut-être faudrait-il adopter une loi de protection du consommateur ou changer d'une quelque autre façon le titre de la loi.

Le président: À première vue, la disposition de la Loi sur les banques me semble tout à fait adéquate. Il me semble que le règlement a complètement modifié la perspective de la loi. Autrement dit, je pense que vous pourriez faire valoir que ceux qui ont adopté le règlement ont adopté une mesure qui ne semble de toute évidence pas conforme à l'esprit de la loi. La loi dispose que vous ne pouvez imposer des frais à moins d'un accord, mais il est possible de parvenir à un accord sous forme d'avis publié à 10 heures le lundi matin et qui entre en vigueur à 10h01.

M. Andrew Roman: Je pense que vous avez raison.

Le président: L'avis peut être rédigé sur du simple papier lettre et affiché dans un endroit en évidence, comme la porte des toilettes.

M. Rodriguez: Si vous n'êtes pas d'accord avec les frais de service, que pouvez-vous faire? Il me semble que ces gens sont en train de préparer tous ces tableaux et demain ils vont les afficher. Ils vont envoyer des lettres, l'indiqueront dans le relevé ou vous téléphoneront.

Le président: Si vous résidez dans une grande ville, vous avez au moins le choix entre les caisses de crédit, les sociétés de fiducie et les banques. Mais si vous vous trouvez dans une petite ville éloignée, bonne chance. Est-ce ce que vous aviez en tête, John?

M. Rodriguez: Oui. C'est la question qui se pose. Que peut faire quelqu'un, client d'une banque, qui y a contracté un emprunt hypothècaire, qui y fait toutes ses transactions? Peut-il retirer ses avoirs et aller ailleurs?

M. Andrew Roman: En vertu du règlement, le client «doit être avisé», mais le règlement n'indique pas comment. Il doit y avoir divulgation, mais le texte ne dit pas comment. Il n'est nulle part question d'avis personnel. Même quand le règlement dispose que l'avis doit être fait «par écrit», il ne précise pas quelle utilisation doit en être faite.

Le président: L'avis doit être affiché sur le mur.

M. Andrew Roman: D'après ce que je comprends, le seul but du règlement est d'éviter aux banques d'avoir à envoyer un avis personnel.

Le président: Avez-vous examiné des modifications que nous pourrions apporter aux règlements dans le cadre de votre étude?

[*Text*]

Mr. Andrew Roman: Yes. We looked at the cost of this, and I understand there may be some dispute as to whether our cost figures are right or wrong. But I take it that whether they are right or wrong, it really is not a matter for the banks to decide, because the customers are going to be paying it anyway. So if the banks tell you—

The Chairman: No question about it.

Mr. Andrew Roman: —it is too expensive, ask yourself to whom it is too expensive. It depends on what consumers value that information at.

The Chairman: Bearing in mind, of course, that the competitors of the banks will by our legislation have to do the same thing.

Mr. Andrew Roman: That is right.

The Chairman: The principal trust companies are being brought into the same regulation, so in effect the entire intermediary industry is going to be stuck with these regs.

Mr. Andrew Roman: That is right. So the only practical question is: Is this a waste of consumers' money if Parliament were to legislate?

The Chairman: That is right.

Mr. Andrew Roman: I am saying it is not, on the basis of our best estimate.

The Chairman: Oh, good. Can you address yourself to that for a moment?

Mr. Andrew Roman: Yes. Before we got here, I was discussing with Dr. Thomas whether our numbers were right or wrong. He thinks our numbers are too low and that perhaps a rough cut would be 5%. I would accept that if 5% of your annual service charges are what it would cost you to be notified that your rates are going up, and if that happened once a year as it now looks like it will, or if you required personal notice, the result would be that it would reduce the frequency with which the banks and other institutions would have changes, because suddenly there would be a cost attached to notify you of the changes.

The Chairman: You would agree that notification would only be compulsory where the changes went up. In other words, if somebody advertised a cheque clearing at $3 a cheque and found that was not competitive, and they reduced it to 50¢, they would not have to notify you. They could do that on their own.

Mr. Andrew Roman: That is right. On the basis of freedom of contract, I think as legislators you can fairly assume that most people would waive notice if it were a matter of reduction of fees.

The Chairman: Or notice would not be required to reduce them.

[*Translation*]

M. Andrew Roman: Oui. Nous en avons évalué le coût, et je crois comprendre qu'il y aurait désaccord au sujet de l'exactitude de nos chiffres. Mais que ces chiffres soient fondés ou non, il me semble que ce n'est pas aux banques de décider, parce que de toute manière les consommateurs devront payer. Aussi, si les banques vous disent. . .

Le président: Cela ne fait aucun doute.

M. Andrew Roman: . . . que cela coûte trop cher, demandez-vous à qui il en coûte trop cher. Tout dépend de la valeur que les consommateurs accordent à cette information.

Le président: Compte tenu, bien entendu, que notre loi obligera les concurrents des banques à faire la même chose.

M. Andrew Roman: C'est exact.

Le président: Les principales sociétés de fiducie sont visées par le même règlement, de sorte que toute l'industrie intermédiaire sera au prise avec ce règlement.

M. Andrew Roman: En effet. Aussi, la seule question d'ordre pratique qui se pose est la suivante: le Parlement gaspillera-t-il l'argent des consommateurs s'il légifère?

Le président: C'est exact.

M. Andrew Roman: D'après nos estimations, ce n'est pas le cas.

Le président: Ah, très bien. Pouvez-vous traiter de cette question pour un instant?

M. Andrew Roman: Oui. Avant de venir, je discutais avec le Dr Thomas pour savoir si nos chiffres étaient exacts ou non. Selon lui, ils sont trop bas et une coupure approximative serait d'environ 5 p. 100. Je serais d'accord si 5 p. 100 de vos frais de service annuels correspondaient à ce qu'il en coûterait pour vous aviser que les taux vont augmenter, et si cela se produisait une fois par année comme ce semble devoir être le cas, ou si vous exigiez d'être avisé personnellement, il s'en suiverait une réduction de la fréquence à laquelle les banques et les autres institutions procèderaient à des modifications, puisque subitement il en coûterait quelque chose pour vous aviser des changements.

Le président: Vous accepteriez qu'un avis ne soit obligatoire que lorsqu'il y aurait des changements à la hausse. Autrement dit, si quelqu'un annonçait un coût unitaire de trois dollars pour la compensation de chèque et qu'après s'être aperçu que ce coût n'est pas concurrentiel, il réduisait à 50c., il ne serait pas obligé de vous aviser. Il pourrait agir unilatéralement.

M. Andrew Roman: C'est exact. Du point de vue de la liberté contractuelle, je pense qu'en tant que législateurs, vous pouvez raisonnablement présumer que la plupart des gens renonceraient à l'avis dans les cas de réduction de frais.

Le président: Il ne serait pas nécessaire d'envoyer un avis pour les réduire.

[*Texte*]

Mr. Andrew Roman: That is right. But on the upside, I would propose that the notice be 45 days in writing, because it takes a while. Some of this is sent out third-class post.

The Chairman: Why do you say 45 and not 60?

Mr. Andrew Roman: Because it will take 15 days for you to receive it in some places.

The Chairman: The Bank of Montreal mentioned 60 days. Did you take a look at that yet?

Mr. Andrew Roman: Sixty days would not bother me. Forty-five should be a minimum, because—

• 2020

The Chairman: The Royal said 30; the Bank of Montreal said 60. You guys have drawn up 45 in the minimum.

Mr. Andrew Roman: Thirty is kind of tight.

The Chairman: I agree 100%.

Mr. Andrew Roman: It is not an emergency, so there is no difficulty with planning ahead and saying: on such and such a date we will raise by this amount, so we will just back away from that and give you the notice in writing.

Then if the bank does not hear back from you within a certain period of time, you should be deemed to have consented, because if they have to wait for every letter to come back, obviously that is impractical. This then gives you an opportunity to write back and say: no, I am not prepared to pay these. Either get me a cheaper account which will provide the same service, or I will go somewhere else.

The Chairman: What you are really saying is that it is very much like an accountant writing you to confirm a liability on a financial statement to a company, in other words a debt. You have so many days and then you are deemed to have agreed that it is the debt.

Mr. Andrew Roman: That is right. That is the only practical way to deal with it, I would suggest. In and of itself, all these notice provisions are not enough unless you introduce legislation which says that no contract between a bank and a customer may specify that the customer—

The Chairman: Waives the charges or waives the Bank Act.

Mr. Andrew Roman: —waives the charges in future or that the customer—

The Chairman: I agree 100%.

Mr. Andrew Roman: That is really our other point. The important principle there is that consent should be prior, not subsequent.

[*Traduction*]

M. Andrew Roman: En effet. Mais dans le cas inverse, je proposerais qu'il y est un avis écrit de 45 jours, car il faut parfois compter beaucoup de temps. Certains avis sont envoyés par courrier de troisième classe.

Le président: Pourquoi 45 jours et pas 60?

M. Andrew Roman: Parce que dans certains cas il ne faut que 15 jours.

Le président: La Banque de Montréal a parlé de 60 jours. Avez-vous examiné la proposition?

M. Andrew Roman: Je n'y verrais pas d'inconvénient. Quarante-cinq jours seraient un minimum, car. . .

Le président: La Banque Royale a parlé d'un avis de 30 jours; la Banque de Montréal 60 jours. Vous proposez un avis minimum de 45 jours.

M. Andrew Roman: Un avis de trente jours serait un peu juste.

Le président: Je suis tout à fait d'accord.

M. Andrew Roman: Comme il n'y a pas d'urgence, on peut aisément planifier à l'avance et prévenir le client qu'à telle ou telle date les frais vont augmenter d'un certain montant mais qu'un avis écrit lui sera préalablement envoyé.

Si la banque ne reçoit pas de réponse du client après un certain temps ce dernier sera présumé être consentant. S'il fallait attendre la lettre de réponse de chaque client cela poserait des problèmes pratiques. Le client aurait alors la possibilité de répondre par écrit pour contester, exiger un compte moins coûteux offrant les mêmes services, sinon il ira ailleurs.

Le président: En fait, vous dites que la situation est très comparable à celle d'un comptable qui vous écrirait pour vous confirmer l'existence d'un passif de l'état financier envers une société, autrement dit une dette. Vous auriez tant de jours pour répondre, après quoi vous seriez réputé accepter la dette.

M. Andrew Roman: C'est exact. Selon moi, c'est la seule façon de faire, en elle-même, les dispositions concernant l'avis ne sont pas suffisantes, il faut adopter une loi qui dispose qu'aucun contrat entre une banque et un client ne peut spécifier que ce dernier. . .

Le président: Fait une reconciation en ce qui concerne le frais ou la Loi sur les banques.

M. Andrew Roman: . . . fait une reconciation à l'égard des frais futurs, ou que le client. . .

Le président: Je suis entièrement d'accord.

M. Andrew Roman: C'est l'autre point que nous voulons faire valoir. Le principe important à respecter est que le consentement doit être antérieur et non pas postérieur.

[*Text*]

Then we come to a more difficult area: charges we would consider socially unjust.

I do not think we have any special expertise in what is socially unjust. All we can do is tell you what people seem to be most irritated about. If you assume that the conscience of the average person has considerable value, and if they regard this as being unfair, then I think this is a reasonable criterion. The one most people seem to be angry about is the adding insult to injury when you get an NSF cheque, not when you issue an NSF cheque, and then you get charged for it.

The Chairman: Can I ask you a question on that, now that you have brought it up? I hate like heck doing this in the middle of your presentation, and I should not, but I do it anyway.

Mr. Andrew Roman: That is all right.

The Chairman: It being Tuesday evening, it is only on Tuesday evenings I do these things. It seems to me that one of the advantages of that charge is that it makes a person who receives the cheque in payment of a bill kind of careful of whom he takes a cheque from. It costs him a heck of a lot of money if that cheque bounces. If he has a sneaky feeling that it is a piece of rubber he is depositing in his bank account, then maybe he will not deposit it in his bank account unless it is certified. On the other hand, if he does not have to worry about any cost of it, why would he not deposit it? After all, it makes his account look good for the few hours it has not cleared.

Mr. Andrew Roman: I can see both sides of the issue, Mr. Chairman. I think from the bank's standpoint, their view would be that it is far easier for the recipient of an NSF cheque to collect it than for the bank to collect it. Obviously they want to put pressure on customers to collect it. Whether any charge should be a deterrent charge, though, is a wholly different issue.

If charges are there to recover costs, banks do not have the power to fine people. They are not institutions with penal functions. Why should they deter? That is the function of the criminal law, and if someone is being a paper-hanger, let him be prosecuted under the criminal law. The other side of the coin is that when you think about the bank charge, if somebody gives you a bum cheque for $200 and the bank charges $5 or $10, the real disincentive is that you are stuck without payment, not the bank charge.

The Chairman: You are stuck with the bank charge plus the other thing.

Mr. Andrew Roman: That is right, but the largest part of the pain you are normally going to suffer, unless it is a very small cheque, is that you are out your money. The marginal improvement in deterrence from not being careful that comes by virtue of the bank charge is more than offset by the apparent injustice of having to pay for something when someone else has done something to you.

[*Translation*]

Cela nous amène à un aspect plus délicat: les frais de service socialement injustes.

Je ne crois pas que nous soyons des spécialistes de cette question. Tout ce que nous pouvons faire, c'est de vous informer de ce que les gens considèrent comme irritant. Si vous prenez pour acquis que la conscience du citoyen moyen a une grande valeur et que les frais sont considérés comme injustes, dans ce cas je pense qu'il s'agit d'un critère valable. Ce qui semble irriter la plupart des gens, c'est lorsqu'on retourne le fer dans la plaie en leur imposant des frais non pas pour avoir émis un chèque sans provision pour avoir encaisser un chèque sans provision.

Le président: Puis-je vous poser une question maintenant que vous abordez le sujet? Je déteste vous interrompre en premier milieu de votre exposé, je ne devrais pas le faire, mais je le fais tout de même.

M. Andrew Roman: C'est très bien.

Le président: Je ne fais ce genre de chose que les mardis soirs, et nous sommes mardi soir. Selon moi, l'imposition de ces frais a notamment comme avantage de faire en sorte que quelqu'un qui reçoit un chèque en paiement d'un compte fera preuve de prudence à l'égard de qui émet le chèque car il aura à payer des frais élevés si le chèque est refusé. S'il a le sentiment que le chèque risque d'être refusé, il refusera peut-être de le déposer dans son compte bancaire à moins qu'il n'ait été visé. Autrement dit, s'il ne risque pas d'avoir à payer des frais, pourquoi ne déposerait-il pas le chèque? Après tout, les choses paraîtront normales tant qu'il n'y aura pas eu compensation.

M. Andrew Roman: Je vois les deux côtés de la question, monsieur le président. Pour les banques, il est beaucoup plus facile que ce soit le récipiendaire d'un chèque sans provision, plutôt que les banques qui aient à percevoir le dû. Les banques veulent évidemment imposer cette tâche aux clients. Quant à savoir si les frais doivent avoir un effet dissuasif, c'est là une toute autre question.

Si les frais visent à récupérer les coûts, les banques n'ont pas le pouvoir d'imposer des amendes. Elles n'ont pas de fonctions définitives. Pourquoi devraient-elles prendre des moyens de dissuasion? C'est le rôle du droit criminel, et si quelqu'un agit malhonnêtement, qu'il soit poursuivi en vertu des lois pénales. Par ailleurs, si quelqu'un reçoit un chèque sans provision de 200$ et que la banque lui exige des frais de 5$ ou 10$, le véritable frein est, non pas les frais bancaires, mais le fait que la personne ne touchera pas son argent.

Le président: La personne doit à la fois payer les frais à la banque et elle se retrouve sans l'argent du chèque.

M. Andrew Roman: Oui, mais l'aspect le plus grave, à moins qu'il ne s'agisse d'un chèque peu élevé, est que vous vous retrouvez sans argent. L'amélioration marginale résultant des frais en cas d'imprudence est plus que compensée par l'injustice apparente d'avoir à payer une pénalité pour quelque chose que quelqu'un d'autre vous a fait.

[*Texte*]

I would suggest that I would not put too much weight on the idea that people would irresponsibly accept NSF cheques. I do not think that is on; no one is happy with an NSF cheque.

• 2025

The other issue related to it is the thing about keeping an account open with a balance less than $200. The Consumers' Association of Canada said in their brief that they would like the banks to justify. . . They gave a long list of things. I do not understand what they mean by "justify" and I do not know to whom they want it justified. Our position is slightly different. We feel that where you can say that despite the economic considerations, such as we have just been discussing with NSF cheques—those are relatively minor in comparison to the irritation and the manifest unfairness—we should let economics go when we are talking about relatively small amounts and just say that this or that type of charge is going to be banned. We realize, of course, that it ultimately is going to be recovered from some other charge.

The Chairman: Or recovered in the non-payment of interest on—

Mr. Andrew Roman: It is not going to come out of the shareholders' pockets of the financial institutions in all likelihood. You are redistributing income in a closed group. Is what you are doing socially justified? In the kinds of examples we have given you, our submission is that it is.

Mr. Layton: Mr. Chairman, you interrupted before to clarify a point. Perhaps I could ask—

The Chairman: Keep on interrupting. We are doing a fine job here.

Mr. Layton: On this NSF cheque thing, is there any evidence to suggest that there is any social justice in an NSF cheque project if we were to suddenly stop penalizing the recipient? Why not the issuer? Why is there not something in the regulations to—

The Chairman: The issuer winds up with a $12.50 to $15 charge.

Mr. Layton: That is another charge-back through his bank.

The Chairman: He may never pay it. He may not have an account.

Mr. Layton: I only do it when I do not know it. I sense this in the whole area of social justice. I am not comfortable with the concept that we are going to try to legislate that institutions like banks become purveyors of social justice. It is a judgment thing; it is not something I can see being regulated other than by government. Let us do it and leave the private institutions to do their thing. It

[*Traduction*]

Je n'accorderai pas trop d'importance à l'idée selon laquelle les gens acceptent de façon irresponsable des chèques sans provision. Je ne crois pas que ce soit le cas; nul n'est heureux de toucher un chèque sans provision.

L'autre question qui en découle a trait à la tenue d'un compte ouvert dont le solde ne peut dépasser 200$. L'Association des consommateurs du Canada a dit dans son mémoire qu'elle souhaitait que les banques justifient. . . et elle donne une longue liste de choses à justifier. Je ne sais pas ce qu'elle veut dire par «justifier» et j'ignore également devant qui les banques devraient se justifier. Notre position est légèrement différente. Nous croyons que quelles que soient les considérations d'ordre financière, par exemple celles dont nous venons de parler au sujet des chèques sans provision—il y en a assez peu au sujet du mécontement de l'injustice manifeste—il ne faudrait pas parler de considérations financières quand seulement de faibles montants sont en cause et décider d'interdire les frais qui y sont attachés. Nous nous rendons bien compte évidemment qu'en définitive ces frais seront récupérés d'une autre manière.

Le président: Ou encore récupérés par le non paiement des intérêts sur. . .

M. Andrew Roman: Il est peu probable que ce soit les actionnaires des institutions financières qui paient la note. Leurs revenus sont redistribués en groupe restreint. Ce que vous proposez est-il socialement justifiable? Nous sommes de cet avis pour les différents exemples que nous vous avons donnés.

M. Layton: Monsieur le président, vous avez interrompu le témoin alors qu'il allait préciser un point. Je voudrais lui demander. . .

Le président: Continuons d'interrompre, nous faisons de l'excellent travail.

M. Layton: Pour revenir aux chèques sans provision, si nous décidions de cesser de pénaliser le bénéficiaire du chèque, comment pourrait-on alors parler de justice sociale? Pourquoi pas s'en prendre à l'émetteur? Pourquoi ne pas prévoir une disposition dans les règlements. . .

Le président: L'émetteur doit payer les frais variant entre 12.50$ et 15$.

M. Layton: C'est sa banque qui les lui impose.

Le président: Peut-être ne les payera-t-il jamais, par exemple s'il n'a pas de compte.

M. Layton: Je ne le fais que par ignorance. Je me rends compte qu'il en est ainsi en justice sociale. J'ai beaucoup de peine à croire que nous parvenions, par voie de législation, à obliger les banques à être des pourvoyeuses de justice sociale, c'est une affaire de jugement, je pense qu'il n'y a que le gouvernement qui puisse faire quelque chose dans ce domaine. Jouons donc notre rôle et laissons

[*Text*]

does not stop their making gifts to all kinds of things on behalf of their shareholders.

Mr. Andrew Roman: I think you misunderstand the point I am making. I am not suggesting that the banks should be purveyors of social justice; their job is banking. Where they do something which, in the opinion of Parliament, appears to be unjust—it is a very small area we are talking about—we are not suggesting that they run around—

Mr. Layton: That is what I am trying to get at. Is what they are doing ever towards the less fortunate? I do not think NSF cheques come specifically from the poorest element.

Mr. Andrew Roman: I am not tying this particular issue to rich or poor; it cuts across all income strata. We can all receive bad cheques. Nor is the proposition as to whether something or other is socially just capable of being demonstrated by evidence. It is essentially a value judgment and we cannot offer you any. That is why I—

Mr. Layton: It is pretty difficult to legislate.

Mr. Andrew Roman: Parliament does it all the time. All our social assistance programs, lots of them—

Mr. Rodriguez: Are you suggesting legislation that says they cannot charge for an NSF cheque?

Mr. Andrew Roman: Yes. Largely on the basis of the kind of—

The Chairman: It is to the recipient of the NSF cheque, not to the drawer of the NSF cheque.

Mr. Andrew Roman: That is correct. Mr. Layton, there is one other area where we are concerned about social justice and it has an income element. It is the relative size of the bank account and the issue I raised earlier about charging different service charges.

The Chairman: I do not understand that issue. It seems to me that on deposit accounts the banks have never paid the kind of interest you can get for term deposits. If you want to get a decent interest rate on your money, you buy a deposit certificate, a short-term note or a treasury bill. When you are talking about current account money, very few people keep any large amounts in savings and current account money. If they have offered to those who keep $1,000 on account cheap service charges or no service charges in most cases, those people forego a great deal of the income they would normally get if they took all of their money out, ran their account at zero balance, paid all sorts of service charges and put their money in a CD.

[*Translation*]

les institutions privées jouer le leur. Elles peuvent bien continuer de faire des dons de toutes sortes au nom de leurs actionnaires.

M. Andrew Roman: Je pense que vous ne m'avez pas bien compris. Je ne dis pas que les banques devraient être pourvoyeuses de justice sociale; leur rôle est d'ordre financier. S'il arrive qu'elles fassent des choses qui paraissent injustes aux yeux du Parlement, nous sommes en train de discuter d'un très petit détail—nous ne disons pas qu'elles devraient s'empresser. . .

M. Layton: C'est ce que je veux faire préciser. Agissent-elles toujours de même envers les moins fortunés? Je ne pense pas que ce soit nécessairement les pauvres qui fassent des chèques sans provision.

M. Andrew Roman: Je ne pense pas que ce soit le fait des riches ou des pauvres, il en vient de tous les milieux. Nous pouvons tous être recevoir des chèques sans provision. Je ne pense pas non plus que l'on puisse démontrer, preuve à l'appui, que telle ou telle chose est socialement juste. C'est essentiellement un jugement de valeur et nous ne pouvons faire mieux. C'est la raison pour laquelle je. . .

M. Layton: Il est assez difficile de légiférer là-dessus.

M. Andrew Roman: Pourtant c'est ce que fait le Parlement. Tous nos programmes d'aide sociale, beaucoup d'entre eux. . .

M. Rodriguez: Parlez-vous d'une loi qui pourrait interdire d'exiger des frais pour un chèque sans provision?

M. Andrew Roman: Oui, essentiellement en tenant compte de ce que. . .

Le président: On parle du bénéficiaire du chèque sans provision et non du tireur.

M. Andrew Roman: Oui. Monsieur Layton, il y a un autre aspect de justice sociale qui nous inquiète et qui comporte un élément de revenu. Il s'agit de l'importance relative du compte bancaire et des différents frais de service.

Le président: Je ne comprends pas trop cet aspect. Les banques n'ont jamais payé le même intérêt sur les compte de dépôt que celui qu'elles versent sur les dépôts à terme. Si vous voulez toucher un taux d'intérêt raisonnable sur votre argent, il faut acheter un certificat de dépôt, un effet à court terme ou un bon du Trésor. Quant aux comptes courants, et d'épargne bien peu de gens y laissent des sommes considérables. Si les banques n'imposent aucun frais de service ou des frais très faibles à leurs clients qui ont 1,000$ à leur compte courant, ceux-ci renoncent aux bénéfices qu'ils toucheraient normalement s'ils retiraient tout leur argent de leur compte, ramènaient le solde à zéro, payaient toutes sortes de frais de service et achètaient des certificats de dépôt.

[*Texte*]

• 2030

Mr. Layton: And did not have to. . . for NSF cheques.

The Chairman: Yes.

Mr. Andrew Roman: Low-income people generally do not have large amounts of money on deposit.

The Chairman: I do not agree with you there, by the way.

Mr. Andrew Roman: If you are living on your welfare cheque, you are not likely to save a great deal.

The Chairman: Maybe not, but you may be on your old age pension cheque. I practised law for a long time for a hell of a lot of people who were below the poverty line, who may have a few dollars on deposit. It was surprising how large those bank accounts are, but that is all they have.

The $10,000 they have in the bank is their investment account. It is all the investments they have. At an 8% interest rate or a 7% interest rate, that gives them $700 a year. That is what they have in terms of investment income; that plus their old age pension, plus their supplement and that is it, baby.

Mr. Andrew Roman: Exactly.

The Chairman: Now there are low-income people, very low-income people, but they happen to have their assets that way. So I disagree with you when you say low-income people.

I find the people who really get nailed on service charges are the yuppies, the smart buggers who play their accounts at zero, who run overdrafts now and then and bounce the odd cheque now and then and live high on the hog and run between pay-day and pay-day and pump their money in and pump their money out and use those little machines like no tomorrow.

Mr. Layton: What scheme do we use?

The Chairman: Sure, they pay service charges, and you know something? It could not happen to a finer bunch of people.

Mr. Andrew Roman: We can agree on that just because we are too old to be yuppies, I think.

Mr. Rodriguez: There are a lot of people in this country who work for $14,000 or $15,000 a year, the working poor. I am sorry, they are not the yuppies who came to you when you were practising law. There are a lot of people I know personally in my riding who work for very small amounts of money and cannot keep $200, $300, $500 in their bank account. Sorry. There are a lot of them, but there are a lot of people on the other side and that is what you are talking about.

Mr. Andrew Roman: Yes. I am trying to provide equity to two kinds of people. One is the person who sold a little house 20 years ago, before it was worth the kind of price you get today, and who is living on an old age pension

[*Traduction*]

M. Layton: Et n'auraient pas à payer pour des chèques sans provision.

Le président: C'est vrai.

M. Andrew Roman: Règle générale, les gens à faible revenu n'ont pas beaucoup d'argent en dépôt.

Le président: Je ne partage pas votre avis à ce sujet.

M. Andrew Roman: Si vous vivez du bien-être social, vous aurez bien de la difficulté à épargner.

Le président: C'est vrai, mais il peut s'agir de pensionnés de la vieillesse. Pendant longtemps, j'ai défendu comme avocat beaucoup de personnes qui vivaient en deça du seuil de la pauvreté, et qui pouvaient avoir quelques dollars à la banque. Il arrivait parfois qu'ils avaient un joli compte en banque, mais c'était tout ce qu'ils avaient.

Les 10,000$ qu'ils avaient à la banque étaient placés dans un compte d'investissement. Ils n'en avaient pas d'autres. A raison de 8 ou 7 p. 100 d'intérêt, cela leur donnait 700$ par année. C'était là tout leur revenu de placement; à cela s'ajoutait leur pension de vieillesse, le supplément du revenu garanti et c'était tout.

M. Andrew Roman: Vous avez raison.

Le président: Il y a des gens à faible revenu, des gens très pauvres, mais qui ont quand même leur compte en banque. C'est pourquoi je ne suis pas d'accord avec ce que vous avez dit à ce sujet.

Je pense que ceux-là qui payent des frais de service sont les «youppis», les gens astucieux qui ne gardent rien dans leur compte, dépassent leur limite de crédit, font un chèque sans provision, font de la corde raide entre deux jours de paye, jouent avec leur argent et se comportent comme si demain n'existait pas.

M. Layton: Quel régime choisissons-nous?

Le président: Bien sûr, ce sont eux qui paient des frais de service et savez-vous une chose? Cela n'arrive pas à des gens intelligents.

M. Andrew Roman: Bien sûr, parce que nous sommes trop vieux pour être des «youppis».

M. Rodriguez: Il y a beaucoup de gens au Canada, les classes laborieuses, qui gagnent 14,000$ ou 15,000$ par année. Pourtant, ce ne sont pas les Youppis qui viennent voir les avocats. Je connais personnellement beaucoup d'électeurs de ma circonscription qui gagnent très peu et ne peuvent se permettre de laisser 200$, 300$, 500$ dans leur compte bancaire. Ils sont nombreux mais il y en a aussi beaucoup de l'autre type et ces d'eux dont vous parlez.

M. Andrew Roman: Oui. J'essaie de rendre justice à ces deux catégories de personnes. L'une, c'est la personne qui a vendu sa maison il y a vingt ans, avant que les prix se mettent à monter, qui vit de sa pension de vieillesse et

[*Text*]

plus the interest on something like that, which is the category of person you are describing.

For that kind of person, unbundling rates is undoubtedly a good thing because it means they can get a better return on their deposit and they are not subsidizing those people, whoever they are, who are heavy users of service.

The Chairman: That is right.

Mr. Andrew Roman: We say that very clearly in our brief. That is the good side of it.

The downside of it, though, is that with certain types of accounts, whether it is the working poor or people who are on welfare who are not likely to accumulate a huge balance, for those people to be charged more to cash a cheque than for someone else in our submission is unjust.

If it costs 20¢ to cash a cheque or 50¢ or whatever, that is what should be charged. When I say that, I am aware of the fact that Mrs. Collins asked the question of the Canadian Bankers' Association: Do you know what these things cost? And they said, no.

Mr. Layton: No, they did not know what it cost.

Mr. Andrew Roman: If nobody knows what anything costs, then the cost is all—

The Chairman: Later in the day, though, they told us.

Mr. Andrew Roman: But you did not ask them what anything cost. They said, "We know".

The Chairman: Well, they told us.

Mr. Andrew Roman: What everything cost?

The Chairman: What the clearing house costs.

Mr. Andrew Roman: That is a charge that is paid to another person. That is different. I would be very surprised if any institution that has 30 or 40 services can tell you discretely what any one service costs without a massive cost inquiry and without a lot of argument. It depends on how you look at the cost of the space in the bank and 50 other things.

I personally have spent on and off a dozen years in the Bell Canada cost inquiry trying to find out what individual services cost, and I have come to the conclusion that it is all smoke and mirrors.

But that being the case, if we are aware that these costs of services are not things that are generally known and they are not hard numbers that you can say this person is paying exactly what it costs to provide this service, then you need not have the same degree of reluctance in interfering because if people are picking numbers out of the air, then your numbers may be as good as anyone else's. The incentive to back off and say, oh, my goodness, we are going to frustrate people because we are going to upset their delicate costing is just not so.

[*Translation*]

des intérêts sur ses épargnes. C'est cette catégorie de personne que vous décrivez.

Pour cette personne, déréglementer les taux est sûrement une bonne chose parce qu'elle pourra tirer un meilleur rendement de son épargne et elle ne subventionne pas ainsi les autres, peu importe qui ils sont, qui abusent volontiers des services.

Le président: C'est vrai.

M. Andrew Roman: Nous le disons très clairement dans notre mémoire. C'est l'aspect avantageux de la question.

Le revers cependant c'est ce qui se passe ailleurs, que les personnes en cause soient des gagne petit ou des assistés sociaux qui ne réussissent pas à épargner, c'est à ceux-là à qui l'on exigera davantage pour toucher un chèque. Nous disons que c'est injuste.

S'il en coût 20c. ou 50c. pour encaisser un chèque, voilà les frais que l'on devrait réclamer. En disant cela, je sais que Mme Collins a posé la question suivante à l'Association des banquiers canadiens: Savez-vous ce que cela coûte au juste? Et ils ont répondu: Non.

M. Layton: Non, ils ne le savaient pas.

M. Andrew Roman: Si personne ne sait ce qu'il en coûte, dans ce cas le coût se résume. . .

Le président: Ils nous l'ont dit plus tard dans la journée.

M. Andrew Roman: Mais vous ne leur avez pas demandé quels étaient les coûts. Ils ont dit: «Nous savons».

Le président: Ils ont fini par nous le dire.

M. Andrew Roman: Quels étaient les coûts?

Le président: Les coûts de la compensation.

M. Andrew Roman: Ce sont des frais d'un autre type. C'est différent. Je serais bien étonné qu'une institution qui offre 30 ou 40 services, soit en mesure de dire ce que coûte tel service en particulier sans être obligé de faire une étude de coût d'envergure qui prendrait beaucoup de temps. Il y a tellement d'éléments qui entrent en ligne de compte.

Personnellement, j'ai consacré, en tout et pour tout, une douzaine d'années à examiner les coûts de Bell Canada pour tenter d'établir le coût de chaque service en particulier, et j'en suis arrivé à la conclusion qu'il n'y avait rien de certain.

En sachant donc que les coûts de chaque service ne sont pas toujours des choses connues et qu'il est impossible de dire que tel frais exigé représente exactement le coût de tel service, dans ce cas, il ne faudrait pas vous gêner pour intervenir car si en définitive il n'existe rien de précis, les chiffres que vous avancez sont aussi bons que ceux des autres. Vous ne pouvez donc vous défiler en prétendant que vous allez bouleverser le délicat échaffaudage de leurs coûts.

[*Texte*]

Anyway, I did not have any more I wanted to say by way of affirmative remarks, so maybe I can just answer questions.

• 2035

Mr. Rodriguez: Are there any other of these socially unjust charges?

Mr. Andrew Roman: Dr. Horwood reminds me that one of the things we discussed that arises out of our study of electronic funds transfer is the notion of a right to a bank account. This does not exist yet and there may come a time when it may have to.

There was a time when there was no electronic transfer. With smart-cards and other things just on the horizon, if you develop bank regulation that is technology sensitive, then 10 years from now—perhaps even 5 years from now—what you do will be obsolete.

One of the things happening increasingly as we have more direct deposit is that banks are taking over the function of the state in controlling the means of exchange. Instead of our passing paper issued by the Bank of Canada, private institutions are doing things electronically and if you do not have a bank account because you do not meet that requirement for a variety of reasons, then you are disenfranchised from the new payment system. You are out of it. There can be a new kind of proletariat developing whose members will have no connection with that system because they do not qualify to have bank accounts, whereupon you may have to legislate the right to a bank account. I do not just mean to single out banks in this respect, but all financial institutions. If everyone is in the same position. . .

The Chairman: Do you have any evidence that there are people who are denied bank accounts?

Mr. Andrew Roman: Oh, yes. All over the place. We should perhaps send you a copy of our EFT study. Some people, for example, do not have driver's licences and they cannot get a bank account because they cannot prove who they are. People on welfare have all kinds of difficulties like that. If you cannot get the necessary identification you cannot get a bank account. Or some bankers in individual branches, whether it may or may not be contrary to policy, will say they do not want welfare recipients there because they do not pump enough money through the account to make it worthwhile, so no thank you, do not open an account here. Perhaps that may have been justified 20 years ago, but I think it is becoming increasingly unjustified.

Mr. Rodriguez: It sounds like these arguments are going back to the post office taking deposits.

Mr. Andrew Roman: I hope not.

[*Traduction*]

Quoi qu'il en soit, je ne tiens pas à vous faire toutes sortes de commentaires, et je m'en tiendrai plutôt aux réponses à vos questions.

M. Rodriguez: Existe-t-il d'autres de ces frais socialement injustes?

M. Andrew Roman: M. Horwood me rappelle que l'une des choses dont nous avons discuté et qui découle de notre étude du virement électronique de fonds c'est la notion d'un droit à un compte bancaire. Cela n'existe pas encore mais il se peut qu'un jour cela puisse s'imposer.

Le télévirement n'a pas toujours existé. Avec les cartes électroniques et les autres nouveautés qui pointent à l'horizon, si vous instituez des règlements bancaires basés sur la technologie, alors dans 10 ans et peut-être même dans cinq ans ce que vous faites sera désuet.

À mesure qu'augmentent les dépôts directs, ce qui se passe de plus en plus c'est que les banques accaparent la fonction de l'État en matière de contrôle des moyens d'échange. Au lieu de notre document émis par la Banque du Canada, les établissements privés recourent à l'électronique et si vous ne possédez pas de compte bancaire parce que vous ne satisfaisez pas aux exigences pour diverses raisons, vous êtes privé du droit au nouveau système de paiement. Vous en êtes exclu. On pourrait assister à la naissance d'un nouveau prolétariat dont les membres n'auront aucun lien avec ce système parce qu'ils ne remplissent pas les conditions requises pour détenir des comptes bancaires, ce qui pourrait vous obliger à adopter une loi pour fixer le droit à un compte bancaire. Je ne parle pas simplement des banques à cet égard mais de tous les établissements financiers. Si tout le monde est dans la même position. . .

Le président: Avez-vous des preuves que des gens se voient refuser le droit d'ouvrir un compte bancaire?

M. Andrew Roman: Oui. Il y en a partout. Nous devrions peut-être vous faire parvenir un exemplaire de notre étude sur le télévirement. Certaines personnes, par exemple, ne possédant pas de permis de conduire ne peuvent ouvrir un compte bancaire parce qu'ils ne peuvent prouver leur identité. Les assistés sociaux sont aux prises avec toutes sortes de difficultés du genre. Si vous ne pouvez vous procurer les pièces d'identité nécessaires vous ne pouvez ouvrir un compte bancaire. Ou certains banquiers dans des succursales individuelles, que ce soit ou non contraire à la politique, diront qu'ils ne veulent pas des assistés sociaux parce qu'ils ne versent pas suffisamment d'argent dans le compte pour que ça en vaille la peine. Non merci, ils ne veulent pas que ces gens ouvrent un compte chez-eux. C'était peut-être justifié il y a vingt ans, mais je crois que c'est de plus en plus injustifié.

M. Rodriguez: On dirait que ces arguments nous ramènent à l'idée que les bureaux de poste acceptent les dépôts.

M. Andrew Roman: J'espère que non.

[*Text*]

The Chairman: Never mind, New Zealand is abandoning that.

Mr. Rodriguez: Are they?

The Chairman: That is a socialist country.

Mr. Andrew Roman: And then we will privatize the post office.

The Chairman: Are there enough people who are in fact prohibited from opening a bank account? You say they cannot prove who they are. I guess if a bank is required to cash cheques or allow people to take money in and out of a deposit account and they have concern as to the identity of the individual, public policy would demand that they not allow them to use the payment system. We do not really want the payment system used for people who are going to clear perhaps the proceeds of crime.

Mr. Andrew Roman: Those people seem to have no trouble getting access, Mr. Blenkarn.

The Chairman: Well some of them do. They have very serious problems getting access and they pay people to look after their access for them.

Mr. Andrew Roman: Exactly.

The Chairman: But they do not easily have direct access and so they go through all sorts of ramifications, through corporations and everything else, to wash their money. So what you are really saying is that is a problem, but is it really a problem with that many people?

Mr. Andrew Roman: It is difficult to quantify that precisely because a lot of the people we are talking about may be transients, or may be unemployed, and do not come into the usual sources of where you collect information. They may not have a telephone, so if you are doing Gallup polling you may not pick them up.

The Chairman: What would you do, though, when we are planning as one of the—and what is really a necessity in terms of cost saving is to go to electronic transfer of funds for welfare payments, unemployment insurance payments, old age pensions, supplements, Canada Pension, and so on. All of this would save the government bundles and bundles and bundles of dough. When you say people cannot get a bank account, obviously, if we are going to transfer money to a bank, a bank will be delighted to open a bank account for the person who can prove they have it. After all they get the use of the money for the few days it happens to be in that person's account.

Mr. Andrew Roman: That raises a lot of other complicated issues about whether people want it in a bank account or not. Some people may, some people may not, and through smart-cards it may be easier to do it electronically and bypass the banking system altogether.

[*Translation*]

Le président: Ne vous en faites pas, la Nouvelle-Zélande abandonne cela.

M. Rodriguez: Vraiment?

Le président: C'est un pays socialiste.

M. Andrew Roman: Et alors nous privatiserons le service postal.

Le président: Y-a-t-il beaucoup de gens à qui, en fait, on interdit d'ouvrir un compte bancaire? Vous dites qu'ils ne peuvent prouver leur identité. Je conviens que si une banque doit encaisser des chèques ou permettre aux gens de déposer et de sortir de l'argent et qu'elle s'interroge sur leur identité, l'intérêt public exigerait qu'elle leur refuse l'accès au système de paiement. Nous ne voulons pas vraiment que le système de paiement soit utilisé pour blanchir éventuellement le produit de la criminalité.

M. Andrew Roman: Ces personnes ne semblent avoir aucune difficulté à y avoir accès M. Blenkarn.

Le président: Et bien c'est le cas pour certains d'entre eux. Ils éprouvent de sérieuses difficultés à y accéder et ils paient des gens pour surveiller leurs intérêts.

M. Andrew Roman: Exactement.

Le président: Mais ils n'y accèdent pas facilement directement et passent par toutes sortes de ramifications, des sociétés et quoi d'autre pour blanchir leur argent. Ce que vous dites vraiment c'est qu'un problème existe, mais se pose-t-il vraiment pour autant de personnes?

M. Andrew Roman: Il est difficile de citer des chiffres précis étant donné qu'un grand nombre des personnes dont nous parlons sont peut-être des gens de passage ou des chômeurs et qu'ils ne se trouvent pas dans les sources habituelles où vous obtenez les renseignements. Il se peut qu'ils n'aient pas le téléphone de sorte que si vous procédez à un sondage vous ne les rejoindrez pas.

Le président: Que feriez-vous, cependant, lorsque nous planifions comme un des—et ce qui est vraiment nécessaire pour épargner des coûts c'est de se tourner vers les télévirements pour les paiements au titre du Bien-être de l'assurance-chômage, de la pension de vieillesse, des suppléments, du régime de pensions du Canada etc. Tout ceci épargnerait au gouvernement des sommes faramineuses. Lorsque vous dites que des gens ne peuvent ouvrir un compte bancaire, de toute évidence, si nous devons transférer de l'argent à une banque, une banque se fera un plaisir d'ouvrir un compte à une personne qui peut prouver qu'elle a cet argent. Après tout la banque peut utiliser l'argent pendant les quelques jours où il se trouve au compte de cette personne.

M. Andrew Roman: Cela soulève quantité d'autres questions complexes comme celle de savoir si une personne veut placer ou non son argent dans un compte bancaire. Certaines personnes le voudront peut-être et d'autres non et les cartes à micro-circuits permettront peut-être plus facilement de le faire électroniquement et de court-circuiter tout à fait le système bancaire.

[*Texte*]

• 2040

The Chairman: You have to have it with somebody, whether it is a trust company, a credit union or whatever.

Mr. Andrew Roman: Through a smart-card. . . I do not want to go on at great length about this technology, but you can encode a chip and put it on a card that can be identified with your fingerprint.

The Chairman: So the people would get the money directly from the Government of Canada.

Mr. Andrew Roman: It is downloaded directly into the chip you carry around your neck in your little card, and you do not go to a bank.

Mr. Layton: Convert it into cash only if you need cash, but you can use it to pay bills.

Mr. Andrew Roman: That is right. You can go to, let us say, a post office or liquor store and they will have a unit and plug your thing in. You say, I want $100 cash, and it deducts that from the microchip and gives you $100. The institution is very happy because it is instantly in its bank account.

That is possible today, and it is being done in all kinds of places. In England when you make a call from a telephone booth, you can pay cash or pay with a card that is good for ten or twenty or as many calls as you want. The technology is here now.

Mr. Rodriguez: Could we be legislating things that are going to be obsolete?

Mr. Andrew Roman: One of the messages we try to give parliamentary committees is that you cannot legislate things that are technology sensitive. You can really only control people, money, contracts or legal papers. If you try to specify precisely how the notice should be given, you will wind up being obsolete again.

The Chairman: You are spinning your wheels.

Mr. Andrew Roman: Yes, very quickly.

The Chairman: You are saying that if we get too precise when we amend these regulations or start demanding that certain things be posted, we will have a bunch of dumb regulations if there is no post office in five years.

Mr. Andrew Roman: I prefer the term "personal service".

The Chairman: "Personal service" has always meant, I hand it to you. Now—

Mr. Andrew Roman: Just a second. If you have an—

[*Traduction*]

Le président: Il vous faut les tenir en compte chez quelqu'un qu'il s'agisse d'une société de fiducie, d'une caisse de crédit ou qu'importe.

M. Andrew Roman: Au moyen d'une carte à puce. . . Je ne veux pas entrer dans les détails de cette technique, mais vous pouvez incorporer un circuit intégré comportant une mémoire à une carte qui peut être identifiée à l'aide de votre empreinte digitale.

Le président: Ainsi les gens obtiendraient l'argent directement du Gouvernement du Canada.

M. Andrew Roman: On le télécharge directement dans la puce qui se trouve sur votre carte et vous n'allez pas à la banque.

M. Layton: Pour retirer de l'argent seulement si vous avez besoin d'argent mais vous pouvez l'utiliser pour régler vos factures.

M. Andrew Roman: C'est exact. Vous pouvez vous rendre, disons, à un bureau de poste ou à une régie des alcools qui auront la machine pour traiter votre carte. Si vous désirez 100$, on déduira ce montant de la puce et on vous remettra 100$. L'établissement est très content parce qu'ainsi il verse directement le montant dans son compte bancaire.

C'est possible aujourd'hui et cela se fait en toutes sortes d'endroits. En Angleterre, lorsque vous faites un appel d'une cabine téléphonique, vous pouvez payer comptant ou à l'aide d'une carte qui est bonne pour dix ou vingt appels ou pour autant d'appels que vous voulez. La technologie existe à l'heure actuelle.

M. Rodriguez: Pouvons-nous légiférer sur des choses qui deviendront désuètes?

M. Andrew Roman: L'un des messages que nous essayons de faire passer aux comités parlementaires est qu'ils ne sont pas en mesure de légiférer sur des choses qui sont sensibles à la technologie. Vous n'exercez finalement de contrôle que sur les gens, l'argent, les contrats ou les documents juridiques. Si vous essayez de préciser les modalités pour la communication des avis, vous finirez par être de nouveau désuets.

Le président: Vous accélerez sec.

M. Andrew Roman: Oui, très rapidement.

Le président: Vous dites que si nous sommes trop précis lorsque nous modifions ces règlements ou si nous commençons à demander que certaines choses soient affichées, nous nous retrouverons avec une masse de règlements stupides s'il n'y a plus de bureaux de poste dans cinq ans.

M. Andrew Roman: Je préfère l'expression «service personnel».

Le président: «Service personnel» j'en conviens. Maintenant. . .

M. Andrew Roman: Une petite seconde. Si vous avez un. . .

[*Text*]

The Chairman: That is impossible.

Mr. Andrew Roman: Personal service in some court rules, like the Federal Court rules, may include an expanded definition that may include mail or registered mail under certain circumstances. Certainly some regulatory tribunals around Ottawa have the same rules. I am inclined to say a personal service should include—

The Chairman: Yes, but personal service *a fortiori*, at the beginning, means personal delivery to the individual. From there, there are ancillary ways of effecting personal service, but that means you specify mailing. If there is no post office, how the hell do you mail it?

Mr. Andrew Roman: You can communicate it electronically or by mail. You do not—

The Chairman: What is wrong with just posting a notice in the bank for 60 days?

Mr. Andrew Roman: Mr. Cleghorn gave part of the reason this afternoon, that 60% of transactions are through ATMs. I never go to a bank if I can avoid it, and I am sure a lot of people do the same. Why waste time standing in line when you can punch a machine and get out in seconds?

Mr. Rodriguez: There are lines at these ATMs now too.

Mr. Andrew Roman: Some of them.

Mr. Rodriguez: I stood in line at the one down there on Sparks—

An hon. member: Post it at the ATM.

Mr. Andrew Roman: Some of them are posted at the ATM. There will come a time when you get that information through your PC or your place of business. There are a variety of ways. The important thing is that you should not be required to haul yourself physically down to the other person's premises to look at the notice. The notice may only be up for 30 or 60 days and you may not happen to go there because you are out of the country or on vacation or sick in the hospital.

For the foreseeable future we are going to have mail, so I do not see—

The Chairman: I do not know about that. My secretary said the other day that we have to have a FAX in the constituency office. I guess I should have a FAX at my house, and maybe my mother-in-law should have one so she can write my wife. Why do we need the post office at all? We can all get FAX machines.

Mr. Andrew Roman: You can list a variety of equally acceptable methods. I do not suggest that any is exclusive.

[*Translation*]

Le président: C'est impossible.

M. Andrew Roman: Selon certaines règles juridiques, comme celles de la Cour fédérale, celui-ci peut inclure le courrier ou le courrier recommandé dans certaines circonstances. À coup sûr, certains tribunaux de réglementation dans la région d'Ottawa disposent des mêmes règles. J'ai tendance à penser qu'un service personnel devrait inclure. . .

Le président: Oui, mais le service personnel au départ, signifie la livraison au domicile de la personne. À partir de là, il y a toutes sortes d'autres façons de donner un service personnel et cela signifie que vous précisez la poste. S'il n'y a pas de bureau de poste, comment pourrez-vous le poster?

M. Andrew Roman: Vous pouvez le faire électroniquement ou par courrier. Vous ne. . .

Le président: Qu'y a-t-il de mal à simplement afficher un avis dans la banque pendant 60 jours?

M. Andrew Roman: M. Cleghorn en a donné en partie la raison cet après-midi, à savoir que 60 p. 100 des transactions se font dans les guichets automatiques. Je ne vais jamais à la banque si je puis l'éviter et je suis convaincu que beaucoup de gens font de même. Pourquoi perdre du temps à attendre en ligne lorsqu'on peut utiliser une machine et effectuer une transaction en quelques secondes?

M. Rodriguez: Il y a également des queues à ces guichets automatiques maintenant.

M. Andrew Roman: Certains d'entre eux.

M. Rodriguez: J'ai fait la queue au guichet qui se trouve sur la rue Sparks. . .

Un député: Affichez-le au guichet.

M. Andrew Roman: Certains avis sont affichés au guichet. Il viendra un moment où vous obtiendrez ces renseignements au travail. Il y a diverses façons. L'important c'est que vous ne devriez pas être obligé de vous rendre chez l'autre personne pour lire l'avis. Il peut arriver que celui-ci ne soit affiché que 30 ou 60 jours et que vous n'ayez pas l'occasion de vous y rendre soit parce que vous êtes à l'extérieur du pays, en vacances ou hospitalisé.

Pour un avenir prévisible, nous aurons le courrier, je ne vois donc pas. . .

Le président: Je n'en sais rien. Ma secrétaire m'a dit l'autre jour qu'il fallait nous procurer un télécopieur dans la bureau de ma circonscription. Je suppose que je devrais me procurer un télécopieur à mon domicile et qui sait ma belle-mère voudrait peut-être en utiliser un pour écrire à mon épouse. Pourquoi avons-nous besoin du bureau de poste; nous pouvons tous nous procurer des télécopieurs.

M. Andrew Roman: Vous pouvez énumérer diverses méthodes tout aussi acceptables. Je ne veux pas dire qu'aucune d'entre elles soit exclusive.

[*Texte*]

The Chairman: The answer is for the bank to get the FAX machine number and FAX you your due charges.

Mr. Andrew Roman: I do not care if they notify me by FAX—assuming I have a FAX machine—or if they send it by Canada Post. I just want to know beforehand. I do not want to have to trust to the coincidence that I may go down there.

Mr. Layton: I was anxious to ask if Mr. Roman's organization received extensive complaints about this issue before addressing it in front of this committee.

Mr. Andrew Roman: We do not run the kind of complaint service some organizations do. We do not have the staff for it and are not a membership-based organization. Rather, we look at the complaints .other people have received and attempt to form deductions from them, or—again, partly because complaints can be so distorting—we look at things like the contract between the institution and the customer. Ordinary citizens, when they complain, know that something is irritating them but they do not always understand the cause. I suppose as lawyers we tend to look at what it is that determines the legal relationship between themselves and the institution and look at that as a clue.

• 2045

I would bet that the overwhelming majority of consumers who have complained to MPs have never said they were forced to sign unfair contracts with banks, because they do not understand them, or else they have never read them. That is why I feel that our best service to you will be to look at the kinds of things that other people do not look at. You get your own complaints, and there is no point in our adding a second source of that same information.

Mr. Layton: But the person who is willing to go down to the bank and have a passbook brought up to date so he knows where he is would presumably be charged less in service than the person who does not want to go to the bank and gets it all mailed.

Mr. Andrew Roman: In fact, I think they charge the same. Some, like the TD Bank, give a discount for using an ATM machine and not tying up a teller. I suspect that this will grow.

Mr. Rodriguez: How do we handle the problem in which surveys show that about 25% of this population is functionally illiterate and cannot read?

Mr. Andrew Roman: There is no solution to that other than to have someone explain the contract to them; but I suspect even those who can read do not appreciate what these contracts mean.

[*Traduction*]

Le président: La banque doit alors obtenir le numéro du télécopieur et vous informer à l'aide de cette machine du montant que vous lui devez.

M. Andrew Roman: Il m'importe peu qu'elle m'avertisse au moyen du télécopieur—à supposer que je possède un télécopieur—ou qu'elle me le fasse parvenir par la poste. Je veux tout simplement le savoir d'avance. Je ne veux pas avoir à me fier à la coïncidence.

M. Layton: J'étais très impatient de demander si l'entreprise de M. Roman a reçu beaucoup de plaintes relativement à cette question avant d'en parler devant ce Comité.

M. Andrew Roman: Nous n'offrons pas le genre de service des plaintes comme le font d'autres organismes. Nous ne disposons pas du personnel pour ce faire et nous n'avons pas de membres. Nous étudions plutôt les plaintes que d'autres personnes ont reçues et nous tentons de tirer des conclusions ou, une fois de plus, en partie parce que les plaintes peuvent être tellement dénaturées—nous considérons des choses comme le contrat conclu entre l'établissement et le client. Les citoyens ordinaires, lorsqu'ils portent plainte, savent que quelque chose les agace mais ils n'en comprennent pas toujours la cause. Je suppose qu'en tant qu'avocats nous avons tendance à nous pencher sur ce qui détermine le lien juridique entre eux et l'établissement et considérons cela comme un indice.

Je parierais que la grande majorité des clients qui se sont plaints aux députés n'ont jamais dit qu'on les a obligés à signer des contrats injustes avec les banques, parce qu'ils ne comprennent pas, ou encore qu'ils ne les ont jamais lus. C'est la raison pour laquelle je crois que le meilleur service que nous pourrons vous rendre c'est de nous pencher sur le genre de choses que d'autres laissent de côté. Mais pourquoi ajouterions-nous une seconde source de ces mêmes renseignements.

M. Layton: Mais la personne qui accepte de se rendre à la banque et de faire mettre son carnet à jour afin de savoir où elle en est, payerait probablement moins de frais de service que celle qui ne veut pas aller à la banque et se fait expédier tous ces renseignements par la poste.

M. Andrew Roman: En fait, je crois que les frais sont les mêmes. Certaines banques, par exemple la Banque Toronto-Dominion, réduisent les frais des utilisateurs des guichets automatiques. Je suppose que d'autres banques suivront son exemple.

M. Rodriguez: Comment règle-t-on le problème lorsque des sondages indiquent qu'environ 25 p. 100 de la population sont des analphabètes fonctionnels et ne peuvent lire?

M. Andrew Roman: Il n'y a pas d'autre solution que de recourir à une autre personne pour leur expliquer le contrat; mais j'ai l'impression que même les personnes qui savent lire ne comprennent pas la signification de ces contrats.

[*Text*]

The Chairman: I have to thank you for coming. I think we have had a pretty good run on this thing.

Gentlemen, our next witness would have been Phil Edmunston, Founder and Honorary President of the Automobile Protection Association. However, since he is not coming, I now adjourn this meeting to the call of the Chair.

[*Translation*]

Le président: Je dois vous remercier d'être venu. Je crois que nous avons eu une assez bonne série de séances sur cette question.

Messieurs, notre prochain témoin aurait été Phil Edmunston, le fondateur et président honoraire de l'Association pour la protection des automobilistes. Toutefois, comme il ne viendra pas, je lève la séance.

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Book Tariff / Tarif livres

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 155

Wednesday, April 20, 1988

Chairman: Don Blenkarn

Finance and Economic Affairs

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of charges for personal financial services

WITNESSES:

(See back cover)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87-88

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 155

Le mercredi 20 avril 1988

Président: Don Blenkarn

Finances et des affaires économiques

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude des frais d'administration des services financiers personnels

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987-1988

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS

From the Public Interest Research Centre:

Andrew Roman, Executive Director and General Counsel.

TÉMOIN

Du Centre pour la défense de l'intérêt public:

Maître Andrew Roman, directeur exécutif et avocat-conseil général.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 155

Wednesday, April 20, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 155

Le mercredi 20 avril 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of charges for personal financial services

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude des frais d'administration des services financiers personnels

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27853—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert E.J. Layton

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert E.J. Layton

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, APRIL 20, 1988
(232)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 3:33 o'clock p.m. this day, in Room 209, (West Block), the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Mary Collins, Simon de Jong, W. Paul McCrossan and Aideen Nicholson.

Acting Member present: John Rodriguez for Michael Cassidy.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Terrence J. Thomas, Research Officer.

Witnesses: *From the Office of the Superintendent of Financial Institutions*: Michael Mackenzie, Superintendent; Ursula Menke, Senior Counsel, Department of Justice; Don Macpherson, Deputy Superintendent, Deposit-Taking Institutions Sector.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference under Standing Order 96(2), dated Thursday, March 24, 1988, in relation to Charges for personal financial services. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, April 12, 1988, Issue No. 150.*)

Michael Mackenzie made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 5:27 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 20 AVRIL 1988
(232)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit aujourd'hui à 15 h 33, dans la pièce 209 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Mary Collins, Simon de Jong, W. Paul McCrossan et Aideen Nicholson.

Membre suppléant présent: John Rodriguez remplace Michael Cassidy.

Aussi présents: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de la recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

Témoins: *Du bureau du Surintendant des institutions financières*: Michael Mackenzie, Surintendant; Maître Ursula Menke, avocat-conseil principal, ministère de la Justice; Don Macpherson, Surintendant adjoint, Secteur des institutions de dépôt.

En vertu des dispositions du paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 24 mars 1988 relatif aux frais d'administration des services financiers personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 12 avril 1988, fascicule n° 150.*)

Michael Mackenzie fait une déclaration préliminaire, puis lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

À 17 h 27, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Wednesday, April 20, 1988

• 1533

The Chairman: We are resuming consideration of the committee's order of reference pursuant to Standing Order 96.(2) in relation to charges for personal financial services.

Our witnesses today are Michael Mackenzie, the Superintendent of Financial Institutions; Don Macpherson, the Deputy Superintendent of Deposit-Taking Institutions, and Ursula Menke, Senior Counsel from the Department of Justice.

Mr. Mackenzie, I think you have a short statement.

Mr. Michael Mackenzie (Superintendent of Financial Institutions): I do indeed, Mr. Chairman. I believe this has been distributed to members of the committee ahead of time and I think I would, if I may, read it into the record.

I am pleased to appear before your committee today to discuss my office's role in administering the sections of the Bank Act that pertain to retail customer service charges, and our role in monitoring compliance with the regulations that govern disclosure of those charges by the financial institutions concerned.

The committee will know that these regulations apply only to the financial institutions governed by the Bank Act. They apply to banks, not to trust companies. The trust and loan legislation is being brought before Parliament in the near future and will provide for a similar disclosure apparatus for financial institutions governed by that legislation. Also, there are fairly comprehensive revisions being made to the Bank Act and I understand that the government plans to table these in the House before too long.

The current regulations that pertain to disclosing deposit terms and conditions were made in 1981. The role of the then Inspector General of Banks was to monitor those regulations to determine whether banks were complying with them. My role now is the same.

In the course of business from the time the regulations were put into force until now, we have asked the regulated financial institutions to provide information concerning the way in which they disclose deposit terms and conditions to their customers. This has been done on average about every two years since the regulations came into effect.

The banks have responded to these requests and have sent examples of the forms, notices, brochures and other material they use to tell customers about service charges. They have described their procedures for training staff to

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mercredi 20 avril 1988

Le président: Nous poursuivons notre examen des frais de services financiers personnels en vertu de l'article 96.(2) du Règlement.

Nous accueillons aujourd'hui Michael Mackenzie, surintendant des institutions financières; Don Macpherson, surintendant adjoint, institutions de dépôt, et Ursula Menke, conseillère juridique principale, ministère de la Justice.

Monsieur Mackenzie, vous avez, je crois, un cours exposé à nous présenter.

M. Michael Mackenzie (surintendant des institutions financières): Effectivement, monsieur le président. Je crois qu'il a été distribué à l'avance aux membres du Comité, et j'aimerais, si vous me le permettez, en faire la lecture.

Je suis heureux de comparaître aujourd'hui devant les membres du Comité pour discuter du rôle du bureau en ce qui touche l'exécution des articles de la Loi sur les banques régissant les frais de gestion imposés aux consommateurs et l'application des règlements sur la divulgation de ces frais par les institutions financières intéressées.

Les membres du Comité savent que ces règlements ne visent que les institutions financières assujetties à la Loi sur les banques; ils s'appliquent aux banques, non aux compagnies fiduciaires. Le projet de loi sur les compagnies fiduciaires et de prêt, qui sera bientôt soumis au Parlement, comportera un mécanisme de divulgation semblable à l'intention de ces institutions financières. En outre, la Loi sur les banques sera modifiée en profondeur, et je crois savoir que le gouvernement entend déposer ces changements à la Chambre sous peu.

Les mesures législatives en vigueur concernant la divulgation des modalités de dépôt datent de 1981. À cette époque, l'inspecteur général des banques était chargé de voir à ce que les institutions financières se conforment à ces règlements. J'assume maintenant cette tâche.

Depuis l'entrée en vigueur de ces règlements, nous avons demandé aux institutions financières visées de nous fournir à tous les deux ans, dans le cadre de leurs activités courantes, des renseignements sur la façon dont elles divulguent leur modalité de dépôt à leurs clients. Ces renseignements nous ont été fournis, en moyenne, tous les deux ans depuis l'entrée en vigueur des règlements.

Les banques ont répondu avec empressement en nous faisant parvenir copie des formulaires, avis, brochures et autres documents servant à informer leurs clients des frais de gestion qu'elles perçoivent. Elles ont aussi

[*Texte*]

inform customers about charges, and the methods they use to try to ensure that correct and adequate information is up to date and available in all branches, large and small.

• 1535

Earlier this year, we asked banks to provide us with account information, so that we could again review the policies and procedures they had adopted to disclose their service charges. In analysing the information we received, we did not see any indication that the banks are not complying with section 201 of the Bank Act and the attendant regulations.

We have come to this conclusion based on our understanding of the relevant provisions of the Bank Act. In my view, the Bank Act requires a bank to enter into a written agreement with a customer when that customer opens an account. The customer signs an account operating agreement that provides that the bank may levy charges and debit the account with these charges. This is the express agreement relating to present and future service charges. It is my view that the Bank Act does not require a bank to obtain each customer's approval each time it increases or adds new service charges.

There has been much discussion about the amounts being charged by banks for services. The amount of a fee or charge that a bank decides to impose for a service is not covered by the Bank Act or the regulations. These amounts are determined by the individual institutions, and I think these determinations are properly made in light of the competitive environment in which Canadian financial institutions do business.

Given my mandate, my concern in this matter is with the issue of whether the banks disclose these charges to their customers in compliance with the current act and regulations. This is not to say that the current regulations should not be thoroughly and thoughtfully re-examined, especially given the rapidly changing environment in which financial institutions and their regulators find themselves in today.

Much has changed since the regulations were set out in 1981. New services have been made available, and new technologies have been developed and implemented. The current regulations are silent on many of the latest developments. We are looking at what needs to be done to bring these regulations up to date. Review of the regulations is under way, and the Departments of Finance and Consumer and Corporate Affairs are involved with my office in that review. The results of this group's work will contribute—as will the deliberations of your committee—to the information the government will want to have in order to make informed decisions about financial legislation and regulations.

Mr. Chairman, I would now be pleased to answer your committee's questions.

[*Traduction*]

communiqué les méthodes de formation qu'elles utilisent pour que leurs employés puissent renseigner les clients au sujet des frais de gestion et pour que toutes les succursales, grandes et petites, disposent des plus récentes données.

Plus tôt cette année, nous avons demandé aux banques de mettre certains renseignements à jour afin que nous puissions revoir à nouveau leur politique et procédure de divulgation des frais de gestion. L'analyse de ces données nous indique que les banques se conforment effectivement à l'article 201 de la Loi sur les banques et à son règlement d'application.

Cette conclusion découle de notre interprétation des dispositions pertinentes de la Loi sur les banques. À mon avis, cette loi oblige la banque à signer une entente écrite avec ses clients lorsque ceux-ci ouvrent un compte. Le client signe une entente concernant la tenue du compte, laquelle indique que la banque peut prélever des frais à même le solde du compte en cause. Voilà l'«entente expresse» portant sur les frais de gestion actuels et futurs. J'estime que la Loi sur les banques n'oblige pas celles-ci à obtenir l'assentiment de leurs clients chaque fois qu'elles majorent ou instaurent de tels frais.

Il a beaucoup été question du montant des frais de gestion exigés par les banques, aspect qui n'est pas régi par la Loi sur les banques ou son règlement d'application. Chaque institution fixe elle-même le montant des frais qu'elle perçoit en fonction du climat de concurrence au sein duquel les institutions financières canadiennes doivent évoluer, ce qui me paraît équitable.

Dans le cadre de mon mandat à cet égard, je dois m'assurer que les banques divulguent ces frais à leurs clients conformément à la Loi sur les banques et à son règlement d'application dans leur forme actuelle. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y a pas lieu de revoir en profondeur les règlements en vigueur, d'autant plus que le cadre régissant les activités des institutions financières et des instances de réglementation évolue rapidement.

Beaucoup de choses ont changé depuis l'entrée en vigueur des règlements en 1981. On a créé de nouveaux services, en plus de développer et d'appliquer de nouvelles technologies. Les règlements actuels ne touchent pas nombre des plus récents progrès, et nous étudions les moyens à prendre pour corriger cette situation. Le bureau a entrepris la révision des règlements en collaboration avec les ministères des Finances et de la Consommation et des Corporations. Cette initiative, de même que les travaux du Comité, permettra de recueillir les renseignements dont le gouvernement a besoin pour prendre des décisions éclairées au sujet des lois et règlements s'appliquant aux institutions financières.

Monsieur le président, je me ferai maintenant un plaisir de répondre aux questions des membres du Comité.

[*Text*]

Mr. McCrossan: Mr. Chairman, I have several questions obviously, specifically about section 201 and the express agreement.

In your opening statement you appear to have limited the role of the Superintendent of Financial Institutions to one of ensuring adequate disclosure. You have not dealt with what constitutes an express agreement, other than saying that when a customer signs an account operating agreement, it allows the bank to do anything it wants in the future. I am paraphrasing because you did not say it quite that way, but we raised the question yesterday, which I will use by way of illustration.

On a simple passbook account—a plain vanilla savings account, cash in, cash out, no chequing privileges, no ATMs—could a bank introduce a minimum $500 annual maintenance fee without telling the customer they were doing it?

Mr. Mackenzie: It is my understanding, Mr. McCrossan, that when that account is opened there is an account operating card or service card that the customer signs, and it is a requirement that whatever service charges or other charges applicable to the operating of the account are disclosed to the customer at that time.

The regulations require that if, as and when there are either increases in those charges or the introduction of a charge for a service that was free up to this point, the bank is required to post a notice of that in the branch.

The Chairman: Can I stop you for a moment? There is no time on the notice, so they can post it at 10 a.m., and at 10.01 a.m. they can start levying the charges against everybody.

• 1540

Mr. Mackenzie: In my understanding, Mr. Chairman, the regulation says that, when the new charge or the increase in charge is made, the notice must be put up. You are quite right; it could be at 10 a.m., and at 10.01 a.m. it comes into effect.

But I think there was a second half to your question, if I heard you correctly.

Mr. McCrossan: Yes, could they increase that charge, say, to $500 per year with notice?

Mr. Mackenzie: I suppose that from a legal point of view they could.

Mr. McCrossan: Could they increase the charge to be the bank balance?

Mr. Mackenzie: I do not know that they would stay in business very long if they did it, but they could do it, yes.

[*Translation*]

M. McCrossan: Monsieur le président, j'aimerais poser plusieurs questions portant plus particulièrement sur l'article 201 et l'entente expresse qui y est prévue.

Dans votre exposé, vous avez semblé dire que le rôle du surintendant des institutions financières se limite à veiller à ce qu'il y ait divulgation adéquate des renseignements. Vous n'avez pas expliqué ce qui constitue une entente expresse, si ce n'est pour dire que lorsqu'un client signe une entente sur la tenue de comptes, il permet à la banque de faire tout ce qu'elle veut par la suite. Je fais une paraphrase, puisque vous ne vous êtes pas exprimé en ces termes, mais nous avons donné hier un exemple que j'aimerais reprendre aujourd'hui.

Dans le cas d'un simple compte avec livret—un compte d'épargne dépouillé sur lequel sont faits des dépôts et des retraits, sans privilège de chèques et sans accès à un guichet automatique—la banque pourrait-elle instaurer des frais annuels minimums de gestion de 500$ sans en aviser son client?

M. Mackenzie: Monsieur McCrossan, je crois comprendre qu'au moment de l'ouverture du compte, le client signe une carte permettant le prélèvement de frais de tenue de compte, et les banques sont tenues de divulguer au client à ce moment-là tous les frais de service ou de gestion du compte.

Les règlements prévoient que la banque est tenue d'afficher un avis dans ses succursales dès qu'elle décide soit d'augmenter ses frais, soit d'instaurer de nouveaux frais pour un service qui était auparavant gratuit, et d'indiquer la date d'entrée en vigueur des modifications et leurs modalités d'application.

Le président: Puis-je vous interrompre un instant? Le règlement n'indique pas quand l'avis doit être affiché, de sorte qu'une banque peut afficher l'avis à 10 heures et prélever des frais augmentés dès 10h01.

M. Mackenzie: Monsieur le président, je crois comprendre que le règlement prévoit l'affichage d'un avis quand il y a augmentation de frais existants ou restauration de nouveaux frais. Vous avez tout à fait raison; la banque pourrait afficher un avis à 10 heures et mettre en vigueur les modifications dès 10h01.

Je crois toutefois que votre question comporte un deuxième volet, si je vous ai bien entendu.

M. McCrossan: Oui; pourrait-elle augmenter les frais à, mettons, 500$ par année sans avis?

M. Mackenzie: J'imagine que oui, du point de vue juridique.

M. McCrossan: Pourrait-elle augmenter les frais jusqu'à concurrence du solde du compte bancaire?

M. Mackenzie: Je ne sais pas si une banque qui agirait de la sorte resterait longtemps en affaires, mais elle pourrait le faire, oui.

[*Texte*]

Mr. McCrossan: So there is no limit whatsoever. Is there any charge they could not introduce, according to your interpretation? Is there just one charge that is prohibited, that they could not introduce, or do they have complete *carte blanche*?

Mr. Mackenzie: I believe the act and the regulations say that the charges are direct or indirect charges for the keeping of an account, so I do not think they could introduce a charge that had no relationship to the keeping of the account or the use of the account. But there is obviously nothing in here that says they could not charge $1,000 on a $10 account, if that is your question.

Mr. McCrossan: That is your interpretation. I would like to pursue that, because in your answer you referred to the act and the regulations. I would like to get to the act, first of all, which I guess leads me into the territory of Ms Menke.

It seems to me that the act and the regulations may well be at odds. I would like to go back to my basic understanding of contract law. When we are talking about an express agreement, we must be talking about a contract, and it is my understanding that a contract does not exist unless there is a meeting of the minds.

Now, sir, I passed out to you earlier some brochures from various banks. If we were to look at the Royal Bank's brochure—this is a brochure you would be handed out when you open an account—under savings accounts and under bonus savings it says "free withdrawals". It has an asterisk there and says "deposits free", and it has no indication of any charges whatsoever. Indeed, I believe there are no charges whatsoever.

Now, if a person signs an accounts form—or we could take any of the other accounts, a calculator daily interest savings account where there are two free cheques and a charge of $1.25 per item thereafter—surely in order to have a meeting of the minds, the customer must somehow be aware of what may happen in the future with this account. If there is a charge of $1.25 each, I think they could anticipate that it may go up to $1.75 or $2 or whatever. However, it is hard to argue that a brand-new charge that has never been applied to any account in this bank or, indeed, any account in this country could possibly be anticipated by the customer at the time they sign the agreement.

I want to know how you can interpret that there was in fact a meeting of the minds when that account card was signed that would interpret the bank to introduce any charge they want to, even those that were not in existence or disclosed as a possibility at the time the bank account was opened. How can there have been a meeting of the minds?

Ms Ursula Menke (Senior Counsel, Department of Justice): It depends on what meeting of the minds you are

[*Traduction*]

M. McCrossan: Il n'y a donc aucune limite. D'après votre interprétation, y a-t-il des frais qu'elle ne pourrait instaurer? Certaines catégories de frais sont-elles interdites, ou ont-elles carte blanche?

M. Mackenzie: Je crois que la loi et son règlement d'application parlent de sommes prélevées directement ou indirectement à titre de frais de tenue de compte, et j'en conclus donc que les banques ne pourraient prélever des frais étrangers à la tenue d'un compte ou à son utilisation. Or, rien dans la loi n'interdit aux banques de prélever des frais de 1,000$ sur un solde de 10$, si c'est votre question.

M. McCrossan: C'est votre interprétation. J'aimerais explorer encore plus de questions, puisque vous avez mentionné, dans votre réponse, la loi et son règlement d'application. Examinons d'abord ce que dit la loi. C'est le domaine de compétence de Mme Menke.

J'ai l'impression que la loi et son règlement d'application sont contradictoires. J'aimerais en revenir aux notions de base que j'ai en droit contractuel. Quand nous parlons d'une entente expresse, nous devons parler en fait d'un contrat, et je crois savoir qu'il ne peut y avoir contrat sans rencontre des volontés.

Je vous ai remis plus tôt, monsieur, certains dépliants publiés par diverses banques. Je vous ai notamment remis une brochure de la Banque Royale, brochure qui vous serait remise si vous ouvriez un compte; sous la rubrique Comptes d'épargne, à côté de Comptes bonis d'épargne, vous voyez la mention «Retraits gratuits». L'astérisque renvoie à la mention «Dépôts gratuits», et aucun frais n'est indiqué. Je crois en fait qu'il n'y a pas de frais.

Si une personne signe un formulaire de tenue de compte—nous pourrions même prendre n'importe lequel des autres comptes, y compris, par exemple, le compte à intérêt quotidien, Le Calculateur, sur lequel le client peut tirer deux chèques gratuitement et payer 1.25$ par effet par la suite—il me semble qu'il doit y avoir rencontre des volontés et que le client doit savoir quels frais de gestion de compte pourront lui être imputés à l'avenir. Si chaque effet est facturé à 1.25$, j'imagine que le client saura que ces frais pourraient être portés à 1.75$ ou à 2$. Cependant, je vois mal comment on peut prétendre qu'un client est en mesure de prévoir, au moment où il signe l'entente, l'instauration de frais pour un service qui n'a jamais été facturé ni par sa banque ni par aucune autre banque du pays.

Je veux savoir comment vous pouvez dire qu'il y a eu rencontre des volontés au moment de la signature de l'entente sur les frais de tenue de compte et que cela autorise la banque à instaurer tous les frais qu'elle veut, même si ces frais n'existaient pas au moment de l'ouverture du compte et que la banque n'a pas mentionné à ce moment-là que de tels frais pourraient être prélevés à l'avenir. Comment a-t-il pu y avoir rencontre des volontés?

Mme Ursula Menke (conseillère juridique principale, ministère de la Justice): Il faudrait déterminer sur quoi il

[*Text*]

being directed to. You are focusing on a meeting of the minds with respect to specific charges. There can be meetings of minds in terms of law generally on a variety of issues, and it can be as simple as a meeting of minds—as is the case, as I understand it, in account operating agreements where there is an agreement that the bank may levy charges from time to time. That is also a meeting of minds.

• 1545

Mr. McCrossan: Even unknown charges? Even charges that have never existed?

Ms Menke: This is quite common in law where you would actually have—

The Chairman: Except this, Ms Menke: is it not the fact that the act, the statute, says that there must be an express agreement?

Mr. McCrossan: Right.

The Chairman: Here we are dealing with a statute that mentions an express agreement. Is it, in your view, possible for the bank to contract out of the Bank Act? Are you going to allow banks to contract out of the Bank Act by making a deal that, notwithstanding the Bank Act, anything they want to charge you they can charge you, which is basically what these account charges are?

Ms Menke: You are operating on a specific interpretation of the Bank Act, and I guess there are several alternative interpretations.

As you know, it is the position of the office, as Mr. Mackenzie stated, that the account-operating agreement constitutes that express agreement referred to in the Bank Act.

Mr. McCrossan: Let me just pursue this, because subsection 201.(2) says:

> (2) A bank shall not, directly or indirectly, charge or receive any sum. . . unless the charge is made by express agreement between the bank and the customer. . .

Subsection 201.(6) says:

> (6) The Minister may make regulations. . .

with respect to charges. That clearly restricts itself to charges covered under an express agreement with respect to disclosure of charges.

Ms Menke: With respect to disclosure of the charges, sir.

Mr. McCrossan: That is right, disclosure. Subsection 201.(6) deals only with disclosure of charges, but presumably only disclosure of permitted charges.

Within the existing Bank Act, if you say that the banks can do anything effectively without notice for any charges they want, bearing in mind your caveat about being

[*Translation*]

y a eu rencontre des volontés. Vous ne parlez de rencontre des volontés qu'à l'égard des frais de tenue de compte. De façon générale, en droit, il peut y avoir rencontre des volontés sur toutes sortes de questions, comme c'est le cas, d'après mon interprétation, de l'entente sur les frais de tenue de compte selon laquelle la banque peut prélever des frais de temps à autre. Il y a là aussi rencontre des volontés.

M. McCrossan: Même s'il s'agit de frais inconnus jusque-là? Même s'il s'agit de frais qui n'ont jamais existé?

Mme Menke: C'est très courant en droit dans les cas où il y a. . .

Le président: Sauf ceci, madame Menke: n'est-il pas vrai que la loi prévoit qu'il doit y avoir entente expresse?

M. McCrossan: Exactement.

Le président: Nous parlons ici d'une loi qui mentionne une entente expresse. À votre avis, une banque peut-elle tourner les dispositions de la Loi sur les banques en prenant des arrangements contractuels? Allez-vous permettre aux banques de prendre des arrangements contractuels qui, malgré les dispositions de la Loi sur les banques, leur permettent de prélever sur un compte tous les frais qu'elles veulent, comme elles le font maintenant?

Mme Menke: Vous vous fondez sur une interprétation particulière de la Loi sur les banques, mais votre interprétation n'est pas la seule possible.

Comme vous le savez, le bureau estime, comme l'a dit M. Mackenzie, que l'entente relative aux frais de tenue de compte constitue l'entente expresse dont il est question dans la Loi sur les banques.

M. McCrossan: J'aimerais approfondir l'examen de cette question, puisque le paragraphe 201.(2) dit:

> (2) La banque ne peut, directement ou indirectement au Canada, ni percevoir ni recevoir une somme quelconque. . . à moins que ces frais n'aient été fixés par suite d'une entente expresse entre la banque et le client. . .

Le paragraphe 201.(6) dit:

> (6) Le ministre peut établir des règlements. . .

à l'égard des frais. Il s'agit manifestement ici de la divulgation des seuls frais visés par l'entente expresse.

Mme Menke: De la divulgation des frais, monsieur.

M. McCrossan: C'est exact, de la divulgation. Le paragraphe 201.(6) porte uniquement sur la divulgation des frais, mais l'on peut présumer qu'il s'agit de la divulgation des frais autorisés seulement.

Si vous dites que la Loi sur les banques actuelle permet aux banques de prélever tous les frais qu'elles veulent, sans avis, sous réserve seulement, comme vous l'avez dit,

[*Texte*]

related to operating the account in some way, then is it not within your power to set regulations as to what constitutes an express agreement?

Is the problem with the Bank Act, which allows them to do anything? What you are saying is that subsection 201.(2) has no effect whatsoever. It is just a piece of paper that Parliament put in there thinking it was going to mean something but it means nothing. That is essentially what you said, that it provides no protection whatsoever. Is the problem in the Bank Act or is the problem in the regulations? Could you not define in the regulations what constitutes an express agreement and restrict charges to charges that are known or charged at the time the account is opened?

Ms Menke: As a general rule, regulation-making powers, as I am sure you are aware, are restrictively interpreted.

Mr. McCrossan: They are limited to the act.

Ms Menke: The substantive provision is subsection 201.(2), which requires the express agreement, and then the Minister is given the power to make regulations. But what he is given the power to make regulations on is the manner in which the charges are to be disclosed, and that is all.

Mr. McCrossan: Is the term "express agreement" defined anywhere in the act?

Ms Menke: No, it is not.

Mr. McCrossan: Has it ever been litigated?

Ms Menke: Not to my knowledge. In the context of the Bank Act that expression has not been litigated. Other litigation has related to it, but not to the Bank Act, to totally different areas. Generally, it is not terribly pertinent to the interpretation of this particular provision.

Mr. McCrossan: Could a regulation be passed that defined what an express agreement was or limited it, or would it require a change in the act to define what an express agreement was?

Ms Menke: I would suggest that it would probably require a change to the act right now. I do not think that power exists presently.

Mr. McCrossan: So the only recourse anyone would have. . . I guess that we have notice of a court case right now as to whether an agreement to vary the charges from time to time can be used as an agreement to introduce new charges. It is your interpretation that the banks have complete *carte blanche* with the form they currently use.

Ms Menke: That is the position of the office, yes.

[*Traduction*]

de l'exigence selon laquelle ces frais doivent être liés de quelque façon à la tenue du compte, n'êtes-vous pas alors habilités à définir par voie de règlements ce qui constitue une entente expresse?

Le problème est-il imputable à la Loi sur les banques, qui permet à celles-ci de faire ce qu'elles veulent? Vous nous dites en fait que le paragraphe 201.(2) ne rime à rien. C'est une simple disposition que le Parlement a ajoutée à la loi en pensant qu'elle aurait l'effet voulu, alors qu'elle ne l'a pas. Elle n'offre aucune protection, voilà essentiellement ce que vous nous dites. Le problème est-il imputable à la Loi sur les banques ou à son règlement d'application? Ne pourriez-vous pas définir par voie de règlements ce qui constitue une entente expresse et limiter les frais aux seuls frais existants ou prélevés au moment de l'ouverture du compte?

Mme Menke: En règle générale, comme vous le savez sans doute, les règlements sont interprétés de façon étroite.

M. McCrossan: Par référence à ce que prévoit la loi.

Mme Menke: La disposition de fond est le paragraphe 201.(2), qui prévoit une entente expresse et qui habilite ensuite le ministre à établir des règlements. Or, il a le pouvoir d'établir des règlements sur la façon dont doivent être divulgués les frais, et c'est tout.

M. McCrossan: L'expression «entente expresse» est-elle définie dans la loi?

Mme Menke: Non.

M. McCrossan: A-t-elle déjà été interprétée par les tribunaux?

Mme Menke: Pas à ma connaissance. Cette expression, telle qu'elle est utilisée dans la Loi sur les banques, n'a jamais été interprétée par les tribunaux. Elle a été mise en litige dans des contextes tout à fait différents, mais pas dans celui de la Loi sur les banques. De toute façon, ce n'est pas pertinent à l'interprétation de cette disposition.

M. McCrossan: Pourrait-on établir des règlements définissant ou limitant la portée d'une entente expresse, ou faudrait-il modifier la loi?

Mme Menke: Pour l'instant, j'estime qu'il faudrait modifier la loi. Je ne crois pas que ce pouvoir existe actuellement.

M. McCrossan: Ainsi, le seul recours qu'aurait. . . Nous savons qu'un tribunal est saisi actuellement de la question de savoir si une entente permettant la modification, de temps à autre, des frais peut être interprétée comme permettant l'instauration de nouveaux frais. Vous êtes d'avis que le formulaire utilisé actuellement par les banques leur donne carte blanche.

Mme Menke: C'est la position du bureau, oui.

[*Text*]

Mr. Mackenzie: Mr. McCrossan, I have in front of me a photocopy of one of the customer agreements, which contains words that are fairly common to these:

> You, the customer, hereby agree to pay our usual service charges for keeping accounts of the type you have requested.

• 1550

To go over what our office position is, based on some legal views that we have sought and received, and on our analysis of the situation, we have concluded that this type of statement in this kind of agreement does in fact meet the test that we would require of it. In conjunction with this, it then goes on to say:

> You hereby acknowledge that before opening the account you received a duly completed copy of the summary of service charges and interest rates.

All that is a package at the time the account is opened.

You have asked the question, as I understand it, whether the law should clarify, beyond my office's interpretation, that this kind of thing meets the definition of express agreement. I would think that this is a matter that your committee will want to consider.

Mr. McCrossan: That is an express agreement with respect to the charges known at the time the account is opened and possible changes in those charges. My concern has to do with brand-new charges, and whether the agreement covers new charges which were not foreseen at the time the bank account is opened. You have acknowledged that you have found out what the charges are. You have acknowledged that the bank can change those charges, but I do not see where you have acknowledged that they can introduce brand-new charges.

Mr. Mackenzie: It is our position and our interpretation that if a bank subsequently introduces a charge for a service that up to that point has been provided free, it comes under the same caption generally, and should be looked at in very much the same way as if we are increasing a charge from 50¢ to $1. Increasing a charge from zero to 50¢ to $1 is not really very much different in substance.

Mr. McCrossan: We may as well delete these four lines in subsection 201.(2) that say you shall not make a charge unless there is an express agreement. They have no effect whatsoever in terms of consumer protection.

Mr. Mackenzie: I would not go that far.

Mr. de Jong: What does it mean? There is no substance so why have it?

Mr. Mackenzie: I think what it does is say to a customer who fills out this card that at this point in time

[*Translation*]

M. Mackenzie: Monsieur McCrossan, j'ai devant moi une photocopie d'une de ces ententes que doivent signer les clients, et elle est libellée en des termes que l'on retrouve assez couramment dans de telles ententes:

> Vous, le client, acceptez par les présentes de payer les frais de tenue de compte que nous prélevons habituellement sur le genre de comptes que vous demandez.

Compte tenu des avis juridiques que nous avons demandés et obtenus, et de notre analyse de la situation, nous avons conclu que ce genre de déclaration dans ce genre d'entente respectait les critères que nous exigions. Le texte se poursuit en ces termes:

> Vous reconnaissez par la présente qu'avant d'ouvrir le compte, vous avez reçu un exemplaire en bonne et due forme du résumé des frais d'administration et des taux d'intérêt.

Tout cela représente un ensemble de conditions existant au moment de l'ouverture du compte.

Si j'ai bien compris votre question, vous voulez savoir si la loi devrait aller plus loin que l'interprétation de mon bureau et préciser que ce genre de chose doit répondre à la définition d'entente expresse. Votre Comité pourrait peut-être effectivement envisager cette possibilité.

M. McCrossan: Il s'agit d'une entente expresse sur les frais connus au moment de l'ouverture du compte et les modifications éventuelles de ces frais. Ce qui me préoccupe, ce sont les frais entièrement nouveaux, et la question de savoir si l'entente inclut aussi de nouveaux frais qui n'étaient pas prévus au moment de l'ouverture du compte. Le client reconnaît qu'il a pris connaissance des frais d'administration. Il reconnaît que la banque peut modifier ces frais, mais je ne vois pas où il reconnaît qu'elle peut en imposer de nouveaux.

M. Mackenzie: Notre point de vue et notre interprétation sont que si la banque impose ultérieurement des frais d'administration pour un service qui, jusque-là, était gratuit, elle fait en gros la même chose que si elle faisait passer les frais d'administration d'une opération de 50c. à 1$. Passer de 0c. à 50c., c'est à peu près la même chose que de passer de 50c. à 1$.

M. McCrossan: Dans ces conditions, autant supprimer ces quatre lignes du paragraphe 201.(2), qui interdit d'imposer des frais sans qu'il y ait une entente expresse. Cette disposition ne protège absolument pas le consommateur.

M. Mackenzie: Je n'irais pas jusque-là.

M. de Jong: Que veut-elle dire? Elle ne sert strictement à rien, alors pourquoi la garder?

M. Mackenzie: Je pense qu'elle sert à dire à un client qui remplit le formulaire qu'au moment où il le fait,

[*Texte*]

these are the charges applicable to the operation of this account. The regulation then provides that each time these charges are increased, or in some cases a charge could be introduced where the service was hitherto provided free, as long as this is put in a notice in all the branches of the bank, the requirements of the regulation have been met.

Your question, as I understand it is, is whether this is adequate. It seems to me that the question of its adequacy for consumer protection is a large question, and I am not sure that I or my colleagues are really competent to answer it.

Mr. McCrossan: There is another question beyond the adequacy, which concerns the simple pass book account that I talked about, where the customer does not frequent the bank for six or nine months. If such a person received a notice, for example when cheques are mailed, saying that as of May 1 fees are going up or changing, and they continue to use the account, you can assume consent. They have been notified; they consented.

The way this is done now, the bank has the right to change these accounts, to change the agreement unilaterally, without ever taking the step of notifying the customer. I question whether that is legal. I understand that your regulations say it is legal, but I wonder if your regulations are not *ultra vires* because your regulations say that the bank does not have to take the step of notifying the customer. That is the effect of your regulation. I wonder what legal interpretations you have received that would enable you to argue that the regulation is within the powers of the Bank Act. If there is an agreement, there has to be two-sided knowledge.

• 1555

Mr. Mackenzie: Mr. McCrossan, we have operated on the basis that regulations 6.(1) and (3), which are attendant to section 201, would say a bank can increase the charges, can introduce a new charge in some cases, as long as it relates to the operation of the account. As the chairman has just said, it can introduce the charge at 10.01 a.m. as long as it posted the notice at 10 a.m., because the regulation just says "when" the bank changes it.

The Chairman: Let me interrupt for a moment. You are saying then that it is possible under the terms of the present statute for the Governor in Council to define what constitutes an express agreement.

Mr. Mackenzie: Mr. Chairman, I am not a lawyer, so I am not sure how I can answer that question adequately. All I can deal with is the regulation as it is today.

The Chairman: You have a lawyer beside you. Is that her view?

Ms Menke: Mr. Chairman, precisely what my view is is not totally relevant here. I think the regulations right now

[*Traduction*]

l'utilisation de son compte entraîne certains frais d'administration. Le règlement stipule ensuite que chaque fois que ces frais augmentent, ou que dans le cas où des frais jusque-là gratuits deviennent payants, si la banque prévient ses clients par voie d'affiches dans toutes ses succursales, elle respecte le règlement.

Je pense que ce que vous voulez savoir, c'est si cela suffit. Savoir si ces dispositions sont suffisantes pour assurer la protection du consommateur, c'est une vaste question, et je ne suis pas sûr que mes collègues et moi-même soyons vraiment bien placés pour y répondre.

M. McCrossan: Indépendamment de cette question, il y a le problème du client qui a un simple compte avec livret, et qui ne passe à la banque qu'une fois tous les six ou neuf mois. Si on lui envoyait, en même temps qu'on lui renvoie ses chèques, par exemple, un avis le prévenant qu'à partir du 1er mai, les frais vont augmenter ou être modifiés, s'il continuait à se servir de son compte, on pourrait considérer qu'il a été prévenu et qu'il a consenti à cette augmentation.

Actuellement, la banque peut modifier ces comptes, modifier l'entente unilatéralement, sans prendre la peine de prévenir le client. Je me demande si c'est vraiment légal. Je sais bien que d'après votre règlement, c'est légal, mais je me demande si votre règlement n'est pas *ultra vires*, dans la mesure où il dispense la banque de prévenir le client, parce que c'est à cela que cela revient. J'aimerais bien savoir en vertu de quelle interprétation juridique vous pouvez prétendre que ce règlement est conforme à la Loi sur les banques. S'il y a entente, il faut qu'elle soit réciproque.

M. Mackenzie: Monsieur McCrossan, nous partons du principe que les paragraphes 6.(1) et (3) du règlement, qui correspondent à l'article 201, autorisent une banque à augmenter ses frais et à en imposer de nouveaux dans certains cas, dans la mesure où ces frais sont liés au fonctionnement du compte. Comme vient de le dire le président, ces frais peuvent entrer en vigueur à 10h01 du matin, du moment que l'avis a été affiché à 10 heures précises, puisque le règlement dit simplement: «si» la banque modifie les frais.

Le président: Permettez-moi de vous interrompre un instant. Vous voulez dire que la loi actuelle autorise le gouverneur en conseil à définir ce qu'est une entente expresse.

M. Mackenzie: Monsieur le président, je ne suis pas juriste, et je ne suis pas certain de pouvoir répondre correctement à cette question. Je peux simplement vous parler du règlement tel qu'il se présente actuellement.

Le président: Vous êtes accompagné d'une juriste. Est-elle d'accord?

Mme Menke: Monsieur le président, la question n'a pas vraiment de rapport avec mon point de vue. Le

[*Text*]

were put into effect in 1981, and Mr. McCrossan's question is not really a legal question so much as a policy question, in that I really do believe you are getting at the question of the adequacy of the regulations, because the regulations—

The Chairman: He may be getting at more than that. He may be getting at the legality of all these charges that have been levied against all sorts of people and dipped out of their accounts improperly for a long period of time, and how maybe they ought to have their money repaid to them.

Mr. McCrossan: May I just take 6.(1), 6.(2), and 6.(3)? Is there anything in there that suggests it is before it is made operational? The regulations you have drafted just say when the bank changes, it shall notify. Does it have to notify in advance?

Mr. Mackenzie: No.

Mr. McCrossan: It does not have to notify in advance. Can it wait a year before it notifies?

Mr. Mackenzie: No.

Mr. McCrossan: It cannot. Why can it not wait a year?

Mr. Mackenzie: In the ordinary dictionary definition of the word "when", I would say it would be simultaneously, or at the time.

Mr. McCrossan: Is that your interpretation, Ms Menke?

Ms Menke: Mr. McCrossan, my interpretation is not relevant. That is Mr. Mackenzie's position.

Mr. McCrossan: Could I ask the witness from the Justice department if he would join us? I would like to know what the view of Justice is. You have indicated he is in the room, he is available to testify, you brought him with you. If OSFI is not willing to take a position, surely Justice can be called to give some sort of indication as to whether this requires advance notification.

Mr. Mackenzie: Mr. McCrossan, I think our interpretation is that the word "when" means actually what the word "when" means.

Ms Menke: It means "when".

Mr. Mackenzie: It means "when".

Mr. McCrossan: Let me just give you a personal example. I opened an account, filled out a form, and the form included the charges on it. When I received my first monthly statement, it had a different schedule of charges on it. I found out subsequently the form I applied on was an obsolete form. In fact, the charges were out of date before I applied for the account.

I want to ask you a question about that particular situation. If I opened an account, did not have the correct terms disclosed to me at that time, and indeed forms were

[*Translation*]

règlement est entré en vigueur en 1981, et la question de M. McCrossan n'est pas tant une question juridique qu'une question de politique, c'est-à-dire qu'il remet en question la pertinence de ce règlement. . .

Le président: Il va même plus loin que cela. Il remet peut-être en question toute la légalité de ces frais imposés à toutes sortes de personnes et prélevés injustement sur leurs comptes depuis bien longtemps, mais il se demande s'il ne faudrait pas leur rembourser tout cet argent.

M. McCrossan: Prenons les paragraphes 6.(1), 6.(2) et 6.(3). Le texte précise-t-il que l'avis doit être donné avant l'entrée en vigueur? Votre règlement dit que si la banque modifie les frais, elle doit prévenir les clients, mais doit-elle le faire à l'avance?

M. Mackenzie: Non.

M. McCrossan: Elle n'y est pas obligée. Peut-elle attendre un an pour le faire?

M. Mackenzie: Non.

M. McCrossan: Et pourquoi?

M. Mackenzie: Le texte dit «quand». Si vous prenez la définition du dictionnaire, «quand» signifie au moment où, en même temps que.

M. McCrossan: C'est aussi votre interprétation, madame Menke?

Mme Menke: Monsieur McCrossan, mon interprétation n'a rien à voir avec la question. Il s'agit du point de vue de M. Mackenzie.

M. McCrossan: Pourrais-je demander au témoin du ministère de la Justice de s'approcher? J'aimerais avoir le point de vue du ministère. Vous nous avez dit qu'il était là, qu'il pouvait témoigner et qu'il vous accompagnait. Si le Bureau du surintendant des institutions financières ne veut pas se prononcer, on doit pouvoir demander au représentant du ministère de la Justice s'il faut donner un préavis.

M. Mackenzie: Monsieur McCrossan, nous disons simplement que le mot «quand» veut dire ce qu'il veut dire.

Mme Menke: Il veut dire «quand».

M. Mackenzie: Exactement.

M. McCrossan: Prenons un exemple personnel. J'ai ouvert un compte et rempli un formulaire mentionnant les frais d'administration. Quand j'ai reçu mon premier relevé de compte, le barème était différent. Je me suis aperçu ultérieurement que le formulaire qu'on m'avait fait remplir n'était pas à jour. En fait, les nouveaux frais étaient déjà entrés en vigueur à l'époque où j'ai ouvert mon compte.

Je voulais donc vous interroger sur cette situation précise. Si j'ai ouvert un compte, et qu'on ne m'a pas informé du montant exact des frais à ce moment-là, et

[*Texte*]

all over the bank branch that indicated the obsolete charges, did the bank conform with the Bank Act?

Mr. Mackenzie: No.

• 1600

Mr. McCrossan: What happens in that case? What are the penalties or what happens to a bank if they do not conform with section 201? Do we toss the president in jail or do we just say that you pay the going fees because that is the way it is when you have an account?

Mr. Mackenzie: As I look back over the flow of complaining letters and phone calls, which our offices have received on the bank services charges over the past four or five years—by the way, they number about 100 a year—in every case where we run into a situation like that, we have mediated, we have brought the matter to a senior official at the bank concerned. A very large percentage of these cases have been resolved and dealt with.

Mr. McCrossan: The bank charged me the lower fee—I will tell you that—when I brought it to their attention.

I am not saying they tried to gouge me or anything, but they did have obsolete literature around. The point is that it is up to you to question it, otherwise the charge just goes ahead.

Another specific example, which has come up with both banks, is a term deposit account, which is not liquid, non-redeemable and in this case registered. This probelem has come up in both the Bank of Montreal and the Royal Bank. In one case there was a guaranteed interest rate for a $1,000 deposit for 18 months and it was around 10%. There was no fee at the time the account was terminated in order to move it to another institution, so there could be shopping. An informed consumer opened an account with a fixed interest rate and no fees to move to another account. Before the term of the note was up, a fee was introduced for moving it outside the institution, but you could renew inside the institution.

Now, a notice was sent, but there was nothing the person could do because it was locked in during the period. Does that fall within the Bank Act? Can they unilaterally change the terms and conditions even when you cannot get at the money? The assumption here is that they are going to give you notice in advance and therefore if you do not like it you can move. But what about a case where you are locked in? Can they still do that?

Mr. Mackenzie: You cite an example of a particular case. One reason I suppose I am a little hesitant as I gather my answer is that I want to make sure before giving a judgment that I have all the relevant facts of the situation and so forth.

[*Traduction*]

même que tous les formulaires de la succursale étaient dépassés et ne donnaient pas le bon montant des frais, la banque s'est-elle conformée aux dispositions de la Loi sur les banques?

M. Mackenzie: Non.

M. McCrossan: Que se passe-t-il dans ce cas-là? Quelles sont les sanctions, que fait-on à une banque qui ne respecte pas l'article 201? Est-ce qu'on met le président en prison, ou est-ce qu'on dit simplement au client qu'il paie le tarif en vigueur parce que c'est comme cela quand on ouvre un compte?

M. Mackenzie: Dans tous les cas où nous sommes intervenus à la suite de lettres et d'appels téléphoniques adressés à notre bureau pour contester les frais d'administration des banques depuis quatre ou cinq ans—et je signale au passage que nous recevons une centaine de plaintes par an—nous avons contacté un des fonctionnaires principaux de la banque en question. Cela a suffi pour régler la grande majorité de ces problèmes.

M. McCrossan: Effectivement, quand j'ai protesté, la banque m'a fait payer le montant le moins élevé.

Je ne dis pas qu'on a essayé de m'escroquer, mais simplement que les brochures à la disposition des clients n'étaient pas à jour. C'est donc au client de contester les frais, sans quoi on les lui prélève automatiquement.

Il y a un autre exemple qui s'est produit dans le cas des deux banques, c'est celui du compte de dépôt à terme, un compte en l'occurrence enregistré où l'argent est bloqué sur une certaine période. Le problème s'est posé à la Banque de Montréal et à la Banque Royale. Dans l'un des cas, il y avait un taux d'intérêt garanti d'environ 10 p. 100 pour un dépôt de 1,000$ sur dix-huit mois. Il n'y avait pas de frais de clôture ou du compte si on voulait le transférer à une autre institution, et le client pouvait donc magasiner. Le consommateur informé ouvrait un compte à taux d'intérêt fixe sans frais de transfert à un autre compte. Avant la fin du terme, la banque a décidé d'imposer des frais si l'on voulait transférer le compte à une autre institution, mais par contre, on pouvait renouveler gratuitement si le compte restait là.

On a donc prévenu les consommateurs, mais ils ne pouvaient rien faire, puisque leur argent était bloqué. Est-ce conforme à la Loi sur les banques? La banque peut-elle unilatéralement modifier les conditions, même si vous ne pouvez pas retirer votre argent? Normalement, on s'attend à ce qu'elle prévienne le client suffisamment à l'avance pour qu'il puisse retirer son argent s'il n'est pas d'accord. Mais dans le cas où cet argent est bloqué sur une certaine période, est-ce vraiment normal?

M. Mackenzie: Vous citez là un cas particulier. J'avoue que si j'hésite un peu à vous répondre, c'est que je voudrais être certain, avant de me prononcer, de bien connaître tous les tenants et les aboutissants de la question.

[*Text*]

I guess what you are saying really is that regardless of the type of account. . . In this case you say the person was locked in for a defined period of time—

Mr. McCrossan: It was a term deposit.

The Chairman: An RRSP in general.

Mr. Mackenzie: —and that a charge was introduced without warning, other than notification put up. Is that legal?

Mr. McCrossan: There was notification sent out in the middle of the term that there is now a fee; when you come around to finish the term, this fee will apply.

Mr. Mackenzie: As I say, without being sure that I have all the relevant facts, it does look as though the bank could do that. My guess is that the customer would look somewhere else before he went into a term deposit the next time.

Mr. McCrossan: If the consumer signs the standard form, which the bank presents when you open an account, in effect he has no protection whatsoever.

Mr. Mackenzie: I think the card that I just read talked about the usual charges.

Mr. McCrossan: Usual charges, yes. So they cannot be singled out as an individual, but the bank can introduce new charges of unlimited magnitude at any time.

Mr. Mackenzie: Which apply across the system.

Mr. McCrossan: That is your interpretation of the current Bank Act.

Mr. Mackenzie: I think it is, yes.

Mr. McCrossan: Mr. Chairman, I have a second round, but I have taken up enough time.

The Chairman: I want to ask two questions before I go to Mr. Rodriguez and Ms Menke.

• 1605

First of all, do you believe the Governor in Council has powers under the current Bank Act and current section 201 to create regulations defining what is an express agreement?

Ms Menke: Mr. Chairman, under the subsection 201.(6) it is the Minister, first of all, who makes the regulations, but it is really quite precise in what the regulations may encompass. It does not provide for the defining of that term.

The Chairman: Secondly, could the Minister make regulations preventing the charging of certain classes of bank charges under the current act?

Ms Menke: All that seems to be there in subsection 201.(6) under the current act relates to prescribing matters relating to disclosure of information.

[*Translation*]

Vous voulez dire que, quel que soit le type de compte. . . Dans ce cas particulier, vous dites que l'argent du client était bloqué sur une certaine période. . .

M. McCrossan: C'était un dépôt à terme.

Le président: Un REÉR en général.

M. Mackenzie: . . . et qu'on a imposé des frais sans préavis, un beau jour. Vous voulez savoir si c'est légal?

M. McCrossan: On a prévenu les clients un beau jour qu'il allait désormais y avoir des frais d'administration et que le jour où ils pourraient débloquer leur argent, ils devraient payer ces frais.

M. Mackenzie: Encore une fois, et sans être certain d'avoir toutes les données du problème en main, j'ai l'impression que la banque peut très bien faire cela. J'imagine que la fois suivante, le client va choisir un autre établissement pour faire son dépôt à terme.

M. McCrossan: Si le consommateur signe le formulaire habituel que la banque lui présente lorsqu'il ouvre un compte, il ne bénéficie pas de la moindre protection.

M. Mackenzie: La carte que je viens de lire mentionne simplement les frais ordinaires.

M. McCrossan: Les frais ordinaires. Donc, le client ne peut pas choisir, mais la banque peut décider à tout moment d'imposer n'importe quel nouveau frais.

M. Mackenzie: Sur toute la ligne.

M. McCrossan: C'est ainsi que vous interprétez la Loi sur les banques.

M. Mackenzie: Oui, je crois.

M. McCrossan: Monsieur le président, j'ai épuisé mon temps, mais j'aurais une deuxième série de questions.

Le président: Avant de passer la parole à M. Rodriguez et à Mme Menke, je voudrais poser deux questions.

Premièrement, estimez-vous que le gouverneur en conseil a le pouvoir, en vertu de la Loi actuelle sur les banques et de l'article 201 actuel, d'établir des règlements définissant la notion d'entente expresse?

Mme Menke: Monsieur le président, je précise que d'après le paragraphe 201.(6), c'est le ministre qui établit les règlements, mais cela dit, le texte définit de façon très précise le domaine d'application des règlements. Il ne prévoit pas la définition de ce terme.

Le président: Deuxièmement, le ministre peut-il établir des règlements interdisant l'imposition de certains types de frais d'administration bancaires dans le cadre de la loi actuelle?

Mme Menke: Dans le cadre de la loi actuelle, le paragraphe 201.(6) du règlement semble porter uniquement sur des questions de communication des renseignements.

[*Texte*]

Mr. Rodriguez: Mr. Chairman, just to follow up on what Mr. McCrossan was questioning the witnesses about, when a person signs an agreement, as in this Royal Bank agreement, which says that this agreement and the operating conditions apply to each account he has in his name at the bank whether now maintained, opened today or opened in the future by him, this agreement and the operating conditions may be amended from time to time without notifying him beforehand, and he agrees to be bound by all such amendments.

Once a person signs that, the bank has escaped the provisions of the Bank Act as they relate to notification.

Mr. Mackenzie: Mr. Rodriguez, first of all it is my interpretation that if the applicable charges to the account he is opening are disclosed to him at the time the person signs that agreement, this constitutes the express agreement as contemplated, and he must have access to notification in writing of any future changes in that schedule at the time they are made.

Mr. Rodriguez: That includes implementing a charge for a service for which there is no charge now. Zero is considered a charge under the Bank Act.

Mr. Mackenzie: Yes. We have interpreted that to mean that going from 0 to $1.00 is essentially the same class of transaction as going from $1.00 to $2.00.

Mr. Rodriguez: To your knowledge, has anybody ever challenged this by taking it to the courts?

Mr. Mackenzie: I do not know, sir.

Mr. Rodriguez: Tell me about your role. You are the Superintendent of Financial Institutions. Maybe the public and I have the wrong impression. I somehow or other think you are the watchdog on the financial institutions and somehow or other, consumers have some faith that you are standing guard at the gate, at their bank accounts. Now they find out that this is not so; that we have a toothless rabbit.

Have you not had complaints from consumers about the financial institution charges, the Bank Act charges?

Mr. Mackenzie: Let us review, first of all, sir, what we have done including dealing with the complaints we have received, if I may.

First of all, since these rules were introduced into the Bank Act and regulations, on four different occasions we have done an extensive industry-wide survey and have obtained all the contracts, notices, training manuals and so on and so forth and we have reviewed these with the bank.

We did it first in 1981, which was shortly after the new regulations came into effect, to make sure the banking industry appeared to understand them and were implementing appropriately, as far as we could tell.

[*Traduction*]

M. Rodriguez: Monsieur le président, je continue sur la lancée des questions que vient de poser M. McCrossan. Quand quelqu'un signe une entente, comme cette entente de la Banque Royale, qui stipule que les conditions énoncées s'appliquent à tous les comptes que le client peut déjà avoir, ouvrir aujourd'hui ou ouvrir à l'avenir, et que ces conditions peuvent être modifiées de temps à autre sans qu'il en soit prévenu à l'avance, il reconnaît qu'il est lié par ces modifications.

Une fois que le client a signé cet engagement, la banque n'est plus tenue de le prévenir comme l'exige la Loi sur les banques.

M. Mackenzie: Monsieur Rodriguez, mon interprétation des choses est que si l'on informe le client qui ouvre un compte des frais qui s'appliquent à ce compte, cela constitue l'entente expresse dont il est question, et qu'il doit être informé par écrit de toute modification ultérieure du barème.

M. Rodriguez: Y compris si un service jusque-là gratuit devient payant. La gratuité est considérée comme un frais aux yeux de la Loi sur les banques.

M. Mackenzie: Oui. Pour nous, passer de 0c. à 1$, c'est la même chose que de passer de 1$ à 2$.

M. Rodriguez: À votre connaissance, cette interprétation a-t-elle déjà été contestée devant les tribunaux?

M. Mackenzie: Je l'ignore.

M. Rodriguez: Parlez-moi de votre rôle. Vous êtes surintendant des institutions financières. Peut-être que nous nous trompons, le public et moi-même. J'avais plus ou moins l'impression que vous étiez chargé de surveiller les institutions financières, et les consommateurs ont tendance à penser que vous êtes là pour protéger leurs comptes en banque. Or, ils s'aperçoivent que ce n'est pas du tout le cas, et qu'à la place du chien de garde, il n'y a qu'un mouton inoffensif.

Vous ne recevez pas de plaintes des consommateurs au sujet des frais d'administration des institutions financières?

M. Mackenzie: Si vous le permettez, j'aimerais vous donner un aperçu de ce que nous faisons, notamment quand nous recevons des plaintes.

Premièrement, depuis que ces règles sont entrées en vigueur dans la Loi sur les banques et dans le règlement, nous avons à quatre reprises fait une enquête approfondie sur tout ce secteur, et nous nous sommes procuré tous les contrats, avis, manuels de formation, etc., pour en discuter avec les banques.

Nous avons commencé en 1981, peu après l'entrée en vigueur du nouveau règlement, pour nous assurer, dans la mesure du possible, que le secteur bancaire comprenait et appliquait correctement ces dispositions.

[*Text*]

The last such survey was done in February of this year. Based on the information provided, our review of the documentation and what we have seen, we have concluded that the banks appear to be complying with section 201 and the regulation we have been talking about.

• 1610

We did a study going back past 1984. Our office receives every year, directly or indirectly, by telephone or in writing, ranging between 80 and 110—or thereabouts—complaints from the public related to service charges. First of all, most of these complaints are aimed at the amount of the charge, not directed to the question of disclosure. We think, by the way, that we do not have a role, and have not been asked as a matter of policy to have a role, in adjudicating the amount or the fairness or appropriateness of the amount of any given charge. Our focus has been on compliance, in particular the disclosures.

When we run into any situation where it appears to us there has been an act of non-compliance, we err on the side of the customer when we make that judgment. We see our role as mediators to bring that matter to the attention of a senior official of the bank and to see how it is carried through from there. Usually these things—I do not have a total dossier on this—have worked out reasonably well.

I should point out that when we look at our responsibilities in this regard and look at the kinds of programs we should institute on this, I look on a situation, going back past 1984, where we are getting only that number of complaints per year; and a lot of people know they can complain to us, or so they tell me. When I compare that to the literally millions of transactions that go through our bank accounts every week, this did not seem to me and does not seem to me now to be evidence of widespread abuse of the system, based on the evidence that has been brought to our attention through this medium of complaints that have come directly to us and indirectly through the Minister's office.

Mr. Rodriguez: I read your brief to the committee. It seems to me that the way you check on them every two years is to send them a notice asking them to send back to you materials as to how they inform their customers about service charges. It says every two years.

Mr. Mackenzie: More or less.

Mr. Rodriguez: Yes, every two years.

One of the ways, the banks claim, that allows them to comply with the act is to post a notice in their branches. In some of the agreements—and I am looking specifically at this one—it says that will be the method of informing customers. How do you verify that they have in fact posted notices in their branches? We have had evidence that a lot of branches have not. In the Royal Bank on

[*Translation*]

Notre dernière enquête remonte à février dernier. D'après les informations et les documents que nous avons recueillis et d'après ce que nous avons constaté, les banques semblent se conformer aux dispositions de l'article 201 et du règlement dont nous parlons.

Nous avons fait une autre étude avant 1984. Notre bureau reçoit chaque année, directement ou indirectement, par écrit ou au téléphone, de 80 à 110 plaintes environ au sujet des frais d'administration. Tout d'abord, la majorité de ces plaintes portent sur le montant des frais, et non sur la communications des informations. Soit dit en passant, nous estimons que ce n'est pas notre rôle de se prononcer sur le montant, l'équité ou la pertinence des frais d'administration, quels qu'ils soient, et que cela n'a jamais fait partie de notre mandat. Nous nous occupons de savoir si la loi et les règlements sont respectés, en particulier en matière d'information.

Si nous avons l'impression qu'il y a eu infraction, nous donnons par principe le bénéfice du doute au consommateur. Nous estimons que notre rôle de médiateur est de soumettre le problème à un des administrateurs principaux de la banque et de suivre l'évolution de la situation. En général, et bien que je n'aie pas le dossier complet ici, les choses se passent assez bien.

A propos de nos responsabilités et des programmes qu'il faudrait mettre en place, je dois signaler que même en remontant au-delà de 1984, on n'a pas affaire à un nombre de plaintes très élevé chaque année; alors que des tas de gens savent qu'ils peuvent faire appel à mes services, du moins c'est ce qu'ils disent. Compte tenu des millions et des millions de transactions qui s'effectuent chaque semaine dans les banques, j'estime que, vu ce nombre limité de plaintes qui nous sont adressées directement et indirectement par le biais du cabinet du ministre, on ne peut pas dire qu'il y ait des signes manifestes d'abus généralisés dans ce secteur.

M. Rodriguez: J'ai lu le mémoire que vous avez adressé au Comité. J'ai l'impression que les vérifications que vous effectuez tous les deux ans consistent simplement à leur envoyer une note leur demandant de vous adresser tous les documents servant à informer les clients des banques de leurs frais d'administration. Vous dites que c'est tous les deux ans.

M. MacKenzie: Plus ou moins.

M. Rodriguez: Oui, tous les deux ans.

Les banques prétendent que pour respecter les exigences de la loi, il leur suffit d'afficher un avis dans leurs succursales. Certaines des ententes, en particulier celle que j'ai sous les yeux, stipulent que c'est le moyen qui sera utilisé pour informer les clients. Comment vérifiez-vous si les banques affichent effectivement ces avis dans leurs succursales? D'après nos informations, de

[*Texte*]

Sparks and Bank, there were no notices posted in the bank with respect to service charges.

So how do you carry out your function? Is it just receiving correspondence from the bank and saying that it says here on paper that this is what they do; it looks great, and so they pass this year? Is there any method you have of verifying that if they say they post it in the branches that in fact it is posted? Surely you must see the millions upon millions of dollars that the banks collect in service charges. Although you may have been receiving only 50 or so complaints a year, or whatever, the fact is that these service charges consist of a considerable amount of money in total.

Mr. Mackenzie: Mr. Rodriguez, as I say, we have not gone beyond the procedures I have described. We were not getting evidence at that time, and over the last some years, that there were widespread abuses or acts of non-compliance in the system, and therefore my answer to you is we did not do on a sampling basis or a checking basis branch-by-branch investigations across the country to see that there was compliance.

• 1615

Mr. Rodriguez: Would you not want to do that as a matter of course in carrying out your functions as the Superintendent of Financial Institutions? If they tell you they do this, this and this, do you accept the fact that they have told you and that is the way it is? I wish I had that much faith.

Mr. Mackenzie: There are a number of components of this, sir. At least until now our examinations have essentially been confined to head offices and certain very large trading balances, such as New York and London, and certain others. We have not gone beyond the levels I have described, in part because we were not getting the level of complaints that caused us any particular concern, and in part—and certainly it has been my view since I have taken this job—because the level of competition in financial services in this country is steadily increasing.

A number of new players are entering the retail banking business such as we have been concerned about here, and in fact, if there were significant abuses in the system competition would take care of it to a degree. Maybe we have been mistaken in those judgments, but that was the rationale for determining what were appropriate programs for us to do in this area, absent by the way of any sort of policy on the part of the government of whether we should give a high priority to this kind of consumer protection activity.

Mr. Rodriguez: What do you do with the complaints you get then? You say most of them have to deal with the charge. What do you do with them? Do you throw them in the garbage?

[*Traduction*]

nombreuses succursales ne le font pas. A la succursale de la Banque Royale du coin de la rue Sparks et Bank, le barème des frais d'administration n'était pas affiché.

Par conséquent, comment vous acquittez-vous de votre tâche? Est-ce que vous vous contentez des informations que vous donnent les banques sur le papier en vous disant: tout cela m'a l'air très bien, donnons-leur la bénédiction cette année? Vérifiez-vous d'une façon ou d'une autre si elles affichent les avis qu'elles prétendent afficher dans les succursales? Vous devez bien vous rendre compte que les banques prélèvent des millions et des millions de dollars de frais d'administration. Même si vous ne recevez qu'une cinquantaine de plaintes par an, il s'agit quand même de montants énormes.

M. MacKenzie: Monsieur Rodriguez, je vous répète que nous nous en sommes tenus aux procédures que j'ai décrites. Nous ne recevions pas à l'époque, pas plus qu'au cours des années précédentes, d'informations faisant état d'abus ou d'infractions généralisés dans l'ensemble du secteur, et par conséquent, je vous réponds que nous ne sommes pas allés vérifier auprès d'un échantillon de succursales, ou dans chaque succursale de tout le pays, si la loi et les règlements étaient respectés.

M. Rodriguez: Vous estimez que cela ne fait pas partie de la routine de vos activités de surintendant des institutions financières? Si les banques vous disent qu'elles font telle et telle chose, vous les croyez sur parole? J'aimerais pouvoir être aussi crédule.

M. Mackenzie: Il y a plusieurs aspects à cette question. Jusqu'à présent, nos vérifications ont été essentiellement limitées aux sièges des banques et à certaines très grosses activités commerciales, par exemple à New York et à Londres, entre autres. Nous ne sommes pas allés plus loin, en partie parce que nous n'avions pas lieu de nous inquiéter, vu le nombre de plaintes qui nous étaient adressées, et en partie parce que, comme je le pense depuis que j'ai commencé à exercer ces fonctions, la concurrence des services financiers s'intensifie régulièrement au Canada.

Diverses institutions nouvelles commencent à pratiquer les activités bancaires de détail dont nous parlons ici, et en fait, s'il y avait des excès importants, la concurrence les corrigerait dans une certaine mesure. Nous nous sommes peut-être trompés, mais c'est en fonction de ce raisonnement que nous avons élaboré les programmes qui nous paraissaient les plus judicieux dans ce domaine, en l'absence, soit dit en passant, de toute politique du gouvernement pour nous dire s'il fallait accorder une priorité particulière à ce genre de protection des consommateurs.

M. Rodriguez: Que faites-vous des plaintes? Vous dites que la plupart du temps, elles portent sur les frais d'administration. Qu'en faites-vous? Vous les mettez à la poubelle?

[*Text*]

Mr. Mackenzie: No.

Mr. Rodriguez: Do you write them a nice letter? What do you do?

Mr. Mackenzie: We have a procedure to communicate and either write or telephone each person who comes to us. Where it is a matter of the amount of the charge, we have to tell them—which is true—that we have no authority to deal with that if it has been disclosed. Where it is a question of disclosure, we have taken it up and gone right up to the chairman of the board in some cases.

Mr. Rodriguez: You have used that phrase in letters to them, that this charge has been disclosed to them and therefore that is fine?

Mr. Mackenzie: I have not reviewed our exact correspondence in this, so I am speaking somewhat generally when I respond to your question. Obviously where the complaint about a charge is a ridiculous amount, as Mr. McCrossan was suggesting, a $500 charge on a $500 account or something like that—we have never seen a case like that, by the way—I think we would take different action.

Mr. Rodriguez: But you must have seen complaints of charges that were 50% or 60%.

Mr. Mackenzie: I do not recall any, no.

Mr. Rodriguez: You do not recall any of those. In fact, you are not the ombudsman for the banking clientele.

The Chairman: I would think it would be fair to say that the volume of correspondence has been increasing, and that of course is the reason we got involved back in November. There has been an escalation in complaints about the amount of charges, as indicated by Dr. Thomas's report, and I was wondering if you might follow that in your comments.

Mr. Mackenzie: Mr. Chairman, perhaps it would be appropriate to state my views about the role of an ombudsman in our offices, and certainly this is an area that your committee will obviously be coming out with recommendations on, I would guess. As I say, we have been setting up some working group with Consumer and Corporate Affairs and Finance, and we are working with the government on the legislative changes.

First of all, the ombudsman role generally has two aspects. One is advocacy, which is to take the role of the client and take a position on his behalf with the financial institution concerned. That is a role we have never seen as an appropriate part of our function, which is why we do not get involved really in the question of the amount. We do feel we have a role to play, and have played this role traditionally over the years, of mediation.

[*Translation*]

M. Mackenzie: Non.

M. Rodriguez: Vous envoyez une gentille petite lettre aux clients? Que faites-vous?

M. Mackenzie: Nous répondons par écrit ou nous téléphonons aux gens qui s'adressent à nous. S'il s'agit du montant des frais d'administration, nous sommes bien obligés de leur dire—et c'est la vérité—que nous n'y pouvons rien s'ils ont été informés de ces frais. S'il s'agit d'une question d'information, nous intervenons, et nous sommes même allés jusqu'au président du conseil d'administration dans certains cas.

M. Rodriguez: Vous avez répondu cela par écrit à des consommateurs, que puisqu'ils avaient été informés du montant des frais, ils n'avaient qu'à se taire?

M. Mackenzie: Je n'ai pas vérifié le texte exact des lettres que nous leur adressons; je me contente de vous donner un aperçu général de ces réponses. Naturellement, s'il s'agissait de plaintes concernant un montant scandaleux, comme le disait M. McCrossan, des frais de 500$ sur un compte de 500$, quelque chose comme cela—je dois dire que le cas ne s'est jamais présenté—nous aurions sans doute une attitude différente.

M. Rodriguez: Mais vous avez dû entendre parler de frais représentant 50 ou 60 p. 100 du montant.

M. Mackenzie: Pas dont je me souvienne.

M. Rodriguez: Vous ne vous en souvenez pas. En fait, vous n'êtes pas l'ombudsman des clients des banques.

Le président: Précisons tout de même que le volume de cette correspondance s'est accru, et que c'est naturellement pour cela que nous sommes revenus à la charge en novembre. Le nombre de plaintes concernant les frais d'administration a augmenté, comme le précise le rapport de M. Thomas, et j'aimerais bien savoir ce que vous en pensez.

M. Mackenzie: Monsieur le président, peut-être serait-il bon que je vous fasse part de mon avis sur le rôle que pourrait exercer un ombudsman dans nos services, car j'imagine que c'est une question que vous allez aborder dans vos recommandations. Comme je vous l'ai dit, nous avons mis sur pied un groupe de travail avec les ministères de la Consommation et des Corporations et des Finances, et nous préparons avec le gouvernement certaines modifications législatives.

Tout d'abord, le rôle de l'ombudsman est double. C'est tout d'abord un avocat, c'est-à-dire qu'il se place du point de vue du client et qu'il plaide sa cause face à l'institution financière. Nous n'avons jamais estimé que ce rôle faisait partie de notre mandat, et c'est pour cela que nous ne nous mêlons pas de la question du montant des frais. Nous estimons que nous avons un rôle de médiateur à jouer, et c'est ce rôle que nous jouons traditionnellement depuis des années.

[*Texte*]

• 1620

In all other jurisdictions—and when I say "other jurisdictions" I am talking about the United States and the U.K., and the U.K. is an example—the ombudsman role and the consumer protection role is not part of the banking supervisory function, the regulatory function. It is separate and it is dealt with separately. It may be interesting for this committee to have a look at what they do in the U.K., because they have quite a developed system. The Bank of England does not look at this, but there is a separate ombudsman and, as I understand, it works very effectively.

But certainly we could, as a matter of government policy—government policy advised by this committee or our office or whomever—develop the notion that, in this rapidly changing world of financial services, there should be a consumer protection ombudsman type of role exercised by some official of government. Obviously, if we were to have the resources, and so forth, to do this, then we could do it.

I should point out that our office's function now covers, appropriately—as we have gone through in this committee before—the banks, the trust companies, the life insurers, the property and casualty insurers, and so forth. As our unfolding markets bring more of these players into direct competition for the retail dollar, I do not see how, in the long run, one could confine an ombudsman role to the banks. It would go through the whole system.

There are, I think personally, some difficult policy decisions that have to be taken, which have to do with the trade-offs between consumer protection laws and the operations of a competitive market.

Mr. Rodriguez: In your presentation to the committee, at page 3, in the second paragraph, the last sentence, you say that given your mandate, your concern in this matter is with the issue of whether the banks disclose these charges to their customers in compliance with the current act and regulations.

In your opinion, is everything just hunky-dory with the act and regulations and notification? Are you quite happy, pleased—everything is right with the world and you have nothing to worry about? Is that what you are telling us and telling the public?

Mr. Mackenzie: There is no such thing as 100% satisfaction in this, I guess. From our information, and based on what we have seen, we think the banks are complying with the act and attendant regulations. I am not going to say that there are not cases, such as Mr. McCrossan outlined, where somebody was charged improperly. I have a lot of sympathy with this particular inquiry, because from time to time I get enraged with my bank, particularly when I ran one account under $200

[*Traduction*]

Dans les autres compétences, et par là j'entends les États-Unis et le Royaume-Uni, en particulier le Royaume-Uni, le rôle d'ombudsman et le rôle de protection du consommateur n'entrent pas dans la fonction de surveillance des banques ou la fonction de réglementation. Les deux rôles ou les deux fonctions sont séparés. Le Comité aurait peut-être avantage à examiner le système du Royaume-Uni, parce qu'il est très développé. La Banque d'Angleterre ne fait pas ce travail, il y a un ombudsman pour le faire, et le système fonctionne très bien, selon mes informations.

Nous sommes quant même prêts à accepter l'idée—dans le cadre d'une politique gouvernementale, inspirée par ce Comité, notre bureau, ou qui que ce soit d'autre—selon laquelle, dans ce monde en constante évolution des services financiers, un haut fonctionnaire du gouvernement doit jouer un rôle d'ombudsman ou de protection du consommateur. Évidemment, si nous avons les ressources nécessaires, nous pouvons nous en charger nous-mêmes.

Je rappelle au Comité que notre bureau est actuellement chargé d'examiner les banques, les sociétés fiduciaires, les compagnies d'assurance-vie, les compagnies d'assurance générale et bien d'autres encore. Au fur et à mesure que la concurrence devient plus forte sur le marché, je ne vois cependant pas comment, à longue échéance, le rôle d'ombudsman pourrait viser seulement les banques. Il faudrait qu'il s'exerce à l'égard de tous les participants.

Personnellement, je pense que des décisions politiques difficiles doivent être prises relativement à l'équilibre qui doit exister entre la protection des consommateurs et le fonctionnement d'un marché vraiment concurrentiel.

M. Rodriguez: Dans votre exposé au Comité, à la page 3, deuxième paragraphe, dernière phrase du texte anglais, vous dites que votre mandat dans ce cas-ci ne vous amène qu'à vérifier si les banques révèlent les frais qu'elles exigent de leurs clients en conformité de la loi et des règlements actuels.

En ce qui vous concerne, est-ce que tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes en ce qui concerne la loi et les règlements, ainsi que les dispositions touchant la divulgation? Vous êtes satisfait de ce qui se passe actuellement? C'est ce que vous êtes prêt à nous dire et prêt à dire au public de façon générale?

M. Mackenzie: Il est impossible d'être satisfait à 100 p. 100 dans ce genre de situation. Cependant, selon nos informations et nos constatations, les banques respectent actuellement la loi et les règlements qui en découlent. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de cas comme celui que mentionnait M. McCrossan, où des personnes ont pu se voir imposer des frais d'une façon inappropriée. J'ai beaucoup de sympathie pour cette enquête, parce qu'il m'arrive d'être en colère contre ma banque, surtout

[*Text*]

and I found myself getting charged. I did not like that very much.

But I do not see, and we have not seen, enough evidence up to now that there has been such widespread abuse of the disclosure requirements that we need to extend our inspection, examination, and other regulatory functions.

After the deliberations of this committee and after the ongoing reviews and policy decisions that the government has to take, if, as the chairman says, we have a large escalation in the number of these charges because, for one reason or another, the banks have increased the level of these charges, then that could be another matter—but that would be a matter for the future.

Mr. Rodriguez: The banks claim that they have notified the customers about the changes, but what about the customers' consent to the charges? Do you think it is possible to write into the regulation that the banks must obtain the customers' consent for either a new charge or an increase in the charges?

Mr. Mackenzie: I suppose, without being a legislator or a lawyer, that anything is possible, that you can write a law. How effective and useful it would be is another matter.

• 1625

It would be possible, I suppose, to write a law or a regulation that required account by account disclosure or agreement every time there was a change or a new charge or whatever, such as you are suggesting. It would be an horrendous exercise, I would suspect, because of the millions and millions of accounts and so forth, but it could be done. I am not sure I would recommend it but it obviously could be done.

Mr. Rodriguez: Could there be any interpretation of present regulations with respect to the consent? Is there not an implied consent of the customer? Surely the customer should consent to the charge. It is not so easy for people who live in one community where there is only one bank where they have all of their operations in the one bank, you cannot go and just pull your mortgage out of there without some cost to you. So is there not an implied consent in the present regulations?

Mr. Mackenzie: An implied consent, I am sorry. I am not quite sure I understand you.

Mr. Rodriguez: The present regulation says they have to inform you. Is that not right?

Mr. Mackenzie: The present regulations say that at the time you open the account—and we have always interpreted this to say that you have to be informed—and you sign the kind of agreement that you have, or the kind that I referred to, which essentially says that the bank can from time to time change its usual charges according to

[*Translation*]

lorsque le solde de mon compte descend sous les 200$ et que je me vois imposer des frais. Je n'aime pas du tout ce genre de chose.

Cependant, nous n'avons pas encore vu de preuves voulant qu'il y ait tellement d'abus en ce qui concerne les dispositions sur la divulgation que nous devrions accroître nos inspections, nos examens et nos autres fonctions de réglementation.

Une fois que le Comité aura terminé ses délibérations, que le gouvernement aura mené son examen et qu'il aura pris les décisions qui s'imposent, si nous nous retrouvons en présence, comme le président l'a indiqué, d'une augmentation considérable de ces frais par les banques, alors nous reverrons notre position. Cependant, ce ne sera qu'une fois le processus complété.

M. Rodriguez: Les banques estiment avoir avisé leurs clients des changements, mais qu'en est-il de la question du consentement par leurs clients? Croyez-vous qu'il soit possible de prévoir dans les règlements que les banques doivent obtenir le consentement de leurs clients avant d'imposer de nouveaux frais ou d'accroître des frais existants?

M. Mackenzie: Je ne suis ni législateur ni juriste, mais je suppose qu'il est possible de prévoir n'importe quoi dans une loi. Il convient de se demander cependant si c'est bien utile.

Il serait sans doute possible, comme vous semblez le proposer, de prévoir un avis pour chaque compte ou le consentement préalable pour tous les nouveaux frais ou tous les changements dans les frais existants. Ce serait possible, mais ce serait également une tâche monstrueuse, parce qu'il y a des millions et des millions de comptes. Je ne sais pas si je serais d'accord pour en faire la recommandation, mais ce serait possible.

M. Rodriguez: Les règlements actuels ne pourraient-ils pas être interprétés de façon à prévoir ce consentement? N'y a-t-il pas un consentement implicite? Le client devrait sûrement être d'accord avec l'imposition des frais. La situation n'est pas toujours facile pour les gens qui vivent dans des localités où il n'y a qu'une succursale bancaire; ils y effectuent toutes leurs opérations. Changer d'hypothèque, par exemple, peut être coûteux. N'y a-t-il pas un consentement implicite dans les règlements actuels?

M. Mackenzie: Je regrette, mais je ne comprends pas très bien ce que vous voulez dire.

M. Rodriguez: Les règlements actuels prévoient bien que les clients doivent être informés, n'est-ce pas?

M. Mackenzie: Les règlements actuels indiquent que c'est au moment où on ouvre un compte—et nous avons toujours considéré qu'on devait être effectivement informé à ce moment-là—et où on signe l'entente que vous avez ou à laquelle je fais allusion, entente qui prévoit essentiellement que la banque peut, de temps à autre,

[*Texte*]

the operation of the account and we have gone through the notification and posting of notices in the branches and so forth.

Mr. Rodriguez: That is interpreted to mean that I agree with the charges as well, no matter what they are.

Mr. Mackenzie: Yes, I suppose it does actually. There certainly is an agreement that the customer signs that the bank can change, from time to time in the future, the level of charges, or introduce a charge for a service that is not being charged for today.

Mrs. Collins: I would like to go back to the section 201 of the Bank Act and, I guess, ideally, a little history on it. It seems to me, looking at the wording of the act itself, if I had been involved in the committee hearings that they look not bad. I would think under those provisions, provision six prescribing the manner and when such disclosures, there could be regulations that would require individual notification and that could require advance notice of 60 days or 120 days, or whatever the legislators suggested. You could have regulations under that provision in the act to provide for that kind of notice, could you not?

Mr. Mackenzie: To provide for what kind of notice?

Mrs. Collins: To provide first of all, the manner. The manner could be a requirement in writing directly to the customer rather than just posting a notice in the bank.

Mr. Mackenzie: Yes.

Mrs. Collins: The timing of disclosure could be interpreted in a regulation, I assume, legally. You could have 60 days or 120 days. There is nothing in that section of the act that precludes us from having some regulations that are perhaps more in line with current thinking on these issues.

Mr. Mackenzie: I would assume you could write that in, yes.

Mrs. Collins: We have to decide whether we are going to change the act, whether it is adequate, or whether we are just going to change the regulations. So I am assuming that this part of the act probably is broad enough to enable us to do a variety of interesting and perhaps fairer things for consumer protection.

Mr. Mackenzie: I am not an expert in such matters but I assume that is right.

Mrs. Collins: Now, the first part, coming back to the express agreement. Again, were any of you around at the time this provision was put into the act, or evolved in the hearings at the time?

Mr. Don Macpherson (Deputy Superintendent, Deposit-Taking Institutions Sector, Office of the Superintendent of Financial Institutions): Mr. Chairman, the reference to the express agreement, I think, was first introduced into

[*Traduction*]

modifier ses frais usuels reliés à la gestion du compte, et nous avons déjà parlé des avis qui doivent être affichés dans les succursales et ailleurs.

M. Rodriguez: Ces dispositions sont interprétées comme voulant dire que je suis d'accord avec les frais, quels qu'ils soient.

M. Mackenzie: Je suppose que oui. Il y a certainement une entente par laquelle le client permet à la banque de modifier ses frais de temps à autre ou d'exiger de nouveaux frais à l'égard de nouveaux services.

Mme Collins: Je voudrais revenir à l'article 201 de la Loi sur les banques et essayer de voir un peu ce qui s'est passé. À première vue, j'aurais été du même avis si j'avais fait partie du comité qui l'a examinée, la loi ne semble pas mauvaise. En vertu du paragraphe 6, prévoyant la date et les modalités suivant lesquelles les clients doivent être informés, il me semble qu'il pourrait y avoir des règlements exigeant que les clients soient informés individuellement et qu'il y ait un préavis de 60 ou de 120 jours, selon les désirs des législateurs. En vertu de la loi, il pourrait y avoir des règlements qui prévoient une telle façon de procéder, n'est-ce pas?

M. Mackenzie: Quelle façon de procéder?

Mme Collins: Des règlements qui prévoient d'abord les modalités de l'information. Ce pourrait être un avis écrit et envoyé directement au client, et non pas seulement un avis affiché dans une succursale.

M. Mackenzie: Oui.

Mme Collins: La date pourrait également être précisée dans un règlement de façon légale. Il pourrait y avoir un préavis de 60 ou de 120 jours. En d'autres termes, il n'y a rien dans cet article de la loi qui nous empêche d'édicter des règlements qui soient plus conformes à la façon actuelle de voir les choses.

M. Mackenzie: Je suppose qu'effectivement, vous pourriez inclure ces exigences dans les règlements.

Mme Collins: Nous devons décider si nous allons modifier la loi, si cela est adéquat dans les circonstances actuelles, ou si nous allons simplement modifier les règlements. Je pars du principe que cette disposition de la loi nous laisse une marge de manoeuvre suffisante pour adopter une série de mesures plus utiles et plus justes en vue de protéger les consommateurs.

M. Mackenzie: Je ne suis pas expert en la matière, mais je suppose que vous avez raison.

Mme Collins: J'aborde maintenant la question de l'entente expresse. Y a-t-il quelqu'un parmi vous qui était présent au moment de l'adoption de cette disposition ou qui a participé aux audiences sur la question?

M. Don Macpherson (surintendant adjoint, Secteur des institutions de dépôt, Bureau du surintendant des institutions financières): Monsieur le président, la notion de l'entente expresse, si je me souviens bien, a été

[*Text*]

legislation in 1923. The legislation in that regard has been unchanged for that length of time.

The Chairman: The supplement to that is the regulations of 1981. The current regulations are the only regulations there have ever been, is that not the case? Were there regulations prior to the current regulations?

• 1630

Mr. Macpherson: There were regulations with respect to cost of borrowing but not to service charges.

Ms Menke: What is new in section 201 and what was introduced in 1980 was basically subsections 201.(3) and following. Subsection 201.(1) was amended in 1967 but it is irrelevant anyway. As Mr. Macpherson said, subsection 201.(2) has been in that form for 50 or 60 years.

Mrs. Collins: Has the concept of express agreement always been interpreted in this very limited manner?

Ms Menke: It is an old form, almost identical through time. On the basis of banking practice, I can only assume it has always been interpreted the same way. Before these regulations imposed the disclosure regime on the banks what was commonly done was to have banks sign the types of agreements to which we are referring, the account operating agreements.

Mr. McCrossan: Almost all of the unbundling took place after the 1981 act, so all this proliferation of charges did not exist. The Bank Act was studied in the 30th, 31st and 32nd Parliaments. I was not here for the 32nd Parliament as our chairman was, but I was certainly here in the 30th and the 31st Parliaments. When we were discussing the Bank Act there was not a hint that this could be interpreted this way.

Mrs. Collins: I am trying to get at the intent.

Ms Menke: As I say, all that you can do is look to past experience and past practice. I have not done the research to see what was said in the *Hansard* about parliamentary intent at that time. Prior to 1980, the banking industry interpreted that in practice as being essentially the account operating agreement.

Mrs. Collins: If we wanted now to have a stricter regime concerning agreements between customers and the banks, we might still do it by having a broader interpretation of express agreement. Could someone take a case to court and argue that you want to interpret it in a different way after for 50 years interpreting it this way? Do we really have to change the wording in that section?

Ms Menke: As a general rule, when one wants to make a major change to existing practices based upon existing wording, it is better to change the wording and find some

[*Translation*]

introduite dans la loi pour la première fois en 1923. Et cette disposition précise de la loi est restée inchangée depuis.

Le président: Il s'y est ajouté les règlements de 1981. Il n'y en a pas eu d'autres, n'est-ce pas? Les règlements actuels ont bien été les premiers?

M. Macpherson: Il y en a eu concernant le coût des emprunts, mais non pas les frais d'administration.

Mme Menke: Ce qui est nouveau dans l'article 201, et qui a été introduit en 1980, c'est essentiellement le paragraphe 201.(3) et ce qui suit. Le paragraphe 201.(1) a été modifié en 1967, mais il ne s'applique pas, de toute façon. Pour ce qui est du paragraphe 201.(2), comme M. Macpherson l'a indiqué, il existe dans cette forme depuis 50 ou 60 ans.

Mme Collins: La notion de l'entente expresse a-t-elle toujours été interprétée d'une façon aussi restrictive?

Mme Menke: La forme actuelle existe depuis très longtemps. Dans le contexte des opérations bancaires, je suppose qu'elle a toujours été interprétée de la même façon. Avant que les règlements n'imposent le régime actuel d'information aux banques, les banques avaient recours aux ententes déjà mentionnées, c'est-à-dire les ententes sur les frais de tenue de compte.

M. McCrossan: Le régime de la tarification séparée a été instauré presque entièrement après la loi de 1981. Il n'y avait pas cette pléthore de frais auparavant. La Loi sur les banques a été étudiée par les 30e, 31e et 32e législatures. Je n'étais pas là pour la 32e, comme le président, mais j'étais certainement présent pour les 30e et 31e législatures. Je me souviens que dans les discussions qui ont eu cours à ce moment-là sur la Loi sur les banques, il n'y a pas eu le moindre indice que la loi puisse être interprétée de cette façon plus tard.

Mme Collins: J'essaie de voir quel était l'objet de la loi.

Mme Menke: Il faut se fier à l'expérience et aux façons de procéder antérieures. Je n'ai pas essayé de voir dans le *Hansard* ce qui avait pu être dit au sujet de l'intention du Parlement. Avant 1980, les banques interprétaient tout simplement la loi comme s'appliquant essentiellement à l'entente sur les frais de tenue de compte.

Mme Collins: Si nous voulions nous montrer plus stricts relativement aux ententes entre les banques et leurs clients, nous pourrions tout simplement donner une interprétation plus large à «entente expresse». Quelqu'un pourrait-il contester cette façon de procéder en cour, en alléguant qu'il existe une autre interprétation depuis 50 ans? Devons-nous seulement modifier le libellé de cet article de la loi?

Mme Menke: De façon générale, lorsqu'on veut modifier considérablement des façons de procéder fondées sur un libellé quelconque, on commence par modifier ce

[*Texte*]

other words to indicate clearly the desired direction in which things are to go.

Mrs. Collins: I do not know if any of you were around in 1981 when it was decided that notification could be in the form of a notice in the bank rather than direct notification to the customer. Can anyone explain to me the rationale of that?

Mr. Macpherson: The essential thinking was along the lines Mr. Mackenzie already referred to, recognizing a need for a degree of disclosure of these matters to customers. The issue then became a trade-off in a highly competitive environment as to how how broadly extensive the disclosure should be vis-à-vis the other alternative ways the consumer had to meet his objectives. The balance was that this degree of disclosure in the light of the considerations at that time was an even balance.

Mrs. Collins: So it was a policy decision of the government of the day, that this was adequate notification, and so far as you are aware nobody complained about it at the time?

Mr. Macpherson: That is right.

Mrs. Collins: Was there any discussion at the time in the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments?

Mr. Macpherson: The draft regulations were in the public domain for comment and reaction by any interested parties for 60 or 90 days before finally taking effect. I cannot recall the details of the kinds of response we received from interested groups but, as I recall, the Consumers' Association of Canada and others did make representations. But on balance, we have as you see it now.

• 1635

Mrs. Collins: But as Mr. McCrossan has pointed out, the situation has really changed quite a bit since then.

Mr. Macpherson: Things have changed, indeed.

Mrs. Collins: The other thing is what you and Mr. Mackenzie had mentioned, the highly competitive environment. I have a little problem with that, because if the rules are the same, if it is an even playing field for everybody, I do not see why that impacts on the competitive environment. If it is the same for all financial institutions that they have to give notice in a certain way, and if it is more stringent than it is now, why does that affect their competitive position?

Mr. Macpherson: That is one point, Mr. Chairman. As Mr. Mackenzie again noted earlier in his testimony, it is only the banks that are subject to this type of legislation and these regulations.

The Chairman: But the new trust company bill would include that.

[*Traduction*]

libellé, on essaie de trouver des termes qui indiquent clairement la direction dans laquelle on désire s'engager.

Mme Collins: Je ne sais pas s'il y en avait parmi vous qui étaient là en 1981, au moment où il a été décidé que les clients pouvaient simplement être informés par des avis affichés dans les succursales, qu'il n'était pas nécessaire de communiquer avec eux directement. Quelqu'un est-il en mesure d'expliquer la raison de cette décision?

M. Macpherson: Le raisonnement était celui qu'a expliqué M. Mackenzie, compte tenu de la nécessité d'informer les clients d'une façon ou d'une autre. Dans un climat très concurrentiel, il s'agissait de savoir quelle forme devait prendre l'information, les clients ayant un assez grand choix de moyens pour atteindre leurs objectifs. On a essayé de maintenir un équilibre entre les deux.

Mme Collins: Donc, le gouvernement de l'époque a estimé que cette forme d'information était suffisante et, jusqu'à ce jour, personne ne s'en est plaint.

M. Macpherson: En effet.

Mme Collins: Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires s'est-il penché sur la question à l'époque?

M. Macpherson: Les règlements proposés ont été rendus publics, et les parties intéressées ont eu 60 ou 90 jours pour faire connaître leur réaction avant l'entrée en vigueur des règlements. Je ne me souviens plus de tous les détails au sujet des réponses que nous avons reçues à l'époque, entre autres de l'Association des consommateurs du Canada. Le résultat a été ce que vous avez devant vous.

Mme Collins: M. McCrossan l'a fait remarquer, cependant, la situation a beaucoup évolué depuis.

M. Macpherson: En effet.

Mme Collins: M. Mackenzie et vous avez mentionné à plusieurs reprises le climat très concurrentiel. Il y a une chose que je ne comprends pas très bien. Si les règles du jeu sont les mêmes pour tout le monde, je ne vois pas ce qui peut nuire au climat très concurrentiel. Toutes les institutions financières doivent donner une certaine information. Si les modalités touchant cette information deviennent plus strictes, pourquoi la situation deviendrait-elle plus difficile pour ce qui est de la concurrence?

M. Macpherson: Justement, comme l'a fait remarquer M. Mackenzie, ce sont seulement les banques qui sont assujetties à cette loi et à ces règlements.

Le président: Sauf que le nouveau projet de loi sur les sociétés fiduciaires prévoit la même chose.

[*Text*]

Mr. Macpherson: At the time this was being put in place, only banks were being called upon to provide this sort of disclosure. As for other deposit-taking institutions, while it was contemplated that in due course the same requirements would be placed on all institutions, at the time these regulations were being formulated it was in the context that it was banks you were dealing with.

Mrs. Collins: Yes, but I am talking about today. Mr. Mackenzie, I think you indicated that in your mind this was still a consideration or a constraint today in making certain kinds of changes.

Mr. Mackenzie: To do with what I really thought I was getting at when I made the statement, obviously our role would be quite different if we concluded that there was not real competition. The reason for that quite clearly is that, under non-competitive conditions generally, you could see an awful lot of abuses with which the customers would have no choices.

I have had shown to me here the Royal Bank or other bank charge slips, and we have here a Royal Trust notification of similar kinds of charges and so forth, and what I notice is that there is a rough comparability, as far as I can tell. Now, to make a detailed analysis of a bundle of services in one institution—a credit union, a bank, or this bank or that bank, or this trust company or that trust company—is a very difficult art. The thrust of regulation that makes most sense to me is a thrust that asks whether in these market conditions, consumers can get enough information in an appropriate way and at the right times to make informed choices. It seems to me that to address that issue is probably pretty productive.

Mrs. Collins: I think that is the issue we are addressing.

Mr. Mackenzie: Of course. But to my way of thinking, since I have taken this job I do think we see increasing evidence of increasing levels of competition in financial markets, including retail financial markets, even in smaller communities across the country.

Mrs. Collins: That is fine; I have no problem with that. I am just not sure why that would imply that one could not have a tougher set of regulations with respect—

Mr. Mackenzie: It does not. I think I said about half an hour or so ago that, as the committee goes on to study, as the government tries to arrive at some policy decisions, it is a large and complex area and there are trade-offs between the severity of a regulatory regime and the freedom of people to operate in the market. That really is a set of policy decisions that governments have to make.

Mrs. Collins: You mentioned that you presently have a review of the regulations under way in co-operation with the Departments of Finance and Consumer and Corporate Affairs. What kind of review is that? Is that an internal review, or how are you conducting that review?

[*Translation*]

M. Macpherson: Au moment de l'introduction de ces dispositions sur l'information, seules les banques y étaient tenues. Les autres institutions de dépôt devaient être assujetties aux mêmes conditions en cours de route, mais à l'époque, la loi et les règlements ne s'appliquaient qu'aux banques.

Mme Collins: Je vous parle de la situation telle qu'elle existe aujourd'hui. Si je vous ai bien compris, monsieur Mackenzie, la question de la concurrence est pour vous un facteur en vue de changements possibles.

M. Mackenzie: Ce que j'ai vraiment voulu dire lorsque j'ai mentionné ce point, c'est que notre rôle serait peut-être considérablement différent si nous constations qu'il n'y avait pas une concurrence réelle sur le marché. S'il n'y avait pas de concurrence, la possibilité d'abus serait beaucoup plus grande. A ce moment-là, les clients n'auraient pas vraiment de choix.

J'ai vu un état de frais de la Banque Royale, ou d'une autre banque, ainsi qu'un état de frais du Royal Trust pour les mêmes services, et j'ai pu constater que les deux étaient à peu près semblables. Il reste qu'il est très difficile de faire une étude comparée des ensembles de services des diverses institutions, des coopératives de crédit, des banques, les unes par rapport aux autres, des sociétés fiduciaires, les unes par rapport aux autres. En ce qui me concerne, la réglementation la plus sensée tient compte des conditions du marché. Les consommateurs ont-ils suffisamment d'information et obtiennent-ils cette information à temps pour faire des choix éclairés? Il me semble que c'est probablement la façon la plus constructive de procéder.

Mme Collins: C'est justement ce que nous essayons de voir.

M. Mackenzie: Je comprends. De la façon dont je vois les choses, cependant, la concurrence sur les marchés financiers, y compris les marchés financiers de détail, même dans les plus petites localités du pays, s'est accrue constamment au cours de mon mandat.

Mme Collins: Je le reconnais. Je ne comprends toujours pas cependant en quoi une réglementation plus stricte en matière. . .

M. Mackenzie: Non. J'ai dit il y a environ une demi-heure que le Comité doit poursuivre son étude et que le gouvernement doit prendre des décisions politiques, mais que c'est un domaine complexe et qu'il doit y avoir un équilibre entre la sévérité de la réglementation et la liberté nécessaire au bon fonctionnement du marché. Les décisions politiques appartiennent au gouvernement.

Mme Collins: Vous avez indiqué que vous procédez actuellement à un examen des règlements en collaboration avec le ministère des Finances et le ministère de la Consommation et des Corporations. De quelle sorte d'examen s'agit-il? Est-ce un examen interne? Comment procédez-vous?

[*Texte*]

Mr. Mackenzie: I think that in part we are preparing ourselves for the kind of report your committee is going to come out with.

Mrs. Collins: We have given you advance notice, too.

Mr. Mackenzie: Of course, and I accept with pleasure. I opened my remarks saying that it was with pleasure that I am here this afternoon.

• 1640

But I think we are trying to prepare ourselves to advise government, our colleagues in the Department of Consumer and Corporate Affairs, our colleagues in the Department of Finance, and particularly those who are developing legislation and policy and so forth, so we can make an appropriate response and an appropriate contribution at the time.

Mrs. Collins: So it is not something that involves public input.

Mr. Mackenzie: Not yet.

Miss Nicholson: Mr. Mackenzie, you have put a great deal of emphasis on competition as a sort of natural regulator, and we have been talking about competition now for quite some time. But we have had evidence here before the committee that financial institutions, not only banks but trusts and others, chose to compete in terms of interest rates rather than in terms of services. The way of trying to attract more customers was to introduce innovations such as daily interest accounts and so on. Then as services were unbundled, there was a greater emphasis on user-pay. Indeed, we have heard statements here such as that the person who maintains a low-balance account is not necessarily the low-income person who perhaps needs protection but is perhaps the person who is using the bank just as a cheap way of paying bills and has his or her money stowed elsewhere and therefore should not be subsidized.

One may or may not agree with this point, but the point is, I think, that on the basis of what financial institutions themselves have told us, faced with an increasingly competitive environment, they elected to compete in terms of interest rates and they did not see charges to clients as an area in which they had to be competitive. That was said to us in so many words here.

But I am sure over the last two years, if this was not said to you in so many words, you must have perceived that this is the way things were going, because you were getting letters from customers who were unhappy about the service charges, and as you mentioned, you mediated in some of them, even though your prime concern was that the disclosure requirement had been met. Still, you must have seen enough of these letters and you must have

[*Traduction*]

M. Mackenzie: Je suppose que nous nous préparons en vue du rapport que présentera votre Comité.

Mme Collins: Nous vous donnons le temps de vous préparer.

M. Mackenzie: Je l'apprécie. J'ai dit au départ que j'étais heureux d'être ici cet après-midi.

Nous voulons être en mesure de conseiller le gouvernement, nos collègues du ministère de la Consommation et des Corporations, nos collègues du ministère de Finances, particulièrement ceux qui sont appelés à élaborer les lois, les politiques et les grandes orientations. Nous voulons pouvoir apporter notre contribution au moment opportun.

Mme Collins: Votre examen ne fait pas appel à la participation du public.

M. Mackenzie: Pas encore.

Mme Nicholson: Monsieur Mackenzie, vous semblez attacher beaucoup d'importance à la concurrence comme moyen de contrôle naturel, et il se trouve que nous examinons la question de la concurrence depuis quelque temps déjà. Nous avons entendu des témoignages voulant que les institutions financières, non pas seulement les banques, mais également les sociétés fiduciaires et autres, choisissent de faire face à la concurrence en insistant davantage sur les taux d'intérêt que sur les services. En d'autres termes, pour essayer d'attirer plus de clients, on introduit des nouveautés comme les comptes à intérêt quotidien, Par ailleurs, avec la tarification séparée, la tendance a été de plus en plus au financement par l'usager. Et nous avons appris que les personnes qui maintiennent de faible solde dans leurs comptes ne sont pas nécessairement les personnes à faible revenu, qui, évidemment, nécessitent le plus de protection, mais les personnes qui utilisent les banques simplement pour acquitter leurs factures à peu de frais et placent le gros de leur argent ailleurs. En d'autres termes, ces personnes ne sont pas celles qui doivent être subventionnées.

Je ne sais pas si vous êtes nécessairement d'accord sur ce point, mais les institutions financières elles-mêmes nous ont indiqué que, dans un climat de plus en plus concurrentiel, elles ont choisi de faire face à la pression en insistant sur les taux d'intérêt; pour elles, la concurrence ne devait pas se faire au niveau des frais aux clients. C'est ce que les institutions financières ont donné à entendre.

Je suis sûre que vous avez dû comprendre que c'était la tendance au cours des deux dernières années, parce que vous avez dû recevoir des lettres de plaintes de clients au sujet des frais d'administration; comme vous l'avez dit, vous avez été appelé à jouer un rôle de médiateur à cet égard, même si vous ne considériez pas que c'était votre rôle principal de veiller à ce que les dispositions sur l'information soient respectées. Vous avez dû quand

[*Text*]

mediated in enough of them and talked to the financial institutions enough to be aware that there were these two totally different points of view: the financial institutions feeling the way they wanted to compete was via more attractive interest rates and user-pay, and some customers feeling the daily interest rate was not compensating for the fact that they had to pay all these charges.

I am sure you have been aware of this trend over the last two years. Did you attempt to come to grips with it in some way?

Mr. Mackenzie: First of all, Miss Nicholson, a flow of complaints comes into our office in the area of 100 per year, and I think all these complaints are genuine. Maybe a few of them were frivolous, but most of them were sincere people who really felt aggrieved and so forth. But I thought, frankly, that was a pretty low level of complaining, when you consider that every week there are millions and millions of dollars of transactions and numbers of transactions that go through our banking system. So I was not sensing, and our office was not sensing, until very recently, a great public outcry or public concern about being charged service charges and so forth.

The question of shifting competitive activity and competing on interest rate offerings, against service charges or services or what have you, is not a subject that has occupied any detailed study of our office. It has not done that because it seems to us that it is inappropriate for our office to interfere with how banks actually do compete, what stategies they employ, and so forth. With our overriding concern about safety and prudence, this did not seem to me an appropriate way of spending our scarce resources.

• 1645

Miss Nicholson: I agree and I understand that your prime concern is with matters of solvency. You said that you thought competition would deal with this question of fees. I think what I am saying is the evidence we have had is that the banks were not trying to compete in the area of service charges. They chose to compete in another field.

Mr. Mackenzie: When I said that I was looking to the market to fulfil this function, it seems to me that the best regulator of prices in a market is competition. Therefore, one should address one's concern, as I just mentioned a few moments ago in response to another question, to trying to ensure that there is real competition and that these customers have the information on which to make reasonable choices.

Miss Nicholson: I want to come back to the question of disclosure. In your statement, you point out something we have been discussing here now for days, that the current

[*Translation*]

même recevoir de nombreuses lettres et vous avez dû avoir l'occasion d'en discuter avec les institutions financières. Vous avez sans doute compris qu'il y avait deux points de vue complètement divergents en la matière: les institutions financières choisissent de faire face à leur concurrence en offrant des taux d'intérêt plus élevés et en faisant appel au financement par l'utilisateur, tandis que certains clients des banques estiment que les taux d'intérêt quotidien ne compensent pas les frais supplémentaires qu'ils doivent assumer.

Vous avez dû constater cette tendance au cours des deux dernières années. Avez-vous essayé de la contrôler d'une façon ou d'une autre?

M. Mackenzie: Je vous signale d'abord, mademoiselle Nicholson, que le nombre de plaintes que nous recevons de notre bureau est de l'ordre de 100 par année. Ces plaintes sont sans doute bien fondées. Il y en a peut-être quelques-unes qui sont sans fondement, mais la plupart viennent de personnes qui se sentent vraiment lésées dans leurs droits. Il reste que ce n'est pas beaucoup, compte tenu des millions et des millions de dollars transigés toutes les semaines dans les banques et du nombre d'opérations qui passent par les banques. Donc, je n'ai pas décelé, mon bureau n'a pas décelé, à venir jusqu'à très récemment, un très grand sentiment d'indignation de la part du public au sujet des frais d'administration ou d'autres mesures que prennent les banques.

Notre bureau n'a pas non plus été appelé à examiner de près la question de l'utilisation des taux d'intérêt plutôt que des frais d'administration ou des services pour faire concurrence. Il ne lui a pas semblé opportun de s'ingérer dans la façon dont les banques choisissent de faire concurrence, dans les stratégies qu'elles choisissent d'employer. Comme nos principales préoccupations sont la sûreté et la prudence, nous n'avons pas considéré que c'était là la bonne façon de dépenser nos minces ressources.

Mme Nicholson: Je comprends très bien que votre principal souci est de veiller à la solvabilité des institutions. Vous avez quand même déclaré que la concurrence devait pouvoir contrôler le problème des frais. Je vous rappelle que les banques elles-mêmes nous ont dit qu'elles avaient choisi de ne pas faire concurrence sur le plan des frais d'administration.

M. Mackenzie: J'ai dit que le marché devait jouer ce rôle parce qu'il me semble que la concurrence est le meilleur contrôle possible des prix. Comme je l'ai indiqué en réponse à une question plus tôt, l'objectif, selon moi, consiste à veiller à ce qu'il y ait une concurrence réelle et à ce que les clients soient bien informés, de façon à pouvoir faire des choix éclairés.

Mme Nicholson: En ce qui concerne la question de la divulgation, vous avez mentionné dans votre exposé un point que nous discutons ici depuis plusieurs jours: les

[*Texte*]

regulations were made in 1981 and that posting a notice was considered adequate. It met the requirement of the regulations for notice. These days people use the machines and do not go into their banks for a month on end, so that probably is inadequate. Was that what you had in mind when you say that it is time to update the regulations?

You say that much has changed since the regulations were set out in 1981; new services have been made available, new technologies have been developed; the current regulations are silent on many of the latest developments; and you are looking at what needs to be done to bring these regulations up to date. Could you tell us a little about what you have in mind there?

Mr. Mackenzie: One of the things that we would have in mind certainly is whether the banks' interest companies should not put all the notices of all the changes in every ATM across the country, because I think many of us do not go to our branches very often any more. That would be one of the things.

Of course, the regulations were written at a time when banking by and large was done by banks in terms of retail services. Now it is very clear that the trust companies, and in particular the larger trust companies, are very aggressively moving into retail banking markets that make their services almost indistinguishable from those of banks.

I think one needs to study the common applicability of common rules across institutional fields, which did not exist back in 1980-81 when those were written. I do not know what these problems might be. I do not know whether identical regimes for banks and trust companies could be put into place. I think they probably could, but I would certainly be prepared to listen to the trust companies and banks which may have different positions on that topic. There could be a whole variety of things. There has been so much change.

• 1650

Mr. de Jong: Maybe I should start by asking if you recognize any problems as the Superintendent for Financial Institutions. Do you acknowledge that there are problems out there?

Mr. Mackenzie: Mr. de Jong, in my reading of all this stuff—and I am not saying it is 100%—I think by and large the banks are complying with section 201 and the regulations.

When I look at the actual stuff, I think it is very hard for you, me or others to look at this bank against that bank and really know whether we are always comparing apples and apples or oranges and oranges and how to go through this mass of stuff and make informed decisions. It

[*Traduction*]

règlements à cet égard existent depuis 1981 et l'affichage des avis était considéré adéquat à ce moment-là. Ce devait être suffisant comme divulgation de l'information. De nos jours, cependant, les gens utilisent de plus en plus les machines et peuvent passer des mois sans mettre les pieds dans les succursales. Donc, l'affichage ne suffit sûrement plus. Était-ce ce à quoi vous songiez lorsque vous avez dit qu'il était peut-être temps de revoir les règlements?

Vous avez quand même souligné le fait que beaucoup de choses avaient changé depuis l'introduction des règlements en 1981; de nouveaux services ont été ajoutés, de nouvelles technologies ont été mises au point; les règlements actuels ne prévoient rien au sujet de nombreuses innovations; et il semble que vous sentiez vous-même le besoin d'une remise à jour de la réglementation. Pouvez-vous nous préciser davantage vos intentions à cet égard?

M. Mackenzie: Nous examinons, par exemple, la possibilité que les banques affichent tous les changements envisagés par le biais des GA, parce que, comme vous le soulignez, beaucoup d'entre nous ne vont plus très souvent dans les succursales mêmes.

Évidemment, les règlements ont été rédigés à une époque où les services au détail, de façon générale, étaient offerts par les banques. Maintenant, les sociétés fiduciaires, en particulier les plus grandes, se montrent beaucoup plus dynamiques au niveau des services bancaires au détail, et leurs activités ressemblent de plus en plus à celles des banques.

Il convient également d'examiner la question des mêmes règles applicables à toutes les institutions, parce que la situation a évolué depuis 1980-1981. J'ignore quels sont les problèmes sous ce rapport. J'ignore si des régimes identiques peuvent être imposés aux banques et aux sociétés fiduciaires. À prime abord, je penserais que ce serait possible, mais je serais certainement prêt à entendre les arguments des sociétés fiduciaires et des banques. Elles auraient sûrement des sons de cloche différents. Il faudrait revoir l'ensemble de la situation. Il y a eu tellement de changements en si peu de temps.

M. de Jong: J'aimerais vous demander d'abord si vous constatez des problèmes à titre de surintendant des institutions financières. Y a-t-il là des problèmes, selon vous?

M. Mackenzie: Monsieur de Jong, selon mon interprétation de toute cette documentation—que je ne prétends pas être complète—je trouve que, dans l'ensemble, les banques respectent l'article 201 et les règlements.

Lorsque j'examine la documentation elle-même, je trouve que vous, moi ou d'autres pouvons difficilement comparer les banques les unes aux autres et vraiment savoir si nous faisons des comparaisons valables, si nous savons bien examiner cette documentation pour prendre

[*Text*]

is my understanding that two of the banks have in fact substantially improved the levels and forms of their communications with customers. I think a lot of this stuff could be improved, and that may happen naturally. I hope it does.

Mr. de Jong: I would also tend to think that in the next year or so you will see some changes just in terms of marketing. With tax reform the first $1,000 will now become taxable, and all at once bank customers are going to be getting T-5 forms.

There is a trade-off between having charges and collecting interest in terms of my chequing account. Once I start getting T-5 forms, I am going to have to start paying tax on the interest I am getting out of my chequing account. I would rather not have any charges and not collect any interest in that account. I would suspect there might be some demand as soon as people begin to realize what tax reform is all about, perhaps next year when they get T-5 forms.

Mr. Mackenzie: In that context, sir, I would hope there would be more options for people. Indeed we are beginning to see some options and choices built into this that did not exist before.

Mr. de Jong: Let me move to another line of questioning. Have the banks ever approached you about forms or introducing new rates, to run it by you, to get a legal opinion from you, to consult with you to make sure what they were doing was kosher?

Mr. Mackenzie: I do not think so, not to my knowledge.

Mr. de Jong: I noted as well in your presentation to the committee that every two years you write to the banks and ask them to please inform you what the procedure is in terms of informing customers, and they send you the manuals on how they train their staff, and they send you examples. Do you do any field tests? Do you actually go out to a branch?

Mr. Mackenzie: We have not so far.

Mr. de Jong: When we heard representations from consumer groups, and particularly from the Quebec group, the difference between what actually exists out there and what is supposed to exist was quite profound. They walk into banks where there is no list, where the manager does not know the answers, and where they get a runaround. The actual world of consumers, as opposed to what is supposed to be happening in terms of head office, is often quite different. Do you not think it is important for your office to go out and do some field tests?

Mr. Mackenzie: Mr. de Jong, let us put this into context for a minute. I am going to repeat a little of what I said earlier; that is, absent a steady increase in evidence

[*Translation*]

des décisions éclairées. Je crois savoir que deux banques ont effectivement beaucoup amélioré le niveau et la forme de leur communication avec leurs clients. À mon sens, beaucoup de choses pourraient être améliorées, et il se pourrait bien que cela se produise tout naturellement. Je l'espère.

M. de Jong: J'ai l'impression que, d'ici à un an, à peu près, on verra des changements, ne serait-ce que dans la commercialisation. Avec la réforme fiscale, les 1,000 premiers dollars deviendront imposables, et les clients des banques commenceront à recevoir des formulaires T-5.

Il y a un équilibre entre les frais à payer et l'intérêt à percevoir sur les comptes bancaires. Lorsque je commencerai à recevoir des formulaires T-5, je devrai commencer à payer l'impôt sur l'intérêt créé par mon compte de chèques. Je préférerais ne pas avoir de frais à payer et ne pas percevoir d'intérêts sur ce compte. J'ai l'impression qu'une demande va surgir dès que les gens commenceront à se rendre compte de la portée de la réforme fiscale, peut-être l'an prochain, lorsqu'ils recevront des formulaires T-5.

M. Mackenzie: À cet égard, monsieur, j'espère qu'on disposera d'un plus grand nombre d'options. Nous commençons en fait à y voir des options et des choix qui n'existaient pas auparavant.

M. de Jong: J'aimerais passer à un autre type de questions. Les banques ont-elles déjà communiqué avec vous au sujet des formulaires ou de l'adoption de nouveaux tarifs, pour en faire l'essai sur vous, pour obtenir de vous une opinion juridique, pour vérifier auprès de vous si elles agissaient correctement?

M. Mackenzie: Je ne le crois pas, pas que je sache.

M. de Jong: J'ai aussi noté dans votre exposé au Comité que, tous les deux ans, vous écrivez aux banques pour leur demander de vous renseigner sur leur procédure d'information des clients. Les banques vous renvoient leur manuel de formation du personnel et vous fournissent des exemples de ce qu'elles font. Faites-vous des essais sur place? Vous rendez-vous jusque dans les succursales?

M. Mackenzie: Pas jusqu'à présent.

M. de Jong: Au cours des exposés que nous ont fait divers groupes de consommateurs, notamment du Québec, nous avons constaté une différence assez grande entre ce qui se fait vraiment sur les lieux et ce qui est censé exister. On constate que, dans certaines banques, il n'y a pas de listes, le directeur ne sait pas comment répondre aux questions et les clients ne reçoivent que des réponses évasives. Il y a souvent pas mal de différence entre le monde réel des consommateurs et ce qui est censé se passer d'après les gens du siège social. Ne croyez-vous pas qu'il serait important que votre bureau fasse des essais sur place?

M. Mackenzie: Monsieur de Jong, replaçons la situation dans son cadre. Je vais répéter ce que j'ai dit un peu plus tôt: en l'absence d'une augmentation régulière

[*Texte*]

based on complaints that were coming in, we did not see and were not privy to the kind of information you have just provided me. We were not aware of a build-up of instances where these forms were being handled inappropriately or wrong information was given, and so forth.

Secondly, while we do not go out to branches ourselves we have reviewed the banks' own internal audit programs, and some of these programs do relate to compliance on this. In that regard there are really two developments that may be of interest to this committee.

• 1655

One of them flows out of a meeting I had last summer, I think, with this committee. I think your colleague Mr. Cassidy was asking me about our role in handling complaints and so forth. Out of that I came to the conclusion that as we developed, and developed more staff capacity, we needed to do an intensive review across the board of how we handle complaints, not just related to service charges and not just confined to banks. In the course of this, we should review, for example, what the securities houses and the stock exchanges and the securities commissions do, because I think in many ways we can learn from what they do.

So I had already instituted a program to start looking into the whole area of our role in handling complaints, starting late last fall. We have not, unfortunately, been able to make a great deal of progress on this, because other events in other directions have got in our way a little. But it remains a priority item with me to do.

The next thing I want to say is this. It started with me when I started to think about the problems involved between banks and the securities affiliates, mainly related to conflict of interest. As you know, the securities houses, under the securities commission, are required to have compliance officers to monitor the compliance with the stock exchange or IDA by-laws, which are in some detail about segregation of client funds, handling of client money, turning accounts, and other areas of consumer protection.

I have been recommending, and we are right now engaged in the process of, an examination of the banks, going on this spring, and in every case we are raising with the banks, as I started to do last year, a question of developing compliance officers at senior levels inside the banks. When I think of some of the things a compliance officer could do, monitoring this is clearly one of them. But there is a lot of other stuff too. To develop programs where they really do... using their internal audit resources, which could be subject to an overview on our part, seems to me a more efficient way of monitoring a lot

[*Traduction*]

de preuves fondées sur des griefs qui nous auraient été communiqués, nous n'avons pas vu, on ne nous a pas communiqué les renseignements que vous venez de me fournir. Nous n'avons pas eu connaissance d'une montée des cas où ces formulaires ont été traités incorrectement, de faux renseignements communiqués, ou le reste.

Deuxièmement, nous ne nous rendons pas nous-mêmes dans les succursales, mais nous avons examiné les programmes de vérification interne des banques, et certains de ces programmes se rapportent effectivement au respect de ces règlements. A cet égard, il y a en fait deux nouveautés qui peuvent intéresser le Comité.

La première découle d'une réunion que j'ai eue, l'été dernier, je pense, avec les membres de votre Comité. Votre collègue, M. Cassidy, m'interrogeait alors sur notre rôle dans le cas des griefs. À la suite de cela, j'en suis venu à la conclusion que, en prenant de l'expansion, en nous donnant plus de personnel, il nous fallait faire un examen général et complet de notre traitement des griefs, non seulement à l'égard du prix des services, et non seulement dans le cas des banques. Au cours de ce processus, nous devrions examiner, par exemple, le travail des maisons de courtage en valeurs, des bourses et des commissions des valeurs, car, à mon sens, nous avons beaucoup de choses à apprendre de ces institutions.

En conséquence, j'avais déjà commencé à élaborer un programme nous permettant d'examiner l'ensemble de notre rôle pour le traitement des griefs à compter de l'automne dernier. Malheureusement, nous n'avons pas pu faire de grands progrès dans ce domaine; nous en avons été écartés par des événements qui nous ont attirés ailleurs. Cela demeure cependant pour moi un projet prioritaire.

Le deuxième point fait suite à mes réflexions sur les problèmes, surtout les conflits d'intérêts, qui se posent entre les banques et leurs filiales qui transigent des valeurs. Comme vous le savez, les maisons de courtage en valeurs, qui relèvent de la commission des valeurs, sont tenues de désigner des agents chargés de contrôler le respect des règlements régissant les bourses ou les maisons de courtage en investissement pour ce qui est notamment de la séparation des fonds des clients, du traitement de l'argent des clients, du virement des comptes et d'autres secteurs de la protection des consommateurs.

J'ai recommandé, et nous y travaillons déjà, l'examen des banques à compter du printemps et, dans chaque cas, nous abordons avec les banques, comme j'ai commencé à le faire l'an dernier, la question de désigner des inspecteurs au niveau supérieur des banques. La surveillance en question est certes une des tâches des inspecteurs envisagées. Mais il y a aussi beaucoup d'autres choses. Élaborer des programmes en utilisant leurs ressources de vérification interne, sous réserve d'une surveillance de notre part, cela me semble un moyen plus efficace de contrôle que si nous devions créer nous-mêmes

[*Text*]

of this compliance than having us develop an army of inspectors. At least that is our present thinking on that subject.

Mr. de Jong: I would not say the number of complaints you get is very indicative of what the consumer is experiencing out there. I would tend to think if 1% or 2% of the Canadian public—and that is no disrespect to you, sir, or your office, or the organization—and depositors would know of your existence and where to reach you... the vast majority of them would not. I think the vast majority of them would think more in terms of going to their MP, or really going to the bank first and trying to get some redress.

I would suggest as well where abuses occur, they would most probably be occurring more in small accounts and with poorer people. We still have an illiteracy rate in this country of some 25%. I would tend to think that is the area where abuses conceivably could be occurring most. And those people are not going to write you. Unless you go out there and do some spot checks, you are never going to find out about it.

Mr. Mackenzie: I think that is perfectly possible, sir. And you are right that the level of complaints we were getting and the numbers I have already described may not at all be typical of what is really going on in a number of things.

I should point out that a number of those complaints came to us from various Members of Parliament. So there is another network out there, gathering these complaints. We were just dealing with the evidence we had. We cannot deal with evidence we do not have.

Having said that, I guess I am asking this committee to address the issue about whether it really makes sense to develop an ombudsman role, first of all, and if so, what it should be; and secondly, whether it really makes sense to incorporate that role in an office such as ours.

• 1700

I think you can appreciate that in other jurisdictions they have taken other decisions. If our office as regulator has this ombudsman role then this will be unique in the world. Other people have approached it rather differently.

The situation gets complex, and I just point out that our office covers not only banks but also insurance companies and trust companies. As I think you know, these people are getting into retail banking in one form or another. Presumably you would not wish any role to be confined to just one segment.

This gets into areas—

The Chairman: Are we not also unique in the world, though, in having now a Superintendent of Financial

[*Translation*]

tout un effectif d'inspecteurs. C'est là du moins notre opinion à l'heure actuelle.

M. de Jong: Je n'ai pas l'impression que le nombre des griefs que vous recevez soit très révélateur de ce que connaissent concrètement les consommateurs. J'ai l'impression que si 1 ou 2 p. 100 du public canadien—cela soit dit sans vouloir vous humilier, monsieur, ni vous ni votre bureau ni votre organisation—et si les déposants savaient que vous existez et où ils peuvent vous rejoindre, la très grande majorité d'entre eux n'en feraient rien. À mon avis, la plupart d'entre eux envisageraient plutôt de s'adresser à leurs députés ou de se rendre d'abord à la banque pour essayer de faire corriger la situation.

De plus, là où ces abus existent, c'est sans doute plutôt dans les petits comptes et chez les gens pauvres. Notre pays compte toujours quelque 25 p. 100 d'illettrés. C'est peut-être là qu'il y a le plus d'abus. Ces gens-là ne vont pas vous écrire. À moins de vous rendre sur place pour faire certaines petites vérifications, vous n'en entendrez jamais parler.

M. Mackenzie: C'est bien possible, monsieur. Et vous avez raison de dire que le niveau des griefs que nous recevons et les quantités dont je vous ai déjà parlé ne sont peut-être pas du tout représentatifs de ce qui se passe vraiment à bien des égards.

Je vous signale que plusieurs de ces griefs nous ont été communiqués par des députés. Il existe donc là un autre réseau où l'on peut recevoir ces plaintes. Nous nous sommes occupés seulement des éléments de preuve que nous avions. Nous ne pouvons pas nous occuper de ce qui ne nous parvient pas.

Cela dit, j'aimerais demander au Comité d'examiner s'il est opportun d'établir un rôle d'ombudsman et, dans ce cas, ce que devrait être un tel rôle; deuxièmement, s'il est opportun d'incorporer ce rôle à un bureau comme le nôtre.

Comme vous pouvez l'imaginer, on en a décidé autrement dans d'autres pays. Si, à titre de bureau de réglementation, nous avions aussi ce rôle d'ombudsman, ce serait sans équivalent dans le monde. Ailleurs, on a abordé la question d'une manière bien différente.

La situation se complique toujours davantage, et je vous signale tout simplement que notre bureau s'occupe non seulement des banques, mais aussi des compagnies d'assurance et des sociétés de fiducie. Comme vous le savez, ces institutions exercent de plus en plus diverses opérations bancaires de détail. Vous ne voudriez pas, j'imagine, que nous limitions un tel rôle à un seul secteur.

Cela nous conduit à des domaines...

Le président: Ne sommes-nous pas aussi le seul pays où un surintendant des institutions financières couvre tout le

[*Texte*]

Institutions that covers the waterfront from brokers right through to insurance companies?

Mr. Mackenzie: Mr. Chairman, if we all conclude that it makes sense for our office to do this then I would be quite happy to do it. But we are different from other countries in that we are a federal state, as well.

The Chairman: Yes, we are.

Mr. Mackenzie: Once we move into these other areas—and contract law, as I understand it, is a matter for provinces, and certainly the provincial people have very active interests in consumer protection and so forth—that is another dimension I just at the moment do not know how to deal with.

Mr. de Jong: While it is not directly related to what the committee is concerned with, I do want to introduce the notion of electronic banking. It seems to me suggestions have been made that this now exists in a legal vacuum in this country. When you state at the end of page 3 and the beginning of page 4 that new services have been made available and new technology has been developed and implemented but that the current regulations are silent on many of these latest developments, I take it that you are in essence talking about electronic banking.

Mr. Mackenzie: In part. Electronic banking and new players—all kinds of things. I suspect that we are into an age when technology is having more and more impact on these markets and that the kind of looking we may be talking about might be a continuous exercise every year for as long as we can—

Mr. de Jong: Do you feel that the forms customers are asked to sign, the agreements, in essence absolve the banks of any responsibility in terms of mistakes with electronic banking?

Mr. Mackenzie: I do not think anything should absolve the bank from a mistake. Fortunately, I suppose one of the advantages I carry into this job is that I have a high personal sense of insecurity about my money. Therefore I get kind of worried, and if the bank debits my account with something that is somebody else's cheque then I get very exercised indeed.

Mr. de Jong: I guess.

Mr. Mackenzie: So I really do think that the issues being raised about consumer protection and the relief of the anxiety of the public in dealing with financial institutions, who are dealing with the public's own money, with my own money, are not trivial concerns.

Mr. de Jong: That is right. It is the very foundation that our whole banking system depends on, and that is a question of trust. The problem is that once you start getting into electronic banking you do not have pieces of paper. You have little flicks of electricity, electrical impulses, and mistakes can occur.

[*Traduction*]

terrain qui s'étend des courtiers jusqu'aux compagnies d'assurance?

M. Mackenzie: Monsieur le président, si nous en venons tous à la conclusion qu'il est opportun que notre bureau remplisse cette fontion, je serais très heureux qu'il en soit ainsi. Mais nous sommes aussi différents des autres pays à titre d'État fédéral.

Le président: C'est vrai.

M. Mackenzie: Lorsque nous passons à ces autres domaines—et le droit contractuel est de compétence provinciale, me semble-t-il, et, certes, les provinces s'intéressent très activement à la protection des consommateurs, en particulier—c'est là une dimension nouvelle que, pour l'instant, nous ne connaissons pas.

M. de Jong: Cela ne touche pas directement à ce que le Comité étudie, mais j'aimerais parler un peu des opérations bancaires électroniques. Quelqu'un a déjà dit, me semble-t-il, qu'il existe actuellement un vide juridique dans notre pays à ce sujet. Lorsque vous dites, vers la fin de votre texte, qu'on a créé de nouveaux services en plus de développer et d'appliquer de nouvelles technologies, mais que les règlements actuels ne touchent pas nombre des plus récents progrès, je suppose que vous songez essentiellement aux opérations bancaires électroniques.

M. Mackenzie: En partie. Les opérations bancaires électroniques et les nouveaux intervenants—tout cela et d'avantage. J'ai l'impression que la technologie exerce de plus en plus ses effets sur ces marchés et que le type de surveillance dont nous parlons pourrait constituer une activité permanente pendant bien des années encore.

M. de Jong: Êtes-vous d'avis que les formulaires que les clients sont appelés à signer, les ententes, ont pour effet de retirer aux banques toute responsabilité pour ce qui est des erreurs attribuables aux opérations électroniques?

M. Mackenzie: À mon avis, rien ne doit tenir les banques quittes de quelque erreur que ce soit. Heureusement, un des avantages que j'ai apportés avec moi au moment d'accepter ce poste, c'est un grand sentiment personnel d'insécurité au sujet de mon argent. C'est pourquoi je suis quelque peu inquiet, et si les banques imputent à mon compte le chèque de quelqu'un d'autre, je deviens alors effectivement très agité.

M. de Jong: Je l'imagine bien.

M. Mackenzie: C'est pourquoi, lorsque des questions sont soulevées au sujet de la protection des consommateurs et de la nécessité d'apaiser la nervosité du public à l'égard des institutions financières, lesquelles transigent avec l'argent du public, avec mon argent, je trouve que ce ne sont pas des questions sans importance.

M. de Jong: Vous avez raison. C'est le fondement même sur lequel repose tout notre système bancaire, et c'est une question de confiance. L'ennui, c'est que lorsqu'on pense aux opérations électroniques, on ne possède plus de feuilles de papier. Ce sont de petits éclairs électriques, des impulsions électriques, et des erreurs peuvent se produire.

[*Text*]

Mr. Mackenzie: The tracking of those mistakes is difficult. Let me just say that one of the programs we have. . . I have had the occasion in times past to look at the bank data centres and I have had the occasion to try to look at the kind of control mechanisms they deal with when an ATM somewhere in Saskatoon. . . I pick Saskatoon because that ATM went down and was turning out funny stuff. I, fortunately, was very impressed with the speed with which they could identify the problem, the particular machine causing the problem, and the way they went about trying to deal it.

I will tell you that the technology is terrifying. It is massive; it is unbelievably sophisticated. Frankly, I think it is remarkable to be able to go to an ATM tonight, take out 20 bucks and get a read-out of the balance in that account, and my account is 250 miles away. But the thought that somebody else might be able to access that machine, or trap the message between here and Toronto—

• 1705

Mr. de Jong: Do you feel the Bank Act and existing legislation gives the consumer the type of protection it needs in this age of electronic banking?

Mr. Mackenzie: The short answer is that I am not sure. I do not know.

Mr. Rodriguez: The Bank Act was to protect banks, not consumers.

Mr. Mackenzie: I think the Bank Act provides a framework that is going to be looked at in the upcoming amendments, and it should be looked at with this and other things in mind. I just want to say that I have not personally seen any major flaws at the moment, but I also do not think things are simple.

Mr. de Jong: For example, if I am on my holidays and I use a machine in Florida to withdraw some money from an account that I have here in Ottawa and something goes wrong—let us say the machine malfunctions—whose responsibility is it? Here you are getting really into international questions. Do you feel the laws as they exist now pinpoint where responsibilities lie?

Mr. Mackenzie: I think one of the challenges facing our office, if I stand back and look at danger points over the future—and we need a lot of help in this, and I am not quite sure that I can define exactly what I mean by that—the whole settlement system is becoming more and more critical to safety, not only for the large transactions that one normally associates with settlement systems in New York, Toronto, and elsewhere, but also for the kind of transactions that you and I do at our local machines, or when we are on holiday, or whatever.

I think if I look to the challenges of the future, of areas that we really need to be concerned about, from both the perspective of the safety of the individual customer

[*Translation*]

M. Mackenzie: Il est difficile de retracer ces erreurs. J'aimerais préciser qu'un de nos programmes. . . J'ai eu l'occasion dans le passé d'examiner des centres de données bancaires et de voir quels sont les mécanismes de contrôle qui s'appliquent lorsqu'un guichet automatique, quelque part, à Saskatoon. . . Je parle de Saskatoon parce que, à cet endroit, un guichet automatique s'est mis un jour à se comporter étrangement. J'ai été très impressionné par la rapidité avec laquelle on a pu identifier le problème, déterminer quelle machine particulière était à la source du mal et corriger la situation.

Croyez-moi, la technique est affolante. Elle est énorme; elle est incroyablement complexe. Il est remarquable de pouvoir se rendre à un guichet électronique la nuit et prendre 20$ et recevoir un imprimé qui vous donne le solde d'un compte déposé à 250 milles de là. Mais quand on songe que quelqu'un d'autre pourrait avoir accès à cette machine ou intercepter un message transmis jusqu'à Toronto. . .

M. de Jong: Êtes-vous d'avis que la Loi sur les banques et la législation existante donnent aux consommateurs le genre de protection à notre époque des transactions bancaires électroniques?

M. Mackenzie: Pour répondre en quelques mots: Je n'en suis pas sûr. Je ne sais pas.

M. Rodriguez: La Loi sur les banques visait à protéger les banques et non les consommateurs.

M. Mackenzie: À mon avis la Loi sur les banques crée un cadre qui sera examiné de près au cours du prochain processus d'amendement. À ce moment-là, il faudra tenir compte de ce facteur et de plusieurs autres. Je me contenterai de dire que je n'ai encore constaté moi-même aucun défaut majeur, mais je ne crois pas non plus que ce soit bien simple.

M. de Jong: Par exemple, si je prends des vacances et que je me sers d'une machine en Floride pour retirer de l'argent d'un compte que je possède ici à Ottawa et que quelque chose flanche—la machine fonctionne mal, mettons—qui est responsable? Nous en venons vraiment ici à des questions internationales. D'après vous, les lois actuelles indiquent-elles qui est responsable?

M. Mackenzie: À mon sens, un des défis qui se pose à notre bureau si j'examine les signes de danger qu'annonce l'avenir—et nous avons besoin de beaucoup d'aide à cet égard; je ne suis pas sûr de pouvoir définir exactement par là—tout le sytème de règlement devient de plus en plus critique pour la sécurité, non pas seulement des grandes transactions qu'on associe normalement aux systèmes de règlement de New York, de Toronto et d'ailleurs, mais aussi pour les transactions que vous et moi faisons à nos guichets automatiques locaux ou lorsque nous sommes en vacance ou ailleurs.

Si donc j'examine les défis qu'annonce l'avenir, les domaines qui doivent vraiment nous préoccuper, au point de vue de la sécurité à la fois de chacun des clients qui

[*Texte*]

dealing with the system, and the safety of the system itself, it is the settlement system. This crosses institutional bounds; it crosses international bounds. I may say that the concerns in this area are beginning to be shared internationally by my colleagues in England and in the United States, at the provincial levels, in the security commissions, and so forth. I suspect all of us will be very busy indeed over the next couple of years just dealing with that aspect of life.

Mr. de Jong: Is there a legal basis now that would allow some of the banking transactions that occur, such a my withdrawing money from my account in Canada using a machine in Florida? Is that legally covered?

Mr. Mackenzie: Under the current system, I am not sure how it works. Can one track who made the mistake and hold him responsible? Is it the bank in Miami? It is the money-clearing bank in New York? Is it the bank in Ottawa? I do not know. You have just underlined in some ways the complexity, in the modern day, of getting at some of these issues.

Mr. McCrossan: I indicated that I had another line to follow, and I will be at it in a couple of minutes. I just wanted to go back to my recollections of the last Bank Act, which started out, I guess, as the 1978 bank revision and ended up as the 1981 bank revision. I am not sure whether to be angry, disappointed or betrayed on this. I can remember the discussions. When the banks were here talking about unbundling, they were talking about establishing new accounts with higher charges, with higher interest, and leaving the old accounts alone. To find out that now they are using a 1923 provision in a way that was never indicated that it could be used, never discussed, and the committee never alerted seems to indicate that the current Bank Act is just completely and utterly unacceptable, and we cannot wait for the ten-year revision. I just find it completely unacceptable that something which has been around for donkeys' years is exploited in this way. Making the decision when your department or your predecessors—I know you were not around—made the decision about not informing individual customers, I have some difficulty with that, too, because under the Canadian and British Insurance Companies Act we require that annual communication with a customer. In fact, customer directors are required in the insurance companies.

• 1710

It seems to me—and I recognize that the OIGB was separate from the Superintendent of Insurance in 1981, but they are combined now—that on the one hand with one financial institution you insist on individual communication yearly, customer directors in order to protect a customer's interest, and on the other hand you have gone to the other extreme: post it in a branch; no obligation to notify. For me, any report that comes out of

[*Traduction*]

utilisent le sytème et du système lui-même, c'est le système de règlement. Celui-ci ne tient pas compte des frontières entre les institutions et les pays. Je peux vous dire que ces préoccupations commencent à se révéler sur le plan international chez mes collègues d'Angleterre et des États-Unis, dans les provinces, dans les commissions des valeurs, etc. J'ai l'impression que, d'ici quelques années, nous serons tous très occupés par cet aspect de la réalité.

M. de Jong: Y a-t-il une base juridique à certaines des transactions bancaires actuelles, par exemple le retrait d'une somme d'argent à mon compte canadien au moyen d'une machine située en Floride? Y a-t-il à cela un appui juridique?

M. Mackenzie: Je ne sais pas très bien comment cela fonctionne en vertu du système actuel. Peut-on retrouver l'auteur de l'erreur et le tenir responsable? Est-ce la banque qui sert de chambre de compensation à New York? Est-ce la banque d'Ottawa? Je n'en sais rien. Vous venez d'illustrer la complexité de certaines de ces questions qui se posent aujourd'hui.

M. McCrossan: J'ai parlé d'une autre série de questions, et j'y reviendrai bientôt. Je veux tout simplement pour l'instant revenir à mes derniers souvenirs au sujet de la Loi sur les banques. J'ai suivi cela, il me semble, à compter de la révision de 1978 jusqu'à celle de 1981. Est-ce que je devrais être en colère, déçu, devrais-je me sentir trahi? Je me souviens des débats. Lorsque les représentants des banques parlaient ici de dégroupage, ils parlaient de créer de nouveaux comptes comportant des frais plus élevés, un intérêt plus élevé, sans toucher aux anciens comptes. Je constate aujourd'hui qu'ils utilisent une disposition de 1923 d'une manière qui n'a jamais été autorisée, jamais discutée, sans que le Comité soit jamais mis au courant, cela me semble indiquer que la Loi actuelle sur les banques est entièrement et parfaitement inacceptable et que nous ne saurions attendre la révision décennale. Je trouve tout à fait inacceptable qu'une chose aussi ancienne soit exploitée de cette manière. J'ai du mal à accepter les décisions qui ont été prises par votre service ou vos prédécesseurs—je sais que vous n'étiez pas là à l'époque—pour ce qui est de ne pas informer individuellement les clients car, en vertu de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, cette communication annuelle avec les clients est obligatoire. En réalité, les compagnies d'assurances sont même tenues de se doter de directeurs des services aux clients.

Il me semble—et je reconnais que le Bureau de l'inspecteur général des banques était distinct du Bureau des assurances en 1981, mais les deux ne font plus qu'un aujourd'hui—que, d'une part, auprès d'une institution financière vous insistez sur la communication individuelle chaque année, sur l'existence de directeurs des services au clients qui protègent les intérêts de ses clients alors que, d'autre part, vous êtes allés à l'autre extrême, soit

[*Text*]

this committee that does not just suggest an immediate change to the Bank Act is going to be unacceptable.

Having got that off my chest, I would like to go to the issue of the recent events of 1987-88 with respect to foreign loan losses, because I believe they are pertinent to the terms of reference to this committee. Last October all the major chartered banks increased their provisions quite dramatically for foreign loan losses, amounting in total to several billions of dolalrs, as I recall, and a fairly large increase in provision against the foreign loans. Did all the banks do that in October? What time in October did you notify the banks that they would have to make those provisions?

Mr. Mackenzie: These discussions and the working with the banks on the evaluation of these portfolios was a dialogue that was gone through in July and August. In fact, the guidelines we issued were issued mid-August. The reason for that was we wanted, and the banks themselves wanted, to be able to incorporate on a proportionate basis the 1987 loan loss charges related to those debts on the third quarter results as well as at the year end.

Mr. McCrossan: So they put a proportion through on the third quarter. The discussions started before the third quarter, did they?

Mr. Mackenzie: Yes.

Mr. McCrossan: I wonder how early discussions started on these. The first set of reserves were set up two years prior, I believe.

Mr. Mackenzie: That goes back to, I guess, 1983 or 1984, or around there.

Mr. McCrossan: Early in 1987, were there discussions about the likelihood of a fairly significant increase in reserves?

Mr. Mackenzie: About a year ago, when we were completing our examinations of the banks as part of our normal cycle—and I was talking to bank management—what people were telling me at that time was that it looked to them as though some of their provisions on oil and gas exposures would turn out to be not needed. They were all saying they were going to shift that against these country risks. I then started to talk to them about their country risk, and I was getting a message, again and again and again, of a level of worry and concern on their part that I had not heard before and that we had not heard before. At the same time I was getting signals from other people I know in New York and in Europe and elsewhere, whose judgment I respect, and coming to my own conclusions about the value of these loans.

I met the banks mid-June, some time or other, and raised this with them as a group. I said that my own view would be, reflective of their view, that the level of provision was not adequate and that we should take a

[*Translation*]

d'afficher l'avis dans les succursales, sans autre obligation en matière de communication. À mon point de vue, sera inacceptable tout rapport de ce Comité qui ne suggère pas une modification immédiate de la Loi sur les banques.

J'ai dit ce que j'avais sur le coeur. Je voudrais maintenant revenir à la question des événements récents de 1987-1988 en ce qui concerne les pertes en prêts à l'étranger, car je suis convaincu que cette question intéresse la mandat de notre Comité. En octobre dernier, toutes les grandes banques à charte ont augmenté considérablement leurs provisions pour pertes sur prêts étrangers pour les porter à plusieurs milliards de dollars, si je me souviens bien. Est-ce que toutes les banques ont agi de la sorte en octobre? À quelle date du mois d'octobre avez-vous fait savoir aux banques qu'elles devraient se donner ces provisions?

M. Mackenzie: Ces entretiens et le travail auprès des banques pour l'évaluation de ces portefeuilles a constitué un dialogue qui s'est déroulé en juillet et en août. En réalité, nous avons émis ces directives au milieu d'août. C'est que nous voulions, tout comme les banques elles-mêmes, d'ailleurs, pouvoir incorporer sur une base proportionnelle les frais pour pertes sur prêts de 1987 rattachés à ces dettes pour les appliquer aux résultats du troisième semestre et à ceux de la fin de l'année.

M. McCrossan: Une certaine proportion a donc été appliquée au troisième trimestre. Les entretiens ont donc commencé avant le troisième trimestre?

M. Mackenzie: Oui.

M. McCrossan: À quel moment ont commencé les discussions préliminaires? Les premières réserves ont été créées deux ans plus tôt, il me semble.

M. Mackenzie: Cela remonte, je pense à 1983 ou 1984.

M. McCrossan: Au début de 1987, y a-t-il eu des entretiens sur la probabilité d'une augmentation assez importante des réserves?

M. Mackenzie: Il y a environ un an, soit au moment où nous achevions notre examen des banques dans le cadre de notre cycle normal et que je m'entretenais alors avec la direction des banques, on me disait avoir l'impression que certaines des prévisions relatives au pétrole et au gaz ne seraient pas nécessaires. Tous me disaient qu'ils allaient transférer ces provisions aux risques relatifs à ces pays. J'ai alors commencé à m'entretenir avec eux de ces risques liés aux prêts étrangers et je me suis rendu compte de plus en plus qu'ils éprouvaient des inquiétudes d'une ampleur sans précédent. Par ailleurs, je recevais des signaux d'autres personnes que je connais à New York et en Europe et ailleurs et dont je respecte le jugement et j'en venais à mes propres conclusions sur la valeur de ces prêts.

J'ai rencontré les représentants des banques vers la mi-juin et je leur ai posé la question collectivement. Je leur ai dit qu'à mon avis, ce qui reflétait d'ailleurs leurs points de vue à eux, le niveau des provisions n'était pas suffisant

[*Texte*]

more realistic stance on setting up provisions. About the same time, if you recall, Citibank in the United States made in May of 1987 a $3 billion provision. That was followed in succession by most of the major American money centres, some of the regionals, and the major U.K. clearers.

The general atmosphere was set to suggest that any bank that did not face up more realistically to the value of those loans was not doing a prudent job, and any regulator that allowed them to not face up to those things was also not doing a good job.

• 1715

Out of all that, we came to the settlement of the range of 30% to 40%. I think you may recall that in doing this, we wanted to do it in such a way that we could deal with it in an appropriate way from an accounting point of view and, through the involvement of people from tax policy, we would do it in a way that was not going to involve breaking any new or any basic tax rules. Then we had to deal with tax rules in a double dimension. One is the existing rules that cover bank accounting up to October 31, 1987, and the other is the rules under tax reform. So it was kind of messy, complicated and technical.

Cutting all that, to come back to your question, I would guess that following the Citibank initiative and our year-end discussions, every bank in the system may have concluded or realized they were going to have to increase their loss provisions.

Mr. McCrossan: So the sequence essentially is about a year ago, spring, you started to have individual conversations.

Mr. Mackenzie: Yes.

Mr. McCrossan: Citibank moved in May; by mid-June it was agreed on; by October it was completely reflected.

Mr. Mackenzie: More or less.

Mr. McCrossan: You indicated earlier in your testimony that you have two roles. One is the consumer role, which has been sort of insuring there is disclosure, but your principal role has been solvency and insuring, and I believe you repeated the phrase quite a few times, insuring that there was adequate competition in the marketplace. Indeed, I do not think I missed the words you said, I think you repeated them several times, the phrase "adequate competition".

In Dr. Thomas's study, which I am sure you have a copy of, on page 46 there is a chart that indicates the level of profit on domestic operations, and there are also independent charts we have received from the banks as to the timing of service charge increases. There appears to have been a pattern of increasing those charges through the second quarter, particularly in May or June. You will

[*Traduction*]

et que nous devrions nous montrer plus réalistes à cet égard. À peu près à ce moment-là, vous vous en souviendrez sans doute, la Citibank des États-Unis s'est donné en mai 1987 une provision de 3 milliards de dollars. L'un après l'autre, la plupart des grands centres monétaires des États-Unis en ont fait autant, tout comme certains centres régionaux et les grandes chambres de compensation du Royaume-Uni.

On a alors compris que, d'une manière générale, toute banque qui n'évaluait pas ses prêts d'une manière plus réaliste se montrait peu prudente et que, pour un organisme de réglementation, ne pas leur permettre d'affronter ces réalités, cela aurait été mal travailler.

À la suite de tout cela, nous en sommes venus à un règlement de l'ordre de 30 à 40 p. 100. Nous voulions—vous vous en souviendrez sans doute—agir de manière à faire les choses correctement au point de vue comptable et, par la participation des fonctionnaires de la politique fiscale, d'une manière qui n'allait violer aucune règle nouvelle ou aucune règle fondamentale en matière de fiscalité. Il nous fallait donc nous occuper des règles fiscales sur deux plans. Tout d'abord, les règles existantes applicables à la comptabilité des banques jusqu'au 31 octobre 1987, puis les règles relevant de la réforme fiscale. Ce fut donc quelque chose d'un peu confus, de compliqué et de technique.

Laissons cela pour revenir à votre question. À la suite de l'initiative de Citibank et de nos entretiens de fin d'année, toutes les banques du réseau ont probablement conclu ou compris qu'elles allaient devoir augmenter leurs provisions pour pertes.

M. McCrossan: Chronologiquement, donc, il y a environ un an, au printemps, vous avez entrepris ces entretiens particuliers.

M. Mackenzie: Oui.

M. McCrossan: Citibank a agi en mai; à la mi-juin, c'était convenu; en octobre, c'était entièrement décidé.

M. Mackenzie: Plus ou moins.

M. McCrossan: Vous avez dit plus tôt au cours de votre témoignage que vous jouez deux rôles. Le premier intéresse le consommateur, c'est-à-dire assure la divulgation, mais votre principal rôle intéresse la solvabilité et le fait d'assurer—je crois que vous l'avez dit plusieurs fois—assurer l'existence d'un bon climat de concurrence sur le marché. Je crois avoir bien entendu vos paroles et il me semble que vous avez répété qu'il fallait une «concurrence suffisante».

Dans l'étude de M. Thomas, dont vous possédez un exemplaire, j'en suis sûr, on trouve, à la page 46, un graphique montrant le niveau des profits des opérations nationales. Il y a aussi des graphiques indépendants que nous avons reçus des banques quant à la date de l'augmentation de leurs frais de service. Il semble y avoir uniformité et qu'on ait augmenté ces frais durant le

[*Text*]

notice from the chart that the profit level on Canadian operations, service charges and interest charges combined have been running in the low 50s, peaking out at 60 in 1983, dropping to 32 during the recession year, fairly consistent. Whereas in 1987, there was a 35% increase in profits on domestic operations to an all-time—

Mr. Mackenzie: That is going from 51 basis points to 71.

Mr. McCrossan: —going to the highest level we could find recorded. The studies that the committee has received indicated that since that is based on an October 31 year-end, of course, it takes into account the year from November 1, 1986, to October 31, 1987, whereas the proportionate increase in service charge income appears to be somewhat larger and concentrated in the latter part of the year.

Now, I guess I have two questions. It appears that the timing of the service charge increases happened at the time you were having discussions with the banks that they were going to have to make large loan loss provisions in the following October. I think you have confirmed the general timing of those discussions.

The committee knows about the general timing of the announcements. It also appears that the 1987 profit level was significantly above anything that had been obtained in recent history. I want to come back to your role now as ensuring that there is adequate competition in the marketplace, which you yourself stressed was one of the prime roles because competition, of course, can affect both interest rate spreads and service charges.

Certainly on the surface, it looks like when you see an unprecedented jump in total charges to consumers, whether they be interest rate charges or service charges, and indeed that appears to have understated the shift because, as I say, only catching the last five or six months of the year.

What studies had you done, or what investigations had you made in terms of determining whether there is oligopoly behaviour in the marketplace? As you know, we have five banks, six banks that effectively dominate the market, with two major trust companies.

When one sees a market where there is real competition, if I could just use the gasoline market for a second, a company tries to be a price leader to post an increase—

• 1720

The Chairman: Why is gasoline all of a sudden—

[*Translation*]

deuxième trimestre, notamment en mai ou en juin. Vous pouvez constater, à la lecture du graphique, que le niveau des profits des opérations canadiennes, des frais de service et des frais en intérêts globalement s'est placé à un peu plus de 50 pour atteindre de 60 en 1983 et baisser à 32 au cours de l'année de récession, d'une manière assez uniforme. Par contre, en 1987, il y a eu une augmentation de 35 p. 100 des profits des opérations nationales jusqu'à un niveau record.

M. Mackenzie: C'est-à-dire qu'on est passé de 51 points à 71 par rapport à la base.

M. McCrossan: . . . le plus haut niveau qui ait jamais été enregistré, semble-t-il. Les études que le Comité a reçues ont montré que, puisque cela se fonde sur une année financière se terminant le 31 octobre, cela tient compte évidemment de l'année écoulée entre le 1er novembre 1986 et le 31 octobre 1987, alors que l'augmentation proportionnelle du revenu des frais de service semble quelque peu considérable et concentrée sur la dernière partie de l'année.

J'ai deux questions à poser. Il semble que les augmentations des frais de service se soient produites au moment où vous aviez des entretiens avec les banques et que celles-ci se préparaient à se donner d'importantes provisions pour pertes sur prêts en octobre suivant. Vous avez confirmé, me semble-t-il, le moment approximatif de ces entretiens.

Le Comité sait à quel moment les annonces ont été faites. Il semble aussi que le niveau des profits de 1987 se soit situé beaucoup plus haut que tout ce que l'on avait connu dans l'histoire récente. Je vais maintenant revenir à votre rôle d'assurer une concurrence suffisante sur le marché, rôle dont vous avez dit vous-même qu'il était un de vos principaux puisque, bien sûr, la concurrence peut influencer à la fois l'écart des taux d'intérêt et les frais de service.

À première vue, il semble bien qu'il se soit produit une hausse sans précédent de l'ensemble des frais imposés au consommateur, qu'il s'agisse des frais en taux d'intérêt ou des frais de service. Le changement semble même avoir été minimisé puisque, je le répète, il n'a porté que sur les cinq ou six derniers mois de l'année.

Quelles études ou enquêtes aviez-vous faites pour déterminer s'il y a eu ou non un comportement d'oligopole sur le marché? Comme vous le savez, nous avons cinq banques, ou plutôt six, qui dominent effectivement le marché, en compagnie de deux importantes sociétés de fiducie.

Si l'on examine un marché où la concurrence existe vraiment et si je puis me servir de l'exemple du marché de l'essence, une société prend l'initiative d'augmenter. . .

Le président: Que vient faire l'essence dans tout cela?

[*Texte*]

Mr. McCrossan: Bear with me, Mr. Chairman. The other companies will tend to follow, to see if the price increase sticks. If it does not stick, it tends to get a little down. So the consumers are used to this sort of 5¢ a litre increase and then dropping down by a half a litre periodically. But what we have seen with the banks is much more typical of oligopolistic behaviour; that is, an institution makes a price increase and the others follow. No one challenges, and it sticks.

Now, I want to ask about your role in terms of ensuring competition and the coincidence in timing between your advising the banks, both informally, starting in the spring, and formally, in the late spring, that they were going to have to set up these provisions, which amounted to well over a billion dollars, and the level of profits we are observing here. What were you doing to ensure that there was competition in the marketplace when we saw a 35% increase in total charges to Canadian consumers in 1987?

Mr. Mackenzie: I do not know. I have not made the calculation of the effective total charge and increases in charges to consumers, either on a service charge basis or on an interest basis, or whatever.

First of all, in trying to answer your question, I think our interest in trying to see that there is reasonable competition in financial markets in Canada is based more on a general observation gathered from a number of different sources, as I observed the behaviour of these institutions. In fact, the competition is real.

We have not made particular studies of oligopolistic behaviour and so forth, to say that compared to oil companies, or compared to life insurance companies, or compared to department stores or automobile companies, these patterns are the same, different, or have some unique features about them. That would require analytical powers that I suspect are beyond my personal capacity, to say nothing of my—

Mr. McCrossan: I would like to interrupt there, just to raise something. I served on the Legislative Committee on the Competition Act—

The Chairman: Petro-Canada, 40%; Imperial Oil at 36%; now tell me how much competition there is in the other one?

Mr. McCrossan: —and I understood that, in the Competition Act, section 33 delegated to you the role of watchdog over the banks. So it is not with Consumer and Corporate Affairs, it is with you.

Ms Menke: Not any more.

The Chairman: What is the situation now?

Ms Menke: The situation is that all competition aspects of banking are now with the Department of Consumer and Corporate Affairs. Those sections you are referring to

[*Traduction*]

M. McCrossan: Soyez patient, monsieur le président. Les autres sociétés ont tendance à suivre, pour voir si l'augmentation de prix va tenir. Si elle ne tient pas, il se produit une légère baisse. Les consommateurs sont habitués à cette augmentation de 5c. le litre, suivie périodiquement d'un demi-cent le litre. Mais, ce que nous avons constaté dans le cas des banques, c'est un comportement beaucoup plus caractéristique des oligopoles; autrement dit, une institution augmente ses prix et les autres suivent. Personne ne conteste et cela tient.

Je voudrais maintenant vous interroger sur votre rôle d'assurer la concurrence et sur la coïncidence que nous constatons entre le conseil que vous avez donné aux banques, d'abord non officiellement, à compter du printemps, et d'une manière plus officielle, à la fin du printemps, de se donner ces provisions, bien supérieures à un milliard de dollars, et le niveau des profits que nous constatons ici. Qu'avez-vous fait pour assurer la concurrence sur le marché lorsque nous avons constaté une augmentation de 35 p. 100 de la totalité des frais imposés aux consommateurs canadiens en 1987?

M. Mackenzie: Je ne sais pas. Je n'ai pas calculé la totalité réelle des frais ni les augmentations des frais aux consommateurs, qu'il s'agisse des frais de service ou de l'intérêt ou de quoi que ce soit d'autre.

Tout d'abord, pour essayer de répondre à votre question, je crois que notre désir de voir une concurrence raisonnable marquer les marchés financiers du Canada se fonde davantage sur une observation générale puisée à diverses sources, selon les observations que j'ai pu faire sur le comportement de ces institutions. De fait, la concurrence est réelle.

Nous n'avons fait aucune étude particulière du comportement d'oligopoles, par exemple, pour dire que, comparativement aux sociétés de pétrole, ou aux compagnies d'assurance-vie, ou aux magasins à rayons ou aux vendeurs de voitures, ces comportements sont les mêmes, sont différents ou présentent des caractéristiques spéciales. Il faudrait pour cela une capacité d'analyse que je crois ne pas posséder, sans compter. . .

M. McCrossan: J'aimerais intervenir ici pour soulever un point. J'ai fait partie du Comité législatif qui a étudié la Loi sur la concurrence. . .

Le président: Petro-Canada, 40 p. 100; Imperial Oil, 36. p. 100; dites-moi maintenant quel est le degré de concurrence qui existe chez l'autre?

M. McCrossan: . . . et je croyais savoir que, dans la Loi sur la concurrence, l'article 23 vous déléguait le rôle d'observateur des banques. Cela ne relève donc pas de Consommation et Corporations, mais bien de vous.

Mme Menke: Ce n'est plus le cas.

Le président: Quelle est la situation à l'heure actuelle?

Mme Menke: La situation, c'est que tous les aspects concurrentiels des opérations bancaires relèvent maintenant du ministère de la Consommation et des

[*Text*]

have been taken out of the Bank Act and moved into the new Competition Act.

Mr. McCrossan: So you are saying you had no role with respect to competition. When I was talking with the Canadian Bankers' Association, when they were witnesses, they indicated there was a reference right back. I might have got it wrong.

Ms Menke: It depends on precisely the question you are talking about. If you are talking in relation to the merger question, there is a reference back to certain services.

Mr. McCrossan: I am talking specifically about pricing.

Ms Menke: There is no section in the Bank Act that relates to pricing.

Mr. McCrossan: No, it is in the Competition Act.

Ms Menke: Any role that we would have in relation to pricing. . . To the extent that Canadian law applies to pricing in relation to banking, it is in the Competition Act.

The Chairman: There may not even be any ability to control pricing in the sense that it is a contract.

Mr. Mackenzie: Mr. McCrossan, this is the first time since I have taken office that it has even been suggested to me that I have a role in that regard.

Mr. McCrossan: Two or three times earlier, in answer to other questions, you stressed your role in ensuring a competition in the marketplace.

Mr. Mackenzie: I do not think I really said that it was our job to ensure competition. I said we observe competition. In terms of the level of charges, and so forth, it seems to me that the best regulator is a really competitive market. If people step out of line or are inadvertent, in a good market, either—

• 1725

Mr. McCrossan: But you are not checking to see if there is a good competitive market?

Mr. Mackenzie: I make no in-depth check on pricing or other forms of competitive or anti-competitive behaviour because that is not my statutory responsibility. If it is, no one has advised me so far.

Mr. McCrossan: So you cannot advise the committee whether there have been any studies of oligopolistic behaviour. You wait for the Minister of Consumer and Corporate Affairs.

Mr. Mackenzie: That is right.

[*Translation*]

Corporations. Les articles auxquels vous faites allusion ont été radiés de la Loi sur les banques et incorporés à la nouvelle Loi sur la concurrence.

M. McCrossan: Vous affirmez donc que vous n'aviez aucun rôle en matière de concurrence. Lorsque j'ai parlé aux représentants de l'Association des banquiers canadiens, lors de leur témoignage, ils m'ont tout de suite parlé d'un renvoi. J'ai peut-être mal compris.

Mme Menke: Cela dépend de la question précise dont vous parlez. Si vous parlez de la question des fusions, il y a un renvoi à certains services.

M. McCrossan: Je parle expressément de l'établissement des prix.

Mme Menke: Aucune partie de la Loi sur les banques ne traite de l'établissement des prix.

M. McCrossan: Non, c'est dans la Loi sur la concurrence.

Mme Menke: Tout rôle que nous pourrions avoir au sujet de l'établissement des prix. . . Dans la mesure où la Loi canadienne ne s'applique à l'établissement des prix des opérations bancaires, c'est dans la Loi sur la concurrence.

Le président: Peut-être n'y a-t-il aucun moyen de contrôler l'établissement des prix puisqu'il s'agit d'un contrat.

M. Mackenzie: Monsieur McCrossan, c'est la première fois depuis que j'occupe mes fonctions que l'on fait allusion à un rôle que je pourrais devoir jouer à cet égard.

M. McCrossan: Deux ou trois fois auparavant, en réponse à d'autres questions, vous avez insisté sur votre rôle d'assurer la concurrence sur le marché.

M. Mackenzie: Je ne crois pas avoir vraiment dit que c'est notre rôle d'assurer la concurrence. J'ai dit que nous constatons la concurrence. Pour ce qui est du niveau des frais et le reste, il me semble que le meilleur moyen de réglementation est constitué en réalité par un marché concurrentiel. Si les gens s'écartent de la norme ou sont distraits, sur un bon marché, ou bien. . .

M. McCrossan: Mais vous ne vérifiez pas si c'est vraiment un bon marché concurrentiel?

M. Mackenzie: Je ne fais aucune étude en profondeur sur l'établissement des prix ni sur d'autres formes de comportement concurrentiel ou anti-concurrentiel car cela ne fait pas partie de mes fonctions officielles. Si cela en fait partie, personne ne m'en a avisé jusqu'à présent.

M. McCrossan: Vous ne pouvez donc pas faire savoir au Comité s'il y a eu des études sur le comportement oligopole. Vous attendez le ministre de la Consommation et des Corporations.

M. Mackenzie: C'est exact.

[*Texte*]

Mr. McCrossan: What you can do is confirm the timing, which was that the decisions to set up the reserves were known six to nine months before the end of the year, and they coincided with the period of the rapid increase in service charges that the committee has seen. Beyond that no link been established nor have you done any investigation as to relative profitability or competition.

Mr. Mackenzie: That is right. When I look at the structure of the banks—and I looked at their operations last year—no one indicated to me any direct line between those LDC charges and customer charges. The trust industry, which has not had those debts, has comparable levels of charges for comparable services.

Mr. McCrossan: But much higher profits, yes?

The Chairman: The Hon. Harvie Andre will be here tomorrow at 10 a.m. The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[*Traduction*]

M. McCrossan: Ce que vous pouvez faire, c'est de confirmer le moment des événements, c'est-à-dire que les décisions d'établir les réserves ont été connues six à neuf mois avant la fin de l'année et elles ont coïncidé avec la période d'augmentation rapide des frais de service que le Comité a constatée. Cela mis à part, aucun lien n'a été établi et vous n'avez fait aucune enquête quant à la rentabilité relative ou à la concurrence.

M. Mackenzie: C'est exact. Lorsque j'examine la structure des banques—et j'ai examiné leurs opérations l'an dernier—personne ne m'a montré de liens directs entre ces frais relatifs aux pays les moins développés et les frais imposés aux clients. Les sociétés de fiducie, qui n'ont pas subi ces dettes, montrent des niveaux comparables des frais dans le cas de services comparables.

M. McCrossan: Mais des profits bien supérieurs, n'est-ce pas?

Le président: L'honorable Harvie Andre sera ici demain matin à 10 heures. La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:

Michael Mackenzie, Superintendent of Financial Institutions;

Ursula Menke, Senior Counsel, Department of Justice;

Don Macpherson, Deputy Superintendent, Deposit-Taking Institutions Sector.

TÉMOINS

Du bureau du Surintendant des institutions financières:

Michael Mackenzie, Surintendant des institutions financières;

Maître Ursula Menke, avocat-conseil principal, ministère de la Justice;

Don Macpherson, Surintendant adjoint, Secteur des institutions de dépôt.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 156

Thursday, April 21, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 156

Le jeudi 21 avril 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of charges for personal financial services

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude des frais d'administration des services financiers personnels

APPEARING:

The Honourable Harvie Andre,
Minister of Consumer and Corporate Affairs

COMPARAÎT:

L'honorable Harvie Andre,
Ministre de la Consommation et des Corporations

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27862—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert E.J. Layton

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert E.J. Layton

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 21, 1988
(233)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 10:07 o'clock a.m. this day, in Room 209, (West Block), the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Mary Collins, Simon de Jong and W. Paul McCrossan.

Acting Member present: John Rodriguez for Michael Cassidy.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Terrence J. Thomas, Research Officer.

Appearing: The Honourable Harvie Andre, Minister of Consumer and Corporate Affairs.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference under Standing Order 96(2), dated Thursday, March 24, 1988, in relation to Charges for personal personal financial services. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, April 12, 1988, Issue No. 150.*)

The Minister made an opening statement and answered questions.

At 11:29 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:34 o'clock a.m., the sitting was resumed.

Questioning of the Minister resumed.

At 11:58 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 21 AVRIL 1988
(233)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit aujourd'hui à 10 h 07, dans la pièce 209 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Mary Collins, Simon de Jong et W. Paul McCrossan.

Membre suppléant présent: John Rodriguez remplace Michael Cassidy.

Aussi présents: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de la recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

Comparaît: L'honorable Harvie Andre, ministre de la Consommation et des Corporations.

En vertu des dispositions du paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 24 mars 1988 relatif aux frais d'administration des services financiers personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 12 avril 1988, fascicule nº 150.*)

Le Ministre fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

À 11 h 29, le Comité suspend les travaux.

À 11 h 34, le Comité reprend les travaux.

Le Comité continue d'interroger le Ministre.

À 11 h 58, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Thursday, April 21, 1988

• 1007

The Chairman: I call this meeting to order. We are resuming consideration of the committee's order of reference pursuant to its mandate under Standing Order 96.(2) in relation to charges for personal financial services.

Our witness today is the Hon. Harvie Andre, Minister of Consumer and Corporate Affairs. With the Minister is Ian Clark, Deputy Minister, and Wendy Porteous, Assistant Deputy Minister. You have the whole team, Harvie. I think you have some opening remarks.

Hon. Harvie Andre (Minister of Consumer and Corporate Affairs): Thank you, Mr. Chairman, and I would like to thank you for your invitation to appear before this committee. I am here today in my capacity as advocate of the consumer interest, with business and within government. More specifically, these issues fall within my mandate under the Consumer and Corporate Affairs Act. I trust our deliberations will be constructive and will benefit the consumer interest in the matter of service charges levied by financial institutions.

As you are aware, I spoke about service charges in the House late last fall. I indicated at that time the need for financial institutions to better inform consumers of the changes that have occurred in banking services, as well as the changes in charges and fees associated with these services. Officials of my department first raised the problems of ineffective disclosure of service charges and fees with the Canadian Bankers' Association, with the major banks, and with the Trust Companies Association of Canada several months ago.

The particular problem areas where there seemed to be inadequate disclosure were in bank account contracts, pre-notification of pricing changes, and at automatic teller machines, ATMs. We need to differentiate charges for service performed from penalties and ensure the consumer is aware of the true costs of dealing with an institution. My officials met with financial institutions to seek voluntary change.

There has been some movement in all three areas by some institutions but really not enough. The current dissatisfaction is reinforced by the fact that in five major centres and some smaller centres across Canada, staff from my department acting as consumers were unable to

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le jeudi 21 avril 1988

Le président: La séance est ouverte. Conformément au paragraphe 96.(2) du Règlement, nous poursuivons notre étude des frais d'administration des services financiers personnels.

Notre témoin aujourd'hui est l'honorable Harvie Andre, ministre de la Consommation et des Corporations. Il est accompagné de Ian Clarke, sous-ministre, et de Wendy Porteous, sous-ministre adjoint. Vous avez toute votre équipe, Harvie. Je crois que vous avez quelques remarques préliminaires à nous faire.

L'honorable Harvie Andre (ministre de la Consommation et des Corporations): Merci, monsieur le président, et j'aimerais vous remercier de votre invitation. Si je suis ici aujourd'hui, c'est en ma qualité de protecteur de l'intérêt des consommateurs auprès des entreprises et au sein du gouvernement. Plus précisément, ces questions touchent mon ministère et, cela, en vertu de la Loi sur la consommation et les corporations. J'ai bon espoir que nos délibérations de ce matin seront constructives et qu'elles bénéficieront aux intérêts des consommateurs relativement aux frais de service imposés par les établissements financiers.

Comme vous le savez, j'ai traité de la question des frais de service à la Chambre, à la fin de l'automne dernier. A cette époque-là, j'ai affirmé que les établissements financiers devaient mieux informer les consommateurs des changements survenus au chapitre des services bancaires, ainsi qu'au chapitre des frais liés à ces services. Mes fonctionnaires ont soulevé le problème de la divulgation insuffisante des frais de service auprès de l'Association des banquiers canadiens, des principales banques et de l'Association des compagnies de fiducie du Canada, il y a déjà plusieurs mois.

Le problème de la divulgation insuffisante a semblé se manifester dans trois domaines particuliers: en premier lieu, dans les conventions de compte bancaire; en deuxième lieu, en matière d'avis préalable de changement des prix; en troisième lieu, aux guichets automatiques. Nous devons faire la différence entre les frais afférents à un service et les frais de pénalisation, comme nous devons veiller à ce que les clients soient mis au fait des frais réels que leur imposent les institutions. Mes fonctionnaires ont rencontré les représentants des établissements financiers en vue d'obtenir des changements volontaires.

Il y a effectivement bien eu une certaine évolution sur ces trois points dans certains établissements, mais elle n'a pas été vraiment assez marquée. L'insatisfaction actuelle est renforcée par le fait que, dans cinq grandes villes et dans certaines agglomérations plus petites à travers le

[*Texte*]

obtain, without assistance from bank staff, much of the information that financial institutions have produced on account types and pricing. Despite some movement by a number of institutions, complaints continue to reach me. Let me give you two examples.

First, I quote from a letter:

> It so happens my balance dropped just below $600 on the last day of the month. I had to pay for all transactions during a time when the account was above $600.

Another complaint concerns an elderly consumer who opened a small account prior to the introduction of the $1 monthly maintenance fee. The depositor died and the financial institution drained the account using monthly maintenance charges. At no time did the institution attempt to contact the depositor. A notice was finally sent when insufficient funds were left in the account to pay for the next monthly maintenance charge. The widow was then asked to pay an additional service charge of $10 for receiving notification regarding this inactive account. An institution charged with safeguarding depositors' funds should treat its customers with more sensitivity and concern.

• 1010

Combien de fois il a été démontré que les consommateurs ne savent pas que la nature fondamentale des services bancaires a changé sous l'effet de la réréglementation, de l'évolution des attentes et de l'avènement de nouvelles technologies. En particulier le dégroupement, la facturation des services et l'avènement des opérations bancaires électroniques viennent au premier rang des changements qui continuent de prendre les consommateurs par surprise.

I first spoke publicly of this matter late last year, to serve notice to financial institutions of the dissatisfaction of consumers and to suggest the time had come for more effective disclosure. As advocate of consumer interests with business and within government, there are certain tools I have available to assist consumers. I am empowered, and I quote the law, to "promote and encourage the institution of practices and conduct tending to the better protection of the Canadian consumer". And I have exercised my authority to the fullest.

In my capacity as advocate of the consumer, I wrote individually to the chairmen of Canada's major financial institutions to express my determination that improvements must occur. That letter, which I publicly released, clearly stated my position and some of my expectations.

I note that two major institutions, the Royal Bank and the Bank of Montreal, have taken some action and

[*Traduction*]

Canada, les employés du ministère, se présentant comme des consommateurs, ont été incapables d'obtenir sans l'aide du personnel bancaire une bonne partie des renseignements que les établissements financiers ont produits sur les genres de comptes et le prix des services. Donc, malgré les efforts de certains établissements, mon cabinet continue à recevoir des plaintes. Permettez-moi de vous en donner deux exemples:

Un consommateur nous écrit:

> Il est arrivé que le dernier jour du mois, le solde de mon compte tombe sous la barre des 600$. Il a fallu que je paie les frais sur toutes les opérations réalisées lorsque le solde du compte dépassait 600$.

Dans un autre cas, un consommateur âgé a ouvert un petit compte avant l'introduction de frais de maintien de 1$ par mois. Le déposant ayant décédé, l'établissement financier a réussi à vider le compte en alléguant des frais mensuels de maintien. En aucun moment l'établissement n'a tenté de communiquer avec le déposant. Il a finalement envoyé un avis d'insuffisance de provisions dans le compte pour payer les frais de maintien du mois suivant. Il a ensuite demandé à la veuve du déposant de payer des frais de service supplémentaires de 10$ pour avoir reçu un avis concernant ce compte inactif. Toute institution qui a pour mandat de sauvegarder les fonds de ses déposaires devrait traiter ses clients avec plus de sensibilité et d'attention.

Over and over, it is clear that consumers are not aware that the basic nature of retail banking has changed due to re-regulation, changing expectations and the advent of new technology. In particular, the concepts of unbundling user pay and the advent of electronic banking figure most prominently in the changes which continue to surprise consumers.

J'ai abordé publiquement cette question à la fin de l'année dernière afin de faire part aux établissements financiers de l'insatisfaction des consommateurs et de laisser entendre qu'une meilleure divulgation s'imposait. En ma qualité de protecteur des intérêts des consommateurs auprès des entreprises et au sein de l'administration publique, je dispose de certains outils et je suis habilité à «favoriser et encourager l'établissement des méthodes ou d'une ligne de conduite visant à une meilleure protection du consommateur canadien». Je me suis servi au maximum de ces pouvoirs.

C'est en ma capacité de protection des consommateurs que j'ai écrit à chacun des présidents des grands établissements financiers canadiens pour exprimer ma volonté de voir des améliorations se réaliser. Cette lettre que j'ai publiée exposait clairement ma position et certaines de mes attentes.

Je vois que deux instutitions majeures, la Banque royale et la Banque de Montréal ont pris l'initiative de

[*Text*]

responded to some of the concerns of their customers reflected by me in my letter. But again, more action is needed, and I will continue to push for improvements in the disclosure of information for consumers. In addition to ongoing meetings with representatives of financial institutions, my officials are currently consulting other departments, particularly respecting the effectiveness of current disclosure regulations under the Bank Act.

There is another matter I would like to bring to the committee's attention, and that is the matter of competition around pricing. The director of investigation and research under the Competition Act, within my department, enforces rules that govern, and promotes policies that improve, the efficiency and fairness of a competitive and dynamic marketplace. His officials have been active in monitoring developments in the area of financial institutions, service charges, and fees. They have even set up a special unit expressly for this purpose. To date, no evidence has come to light that provides the director of investigation and research with reason to believe the financial institutions have violated any provision of the Competition Act with their charges for various personal financial services. The director is continuing to monitor the situation.

For your information, you will recall that at the time the Finance Committee released its final report on credit card interest rates, it recommended that the director commence an inquiry into credit card interest rates unless the rates declined. It must be remembered that the Competition Act does not contain any means by which to regulate an industry or its price levels. Some observers may have inadvertently confused the roles of the Bureau of Competition Policy for enforcing the provisions of the Competition Act and promoting competition with that of a price regulator. Neither the director of investigation and research nor I can regulate prices under the Competition Act.

Mr. Chairman, in preparing your recommendations, you may also wish to consider the following.

La nature des services «bancaires»—et j'emploi ce terme dans son sens large—aux consommateurs a changé, et je crois que nous en sommes très conscients. Cela n'est pas en soi une mauvaise chose. Cette transformation des services bancaires personnels s'est produite dans un système financier réputé pour son efficacité. Toutefois la question qui nous intéresse semble bien être la façon dont ces changements ont été imposés aux consommateurs. Sur ce point il me semble que les choses ne se sont pas faites très équitablement jusqu'à présent.

The multitude of banking options now before consumers is potentially beneficial to consumers. But the variety of options necessitates that consumers receive more information in order to make wise choices. The options are otherwise not useful to consumers. Clearly, the

[*Translation*]

réagir aux préoccupations de leurs clients, telles que je les leur avais exposées dans ma missive. Mais encore une fois, ce n'est pas suffisant, et je continuerai à réclamer une meilleure divulgation pour les consommateurs. Outre leur travail auprès des représentants des établissements financiers, mes fonctionnaires effectuent actuellement des consultations auprès d'autres ministères afin d'examiner l'efficacité des règles actuelles de divulgation établies aux termes de la Loi sur les banques.

Il y a une autre question que j'aimerais porter à l'attention du Comité, soit la question de la concurrence relative aux prix. Au sein de mon ministère, le directeur des enquêtes et recherches, nommé en vertu de la Loi sur la concurrence, applique des règles qui régissent le marché et promeut des politiques propres à améliorer l'efficacité et l'équité d'un marché concurrentiel et dynamique. Ses représentants suivent activement l'évolution de la situation des frais de services imposés par les établissements financiers. Il en a même confié la tâche à un service spécialement créé pour cela. Jusqu'à présent, rien n'a été découvert qui permettrait au directeur des enquêtes et recherches de croire que les établissements financiers ont enfreint une disposition de la Loi sur la concurrence relativement aux frais qu'ils imposent pour les divers services financiers personnels. Le directeur surveille la situation de très près.

En passant, vous vous souviendrez que dans votre rapport sur les taux d'intérêt des cartes de crédit, vous recommandiez que le directeur enquête sur les taux d'intérêt applicables aux cartes de crédit à moins que les taux ne baissent. Il importe de rappeler que la Loi sur la concurrence ne donne pas les moyens de réglementer une industrie ni les prix qu'elle pratique. Certains observateurs ont malencontreusement confondu le rôle du Bureau de la politique de concurrence, qui est d'appliquer les dispositions de la Loi sur la concurrence et de promouvoir la concurrence, avec celui d'un organisme de réglementation des prix. Ni le directeur des enquêtes et recherches ni moi-même n'avons le pouvoir de réglementer les prix.

Monsieur le président, dans la formulation de vos recommandations, vous souhaiterez peut-être également faire entrer en ligne de compte les facteurs suivants:

The nature of consumer "banking" and I use the term generally, has changed and I think that we all realize it. That, in itself, is not a bad thing. These changes in personal banking are occurring in a financial system that is world renouned for its efficiency. However, the question before us seems to be the manner in which these changes have been imposed on consumers—I would suggest, not very fairly, to date.

La multitude des options bancaires dont disposent maintenant les consommateurs peut être avantageuse pour eux, mais la diversité des options exige que ceux-ci reçoivent plus de renseignements, afin d'être en mesure de faire des choix éclairés, faute de quoi ces options ne

[*Texte*]

individual contracts between consumers and financial institutions must be written in plain language. Contracts disguised as specimen signature cards are simply not acceptable, in fact or in content. Clearer notification must be provided to consumers of all changes in charges and fees.

• 1015

Mr. Chairman, I would suggest that certain current practices around changes in fees are far from satisfactory. For example, charging 50¢ for a service for which there was previously no charge is not a change in fee, but in fact the introduction of a new fee.

The Chairman: Right on.

Mr. Andre: Statements that would try to convince us that a rise from 0¢ to a level of 50¢ is only an increase and not a new service charge, as some institutions are doing, could mislead consumers, to say the least.

Finally, there is room for additional notification of changes in practices and in various account services at automatic teller machines. As consumers, we are all being encouraged to use electronic banking. It is convenient and it can be efficient.

As much information as possible on the services provided at ATMs ought to be available. It seems to me that financial institutions ought to provide at least general notice that charges and fees around services provided at ATMs do in fact exist. Where and how consumers can obtain details of such information is important and ought to be posted.

While some institutions have taken some steps to post notices about pricing information, or to provide telephone assistance, there is certainly more that can be done by others in this area.

In conclusion, Mr. Chairman, I have asked my officials to continue to work with all financial institutions and to provide advice on where changes in current practices are necessary, and on what might be useful to consumers. However, the problems with service charges and fees have been a source of irritation for some months now. Consumers and this government are becoming impatient for changes to be made by financial institutions in those areas that I have just outlined. Once again, if changes are needed, then I assure you we are prepared to act. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you. Before I go to Mr. McCrossan, in your statement you indicated that you did not think that raising a charge from zero to $1 or 50¢ was just raising a charge, but the imposition of a new charge. You will appreciate that the Department of Justice and

[*Traduction*]

leur sont d'aucune utilité. De toute évidence, les conventions individuelles entre les consommateurs et les établissements financiers doivent être rédigées dans une langue claire. Les conventions qu'on déguise sous forme de cartes de signature spécimen sont tout simplement inacceptables dans la pratique et dans leur contenu. Tous les changements de frais doivent être signifiés de façon plus claire au consommateur.

Monsieur le président, j'avancerais que certaines des pratiques actuelles touchant les changements de frais sont loin d'être satisfaisantes. Par exemple, imposer des frais de 50c. pour un service qui était précédemment gratuit n'est pas un changement de frais, mais bel et bien l'introduction de nouveaux frais.

Le président: Parfaitement.

M. Andre: Les affirmations par lesquelles certains établissements tentent de nous convaincre d'une augmentation de 0c. à 50c. n'est qu'une majoration et non un nouveau service servent à tromper les consommateurs, c'est le moins qu'on puisse dire.

En dernier lieu, il faudrait améliorer les avis de changement et les divers services de compte au guichet automatique. En tant que consommateur, on nous encourage à utiliser les services bancaires électroniques, et cela peut effectivement être commode et efficace.

Autant de renseignements que possible sur les services offerts au guichet automatique doivent être communiqués. Il me semble que les établissements financiers doivent envoyer à tout le monde un avis général précisant qu'il existe effectivement des frais pour les services offerts au guichet automatique. Il est important que le consommateur sache où et comment obtenir les détails à cet égard, et cette information doit être communiquée.

Même si certains établissements ont entrepris d'afficher des avis concernant l'information sur les prix ou de dispenser un service d'aide téléphonique, il est certain que d'autres établissements ont beaucoup à faire dans ce domaine.

En conclusion, monsieur le président, j'ai demandé à mes fonctionnaires de continuer de travailler avec tous les établissements financiers et de les aviser de la nécessité de modifier les pratiques actuelles et de ce qui pourrait être utile aux consommateurs. Toutefois, les problèmes concernant les frais de service sont une source d'irritation depuis plusieurs mois. Les consommateurs et le gouvernement s'impatientent de la lenteur des établissements financiers à apporter des changements dans les domaines que je viens de décrire. Encore une fois, si des changements sont nécessaires, je puis vous assurer que nous sommes prêts à agir. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci. Avant de donner la parole à M. McCrossan, vous avez dit qu'à votre avis passer de zéro à 1$ ou à 50c. de frais pour un service ne pouvait être considéré comme une augmentation, mais comme l'introduction de nouveaux frais. Sachez que le ministère

[*Text*]

the Office of the Superintendent of Insurance and the Canadian Bankers' Association take exactly the opposite view. I was wondering if you had any legal opinion on which to base your statement.

Mr. Andre: No. That is based on common sense.

Some hon. members: Oh, oh!

The Chairman: The reason I say that is if we could have an opinion to the contrary, perhaps some action might be taken to have some institutions repay to their customers money that they have dipped out of their account without proper notification.

Mr. Andre: Well, you are a lawyer, Mr. Chairman. You know you can always get a contrary opinion.

The Chairman: What I was asking is whether you had a contrary opinion. I am prepared to make a contrary opinion, but I am sure that you are not prepared to retain me to do it.

Mr. de Jong: I do not know, perhaps if you get defeated he will.

Mr. Andre: In terms of acting in a way that might require financial restitution and so on, I really cannot comment on that. I really do not know whether that is possible and I guess that if the Department of Justice lawyers are saying it is not, I would have to accept that advice. But I think we perhaps have an even bigger problem if the law that is interpreted by lawyers is at variance with common sense. I suspect we should then probably re-examine the law because common sense is less easy to change and has less need to be changed.

The Chairman: Yes. Either that or the lawyers.

Mr. McCrossan: Mr. Chairman, I will pursue this area directly. Section 201.(2) of the Bank Act, which I have in front of me, makes two references to the term "express agreement". One of them has been discussed at length before the committee and it dates back to 1923, but another one has not been discussed by the committee and it relates to the most recent changes to the Bank Act. The first one says a bank shall not directly or indirectly charge or receive any sum for the keeping of an account for a customer unless the charge is made by express agreement between the bank and the customer.

• 1020

Now, the Superintendent of Financial Institutions gave his opinion before the committee yesterday that the mere agreeing to open an account and be subject to such usual terms and conditions as apply between the bank and its customer waives all your rights, and not only can they change, as everyone thought they could, fees that were in existence at the time you opened the account, but they can introduce new fees. This has never been litigated. I am informed it is merely an opinion by the Justice

[*Translation*]

de la Justice, le Bureau du surintendant aux assurances et l'Association des banquiers affirment exactement le contraire. Je me demandais si votre jugement se fondait sur une opinion juridique quelconque.

M. Andre: Non. C'est le simple bon sens.

Des voix: Oh!

Le président: Je le dis parce que si nous pouvions obtenir une opinion contraire, certaines mesures pourraient peut-être prises forçant certains établissements à rembourser à leurs clients des prélèvements arbitraires et sans préavis.

M. Andre: Vous êtes juriste, monsieur le président. Vous savez qu'on peut toujours obtenir une opinion contraire.

Le président: Je voulais savoir si vous aviez obtenu une opinion contraire. Je suis prêt à offir une opinion contraire, mais je suis certain que vous n'êtes pas prêt à retenir mes services pour le faire.

M. de Jong: Je ne sais pas. Peut-être que si vous êtes battu, il le fera.

M. Andre: Une opinion qui permettrait d'exiger des établissements financiers un remboursement? Je préférerais m'abstenir. Je ne sais pas si c'est vraiment possible et je suppose que si les juristes du ministère de la Justice disent que non, il me faut me plier à leur avis. Néanmoins, à mon avis, que l'interprétation de la loi par les juristes bafoue le bon sens est peut-être la cause d'un problème encore plus important. Il est probablement nécessaire de revoir la loi, car il est moins facile de modifier le bon sens, et on en a aussi moins souvent besoin.

Le président: Oui. Ça ou les juristes.

M. McCrossan: Monsieur le président, c'est justement cette question qui m'intéresse. Le paragraphe 201.(2) de la Loi sur les banques, que j'ai devant moi, cite deux fois l'expression «entente expresse». Dans le premier cas cette expression a fait l'objet de nombreuses discussions au sein de notre comité et elle remonte à 1923, mais dans l'autre cas notre comité n'en a pas discuté, et elle est le reflet des toutes dernières modifications apportées à la Loi sur les banques. Dans le premier cas, il est dit qu'une banque ne peut directement ou indirectement ni prélever ni recevoir une somme quelconque à titre de frais de tenue d'un compte, à moins que ces frais n'aient été fixés par suite d'une entente expresse entre la banque et le client.

Or, le surintendant des institutions financières nous a dit hier qu'en acceptant d'ouvrir un compte dans une banque selon les modalités et les usages habituels, le client renonce à tous ses droits et non seulement la banque peut modifier, comme tout le monde pensait qu'elle le pouvait, les frais déjà existants au moment de l'ouverture du compte, mais elle peut en plus en introduire de nouveaux. Les tribunaux n'ont jamais été saisis. On me dit que c'est simplement une opinion du ministère de la

[*Texte*]

Department that these words express an agreement and mean in effect that if you open an account they can do anything they want.

But another change was added into section 201, at the instigation of legislators, to block the practice prevalent in the 1960s and 1970s of maintaining compensating balances on loans. This item says that except by express agreement between the bank and the borrower, the making of a loan or advance by a bank to a borrower shall not be subject to a condition that the borrower maintain a minimum credit balance with the bank.

When we discussed this back in the 30th and 31st and Parliament, it was reasonably clear that what we were trying to do was to block the practice of establishing compensating balances. We used the phrase "express agreement" at that time because we thought it meant the plain English, or as you were referring to it earlier, the commonsense version. But if an express agreement is interpreted in the first way, then any loan agreement that says the loan is subject to the normal terms and conditions of loans in the bank would appear automatically to waive your protection against the compensating balance provision as well. I cannot believe this is sensible or it is what Parliament intended.

So my first question is this. Would you undertake actually to retain legal counsel to find out whether both "express agreement" references in section 201 can be in effect waived by a normal application where you agree to such normal terms and conditions as the bank may impose?

Mr. Andre: There is an interdepartmental committee of officials—my department is involved, and the Department of Finance—looking, of course, precisely at this, and the impact and what have you, and certainly as part of that they are getting legal advice from Justice, and so on. I guess they are not far enough advanced now to be able to advise Ministers, either myself or Mr. Hockin, on whether in fact the law is adequate and one merely needs to enforce it, or the law is inadequate, in which case amendments would be required.

But should it be pursued in the direction you are indicating? Yes, absolutely. The committee would not be doing their job if they did not pursue that question completely and provide the Ministers with the best advice in this regard.

Mr. McCrossan: The other alternative is actually to litigate. If in 65 years there has been no litigation on what this means, and it appears to mean not the common English understanding of what all legislators seem to have thought "express agreement" meant, you could actually launch a lawsuit.

Mr. Andre: Well, that is a possibility. Someone would have to convince me it is the easiest way to go. Litigation

[*Traduction*]

Justice, que ces termes correspondent à une entente selon laquelle si vous ouvrez un compte, la banque peut faire tout ce qu'elle veut.

Maintenant, une autre modification a été ajoutée à l'article 201, à l'instigation des législateurs, pour mettre fin à la pratique prévalant dans les années 1960 et 1970 de la subordination de l'octroi d'un prêt au maintien d'un solde créditeur. Selon cette modification, la banque ne peut, à moins d'une entente expresse entre elle et l'emprunteur, subordonner l'octroi d'un prêt ou d'une avance au maintien par l'emprunteur d'un solde créditeur minimum auprès de la banque.

Lorsque cette modification a été discutée pendant les trentième et trente-et-unième législature, il était clair que notre intention était de mettre fin à cette obligation du maintien de soldes compensatoires. Si nous avons utilisé l'expression «entente expresse», c'est parce que nous voulions que tout soit clair, que, comme vous l'avez dit tout à l'heure, le bon sens prévale. Cependant, si une entente expresse est interprétée de la première manière, tout contrat de prêt qui dit que le prêt est assujetti aux termes et aux conditions normales des prêts de la banque semble faire tomber automatiquement cette protection contre cette disposition des soldes compensatoires. Je ne peux croire que cela soit raisonnable ni que cela corresponde aux intentions du Parlement.

Ma première question est donc la suivante: seriez-vous disposé à retenir les services d'un conseiller pour déterminer si l'acceptation des modalités de contrat normales imposées par une banque permettent de déroger par deux fois à la notion d'«entente expresse» figurant dans l'article 201?

M. Andre: Il y a un comité interministériel de fonctionnaires—mon ministère et les finances y participent—étudiant, bien entendu, précisément cette question, et il ne fait aucun doute que le ministère de la Justice est consulté. Je suppose que leurs travaux ne sont pas assez avancés pour leur permettre de dire au ministre, à moi-même ou à M. Hockin, si la loi est adéquate, si tout ce qu'il faut, c'est l'appliquer, ou si la loi est inadéquate, en quel sens des modifications seraient nécessaires?

Devrait-on poursuivre dans la voie indiquée par vous? Oui, absolument. Votre comité ne ferait pas son travail s'il n'allait pas jusqu'au bout de cette question et ne fournissait pas au ministre les meilleurs avis à cet égard.

M. McCrossan: L'autre solution, c'est de saisir les tribunaux. Si en 65 ans, cette interprétation n'a jamais été contestée, et si le sens accordé à «entente expresse» ne correspond pas au sens commun que semblent lui avoir donné tous les législateurs, pourquoi ne pas en saisir les tribunaux?

M. Andre: C'est une possibilité. Il faudrait que quelqu'un me convainque que c'est la solution la plus

[*Text*]

takes forever, enriches lawyers, and is frequently inconclusive.

Mr. McCrossan: My experience is that sometimes it is easier to obtain consent to eliminate a practice than to pursue this expensive procedure. But that comes to my next question. When the bankers' association was in front of us, we asked them whether we could discuss with them, and whether they would discuss with themselves, minimum service standards—i.e., minimum standards of notification and that sort of thing. They cited to the committee section 33 of the Competition Act, which was passed by your ministry in this Parliament and on which I had the dubious pleasure of sitting through months of hearings in the legislative committee.

Mr. Andre: But which produced great legislation.

• 1025

Mr. McCrossan: Great legislation. Section 33 of the Competition Act says that banks shall not make agreement with another bank—I am paraphrasing, now, it is paragraph 33.(1)(e)—concerning the kind of service to be provided to a customer. The banks have made the position that they cannot even get together by themselves or with us to discuss minimum standards of notification, because if they meet among themselves to discuss disclosure, you will throw them in jail.

Mr. Andre: First of all, they should read the act entirely, because they will see that it is not the Minister, but in fact the director of investigation and research, who in a sense operates in a way somewhat similar to the relationship between me and the director of investigation and research. It is somewhat similar to the relationship between the Solicitor General and the RCMP. In other words, he has a separate mandate.

Second, it also provides in there that he can be approached and discussions can be undertaken in terms of whether or not we can talk to our other competitors in respect to this aspect. He has the authority to allow that.

Third, he is more than willing to do so. His mandate is to ensure that any financial institution—any company, for that matter—does not engage in non-competitive practices. But getting together to discuss things that would be of advantage. . . The reason you do not want to reduce competition is because you are concerned with consumers.

Mr. McCrossan: Right.

Mr. Andre: So any approach to the director of investigation and research for the right to discuss with your competitors certain things that will be of benefit to the consumer will hardly be resisted.

[*Translation*]

facile. Les procédures juridiques n'en finissent pas, engraissent les avocats et souvent pour des résultats peu concluants.

M. McCrossan: Selon mon expérience, il est parfois plus facile d'obtenir un consentement visant à éliminer une pratique que de se lancer dans une procédure onéreuse. Quoi qu'il en soit, cela me mène à ma question suivante. Lorsque les banquiers ont comparu devant nous, nous leur avons demandé si nous pourrions discuter avec eux, et s'ils pouvaient discuter entre eux de normes de service minimum, par exemple, des normes minimum de préavis, etc. Ils nous ont cité l'article 33 de la Loi sur la concurrence, qui a été adoptée par votre ministère pendant cette législature et au sujet de laquelle j'ai eu le plaisir douteux de siéger pendant les mois d'audience du comité législatif responsable.

M. Andre: Mais qui nous a donné une très grande loi.

M. McCrossan: C'est un texte de loi remarquable. D'après l'article 33 de la Loi sur la concurrence, une banque ne peut conclure avec une autre banque un accord—et je paraphrase, mais il s'agit de l'alinéa 33.(1)e)—relatif au type de service qui doit être fourni à un client. Les représentants des banques nous ont dit qu'ils ne pouvaient même pas se réunir entre eux ou avec nous pour discuter des conditions minimales de notification, car s'ils le faisaient, vous les jetteriez en prison.

M. Andre: Premièrement, les représentants des banques devraient lire la loi dans son intégralité; ils constateraient alors que ce n'est pas le ministre, mais le directeur des enquêtes et de la recherche qui s'en occupe, et ses rapports avec moi sont à peu près identiques à ceux qui existent entre moi-même et le directeur des enquêtes et de la recherche, ou encore entre le solliciteur général et la GRC. Autrement dit, il exerce des fonctions qui lui sont propres.

Deuxièmement, la loi envisage également la tenue de discussions avec le directeur des enquêtes et de la recherche en vue d'établir s'ils peuvent parler à leurs concurrents de cette question. Le directeur des enquêtes et de la recherche peut autoriser la tenue de discussions de ce genre.

Troisièmement, il est tout à fait disposé à le faire. Il a pour mandat de veiller à ce qu'aucun établissement financier—aucune entreprise, d'ailleurs—ne compromette la compétitivité du marché. Mais quant à discuter de choses qui pourraient profiter. . . Si nous ne voulons pas réduire la concurrence, c'est pour protéger les intérêts des consommateurs.

M. McCrossan: Oui, en effet.

M. Andre: Ainsi, si quelqu'un demandait au directeur des enquêtes et de la recherche le droit de discuter avec ses concurrents de choses qui profiteront aux consommateurs, je ne crois pas qu'il y verrait des objections.

[*Texte*]

Mr. McCrossan: I wonder if you could undertake to approach the director of investigation and research as to whether he would send a letter to the Canadian Bankers' Association and to this committee authorizing discussions to take place.

Mr. Andre: I do not know that it would be most appropriate from him, but it might be from me or from the assistant deputy minister, Consumer Affairs, as opposed to the director of investigation and research. But your point is taken. There is provision. The Members of Parliament who worked on that bill foresaw that desirability and provided in there the power for the director of investigation and research to be helpful.

Mr. McCrossan: I do not want to be too snarky about this. When common English can be interpreted as other than what it means in the Bank Act, the banks seem free to take a liberal interpretation; but when common English seems to suggest that they cannot do something in the consumers' interest, they take a very rigid definition of just what they can and cannot do and raise the spectre of being thrown in jail if they even talk to us.

So I would very much appreciate a letter to both the CBA and us making it clear that we are not going to throw any of the bank presidents, chairmen, or Mr. MacIntosh in jail or charge him if he even has discussions with the committee.

The Chairman: Providing a level playing field.

Mr. Andre: Sure.

Mr. McCrossan: Can I get to the area of enforcement? You indicated that you have sent in your staff, posing as consumers, and have had difficulty obtaining the information. I have done the same; I understand Mr. Rodriguez has done the same; I am not sure if Mr. de Jong has done the same. This is not an uncommon experience. Even with the pre-notification of these hearings the week before the hearings, I could send my researcher along Sparks Street, which surely should be sensitive, and have some difficulty in obtaining information, let alone going into North Bay or Saskatchewan or Regina or wherever.

What happened as a result of these investigations? Are there any penalties for not complying with a disclosure, or is it just a matter that you say gosh, we visited this bank this day and we could not get it; you had better provide it in this bank next day. What happens if this information is not available?

Mr. Andre: Currently it is not against the law, as you know. What I was trying to do by writing to the financial institutions and so on is sensitize them to the fact that they have a problem, that they are not providing information as easily or in the right way to inform their

[*Traduction*]

M. McCrossan: Pourriez-vous demander au directeur des enquêtes et de la recherche d'adresser une lettre autorisant ces discussions à l'Association des banquiers canadiens et au Comité?

M. Andre: Je ne sais pas s'il devrait le faire; je crois plutôt qu'il appartient au sous-ministre adjoint responsable du Bureau de la consommation ou à moi-même de le faire. Mais je prends bonne note de ce que vous avez dit. De toute façon, la loi le prévoit. Les députés qui se sont occupés de ce projet de loi avaient envisagé cette possibilité et accordé certains pouvoirs au directeur des enquêtes et de la recherche.

M. McCrossan: Je ne veux pas être désagréable, mais lorsque la langue peut être interprétée de façon différente de ce qu'entend la Loi sur les banques, les banques ont tendance à l'interpréter très libéralement; mais lorsque la langue semble donner à penser que les banques ne peuvent faire quelque chose dans l'intérêt des consommateurs, elles perdent tout d'un coup tout libéralisme et prétendent qu'elles seront jetées en prison si elles nous adressent la parole.

Ainsi, je vous serais très reconnaissant si vous pouviez adresser, tant à l'Association des banquiers canadiens qu'au Comité, une lettre dans laquelle vous pourriez préciser que vous n'avez pas l'intention de jeter en prison les présidents de banques, les présidents des conseils d'administration des banques, ou M. MacIntosh, ni de les inculper s'ils nous adressent la parole.

Le président: Pour que le jeu soit égal.

M. Andre: Je n'y vois aucun inconvénient.

M. McCrossan: Puis-je maintenant aborder la question de l'application de la loi? Vous avez dit que vous avez envoyé certains de vos employés dans des banques, employés qui se faisaient passer pour des clients, et qu'ils ont eu du mal à obtenir les renseignements qu'ils demandaient. J'ai moi-même fait la même chose et je crois que M. Rodriguez l'a fait également; quant à M. de Jong, je ne sais pas. Il est apparemment difficile d'obtenir des renseignements. Alors que les banques savaient que ces audiences auraient lieu, la semaine précédant leur tenue, j'ai envoyé mon chargé de recherche dans quelques banques de la rue Sparks, en pensant qu'elles auraient pu quand même faire un effort, et il a eu du mal à obtenir les renseignements qu'il demandait, et je ne dis pas ce qui se serait passé à North Bay ou à Regina en Saskatchewan.

Qu'avez-vous décidé à la suite de ces enquêtes? Des sanctions sont-elles prévues si les banques n'arrivent pas à donner ces renseignements ou bien vous contentez-vous de leur donner un avertissement? Que se produit-il si ces banques ne peuvent vous donner les renseignements que vous demandez?

M. Andre: Pour le moment, ce n'est pas contraire à la loi, comme vous le savez. Lorsque j'ai adressé ma lettre aux établissements financiers, je voulais surtout leur faire prendre conscience qu'elles manquaient à leur devoir en ne fournissant pas facilement ces renseignements à leurs

[*Text*]

customers and customers are complaining—and complaining in sufficient numbers and sufficient volume that we may be forced to act.

• 1030

To get our own sense of the extent of the problem, in fairness all the financial institutions will say that they produce thousands and thousands of brochures and pamphlets and so on with this information, and they may well do it. But it is not available, it is not accessible; some of their own employees are not aware of the accessibility of it.

So I wanted officials to gather the information on my behalf in order to obtain a sense of to what extent employees of the bank could provide that information, how much information was sort of made available to a consumer that you would be exposed to simply by dealing with the bank, or to what extent the consumer has to be aggressive by his or her own self and pursue the information. This has not been the case. But had it turned out that in fact all the information is there and available and easily accessible but consumers are too lazy to read and think, then I would say at some point in time you are on your own. But that was not the case, generally speaking. Improvements need to be made.

Mr. McCrossan: You said it was not against the law. The law says that they shall not charge unless there is an express agreement and the Minister may make regulations with respect to notification. The regulations say that a notification shall be in writing to the customer directly or in the form of a notice posted in a readily accessible place in the branches of the bank. You have said, and our experience is, that the banks are not posting these notices in a readily accessible place in the bank; indeed, you have to ask for them, and sometimes they cannot find them. What happens if they do not comply with the regulation? Is it naughty, naughty? Is there no enforcement mechanism whatsoever here? Is it just that we have said in the regulations that this is what they shall do, we have determined that they are not doing it, and there are no penalties provided for not obeying the Bank Act, so that is it? Is that the end of the story?

Mr. Andre: In fairness, you should direct those kinds of questions to the Minister of State for Finance, who has the responsibility in this regard. I was really referring to consumer law and so.

I guess that in fairness I would have to observe that I think the conclusion of my officials is that a kind of minimum standard was met. From the consumer perspective, I have taken the view that I am not there to see whether the law is complied with or not complied with; I am there to try to encourage the banks to give the consumers the maximum possible information to allow them to make the best decisions. I would like them to do that without having to change the law to force them. If it

[*Translation*]

clients ou en ne les informant pas comme il conviendrait de le faire, que les clients se plaignent et que le nombre de ces plaintes est suffisamment élevé pour que nous soyons obligés d'intervenir.

Nous avons essayé d'avoir une idée de l'ampleur du problème, et je dois avouer que tous les établissements financiers vous diront qu'ils publient des milliers et des milliers de brochures et de feuillets qui renferment ces renseignements, et c'est sans doute vrai. Cependant, on ne peut pas obtenir ces renseignements très facilement; leurs propres employés ne savent pas où chercher.

Je voulais donc que mes collaborateurs réussissent ces renseignements en mon nom pour savoir si les employés de ces banques pouvaient les donner, si les clients de ces banques pouvaient y avoir facilement accès en s'adresssant simplement à la banque ou s'ils devaient insister pour les avoir. Ce n'a pas été le cas. Si nous avions constaté que tous ces renseignements existaient, que les clients des banques pouvaient facilement y avoir accès, mais qu'ils étaient trop paresseux pour les procurer, je ne serais sans doute pas intervenu. Grosso modo, cela n'a pas été le cas, et des améliorations doivent y être apportées.

M. McCrossan: Vous avez dit que ce n'était pas contraire à la loi. La loi dit que les banques ne peuvent imposer de frais à moins qu'il n'y ait entente expresse et que le ministre peut réglementer la communication de ces frais. D'après les règlements, ces frais doivent être communiqués par écrit aux clients ou, sous la forme d'un avis, affichés dans un endroit facilement accessible dans les succursales de banques. Vous avez dit, preuve à l'appui, que les banques n'affichaient pas ces avis dans des endroits facilement accessibles; en fait, il faut demander ces renseignements, et les employés des banques ne les trouvent pas toujours. Que se produit-il si les règlements ne sont pas respectés? Se contente-t-on de leur taper sur les doigts? N'existe-t-il aucun mécanisme les obligeant à s'y conformer? Les règlements leur imposent certaines conditions; or elles ne les respectent pas, et la Loi sur les banques ne prévoit aucune sanction. Ne pouvons-nous rien faire?

M. Andre: En toute justice, je crois que vous devriez adresser ces questions au ministre d'État chargé des finances, puisqu'il est chargé de l'application de la Loi sur les banques. Moi, je protège les intérêts des consommateurs.

Je dois vous dire cependant que mes collaborateurs ont conclu que des normes minimales étaient respectées. Pour ce qui est du public, j'estime ne pas être chargé de veiller à l'application de la loi; j'essaie d'encourager les banques à donner au public le plus grand nombre de renseignements possibles pour qu'il puisse prendre des décisions en toute connaissance de cause. Je voudrais que les banques le fassent sans devoir modifier la loi. Cependant, si nous estimons devoir la modifier pour

[*Texte*]

comes to it that it is necessary for us to change the law and to force that kind of behaviour, then so be it: I will discuss it with my colleagues and be prepared to make recommendations to the House of Commons.

I would prefer not to do that, because as you have just demonstrated, you can, by the way you interpret one law and the way you interpret another, be in fact in compliance within the law according to legal opinions but not be meeting the objectives Parliament had in mind when the law was written. We get into a kind of vicious circle here: we try to refine the law, and they hire their clever lawyers, who find a way in which they can comply with the law but not be too overly burdened by it, and we refine the law. . . You end up with a heck of a lot of law and a lot of well-to-do lawyers, but I am not sure that at the end the people we are trying to help, the consumers, are better off for it.

Mr. McCrossan: I want to come back to competition. Yesterday, when Mr. Mackenzie was here, he said that he is not there to see that the law is complied with, that it is the job of Consumer and Corporate Affairs.

Mr. Andre: He said that we were supposed to enforce the Bank Act?

The Chairman: No, he did not quite say that.

• 1035

Mr. McCrossan: No, no. He says he has no role to play in consumer protection, that it is your job. He is not there to enforce any laws with respect to consumer protection. You have said you are not there to enforce the law.

Mr. Andre: I will have to take a look at that. But I am not aware that—

The Chairman: That was not my interpretion of what he said. He said his job was to make sure the Bank Act was complied with in terms of the requirements of the Bank Act and the regulations, period, that it was not his worry whether they were charging too much or gouging too much. As long as they were complying with the law, that was the extent of his position; and if they were being uncompetitive in terms of combinations and so on, that was your problem.

Mr. de Jong: Yes. In fact it was his legal adviser who suggested that the changes in 1980 moved a hunk of the consumer responsibility over to your department.

Mr. Andre: The Competition Act.

Mr. McCrossan: I would like to know who is in charge, or arrange for some sort of departmental or inter-ministerial meeting so the committee can be advised formally of who is in charge of compliance with what.

[*Traduction*]

obliger les banques à changer d'attitude, c'est ce que nous ferons. J'en discuterai avec mes collègues et je serai tout à fait disposé à présenter des recommandations à la Chambre des communes.

Je préférerais ne pas le faire, car comme vous l'avez si bien dit, on peut, selon l'interprétation donnée à la Loi, respecter *stricto sensu* les dispositions de la loi sans toutefois respecter les objectifs visés par le Parlement lorsque le texte de loi a été préparé. En fait, c'est un cercle vicieux: nous essayons de raffiner la loi, et les banques engagent des avocats astucieux qui essaient de trouver des moyens leur permettant de respecter la loi sans trop en faire, et nous raffinons de nouveau la loi. . . On finit par avoir beaucoup de lois et beaucoup d'avocats aisés, mais je ne suis pas sûr qu'au bout du compte, nous protégions vraiment les intérêts des consommateurs.

M. McCrossan: Je voudrais revenir sur cette question de la concurrence. Hier, lorsque M. Mackenzie a comparu devant le Comité, il nous a dit qu'il n'était pas chargé de veiller à l'application de la loi, mais que cette responsabilité revenait au ministère de la Consommation et des Corporations.

M. Andre: A-t-il dit que nous étions censés veiller à l'application de la Loi sur les banques?

Le président: Non, il n'a pas dit cela tout à fait.

M. McCrossan: Non, non. Il a dit qu'il n'était pas chargé de protéger les intérêts des consommateurs, que c'était à vous de le faire. Il n'a pas pour mandat de faire appliquer les lois protégeant les intérêts des consommateurs. Vous, vous nous dites que vous n'êtes pas chargé de faire appliquer la loi.

M. Andre: Je vais devoir me pencher là-dessus. Cependant, je ne sais pas si. . .

Le président: Ce n'est pas ainsi que j'ai interprété ce qu'il a dit. Il a dit qu'il était chargé de veiller à ce que les dispositions et les décrets d'application de la Loi sur les banques soient respectés, mais qu'il n'était pas chargé de vérifier si les banques prélevaient trop de frais ou filoutaient le consommateur. Du moment que les banques respectaient la loi, c'était là son seul souci, et si les banques s'entendaient entre elles, il vous appartenait d'agir.

M. de Jong: En effet. En fait, c'est son conseiller juridique qui a avancé que les changements intervenus en 1980 avaient eu pour conséquence de rendre votre ministère responsable de la protection des intérêts des consommateurs.

M. Andre: Vous parlez de la Loi sur la concurrence.

M. McCrossan: J'aimerais savoir qui en est responsable; nous pourrions peut-être organiser une réunion ministérielle ou interministérielle pour que le Comité sache officiellement qui est responsable de quoi.

[*Text*]

Mr. Andre: Compliance with the act is the Department of Finance. We are not charged with the responsibility of compliance with the act. We do have compliance with the Competition Act, which we are charged with enforcing, and in the broader sense we have a responsibility as advocates for consumer interest. It was in that context, under the Consumer and Corporate Affairs Act, that I wrote to the financial institutions, deploying what some refer to the jaw-boning technique of—

Mr. McCrossan: Moral suasion.

Mr. Andre: Yes, moral suasion.

Mrs. Collins: I find this quite interesting, because, Mr. Minister, as chairman of the Consumer and Corporate Affairs Standing Committee, when the issue of bank charges first came up, our committee was looking at it. Of course, we were told that this came under the Bank Act and therefore the Finance Committee should look at it. Fortunately, three of us from the Consumer and Corporate Affairs Committee have sat on this committee, so at least at this level we have our act together. We are not quite sure whether the act is together in terms of the other end of things.

I guess one of the things that worries me is what we heard yesterday from Mr. Mackenzie. He implied he thought the banks were in compliance with the Bank Act as it now stands because of their interpretation of express agreement. Obviously I guess we can, as Mr. McCrossan said, either litigate that to find out the real meaning of it, or we could recommend some changes in the Bank Act to make it more express, or get some better words that would convey the intent we have.

But I am still concerned that even with doing that there would not be an enforcement mechanism. Is there legislation under your department which could be used, or which could be amended, or new provisions put in for consumer protection that could cover some of these areas that might give it greater clout, rather than having it in the Bank Act?

Mr. Andre: I guess that is possible. But just on the question of enforcement, there is the normal mechanism of enforcement. It is always possible for specific legislation to put in a special enforcement provision, a special investigator, a special police force, or something, to pursue a particular—

The Chairman: We have sent over to our office to get the detail of the enforcement requirements we think are there.

Mr. Andre: That is provided for. Are there other ways of doing it? Sure, there is. That is what is being looked at within government by the committee of officials, between an interdepartmental committee, and I guess in a broad sense that is what this committee is looking at. Your

[*Translation*]

M. Andre: C'est le ministère des Finances qui est chargé de veiller à l'application de la loi et non mon ministère. Nous sommes chargés de veiller à l'application de la Loi sur la concurrence et, par extension, de protéger les intérêts des consommateurs. C'est ce qui m'a permis, en vertu de la Loi sur le ministère de la Consommation et des Corporations, d'adresser une lettre aux établissements financiers dans laquelle j'essayais d'exercer. . .

M. McCrossan: Des pressions morales.

M. Andre: Oui, une pression morale.

Mme Collins: Ce que vous dites est très intéressant, monsieur le ministre, car je suis présidente du Comité permanent de la consommation et des corporations, et lorsque l'on a parlé pour la première fois des frais d'administration bancaires, notre comité a décidé d'examiner la question. Or, on nous a dit qu'elle relevait de la Loi sur les banque et qu'il appartenait donc au Comité des finances de se pencher là-dessus. Heureusement, trois des membres du Comité de la consommation et des corporations ont fait partie de ce comité-ci, si bien que sur ce terrain-là au moins, nous avons accordé nos violons. Or, je ne suis pas sûr que ce soit le cas de la loi.

Ce que M. Mackenzie a dit hier m'inquiète un peu, je dois dire. Il nous a dit, à mots couverts, qu'il estimait que les banques respectaient la Loi sur les banques, compte tenu de l'interprétation donnée à l'expression entente expresse. Nous pouvons de toute évidence, comme l'a dit M. McCrossan, soit intenter une action en justice afin de découvrir quelle interprétation donner à cette expression, soit recommander que des changements soient apportés à la Loi sur les banques pour rendre cette entente plus expresse, soit en changer le libellé afin de préciser davantage le but recherché.

Cependant, même ainsi, aucun mécanisme d'application de la loi ne serait prévu, et c'est ce qui continue de m'inquiéter. Pourrait-on invoquer ou modifier des textes de loi qui relèvent de votre ministère ou y ajouter de nouvelles dispositions afin de mieux protéger les intérêts des consommateurs et ainsi donner à la loi davantage de poids, plutôt que de modifier la Loi sur les banques?

M. Andre: C'est possible, je suppose. Mais il existe un mécanisme permettant de faire appliquer la loi. On peut toujours prévoir dans une loi l'insertion d'une disposition spéciale régissant l'application de la loi elle-même, la création d'un service d'enquête ou d'un corps policier, pour veiller à ce que. . .

Le président: Nous avons demandé à quelqu'un d'aller chercher le détail des dispositions qui existent actuellement à notre avis.

M. Andre: C'est prévu. Peut-on procéder autrement? C'est possible, bien sûr. C'est ce qu'examine cette commission interministérielle, qui regroupe des hauts fonctionnaires, et je suppose que c'est aussi ce qu'examine le Comité. Vous êtes chargé de présenter au

[*Texte*]

investigation is to look at what ought to be done and what ought not to be done. I have my own views on directions we might go in, but they are—

• 1040

Mrs. Collins: Our committee is at present doing an investigation on misleading advertising. Your department has a mechanism to enforce those kinds of provisions in the consumer interest. This is not really advertising, but there is a relationship. Is there some better way of dealing with this issue than just keeping it under the Bank Act, supposedly within the provisions of the Superintendent of Financial Institutions? In my mind that has not worked. They do not seem to be oriented to consumer concerns, whereas at least that is the mandate of your department.

Mr. Andre: Yes. I say that is a possibility. These provisions were put in the Bank Act to benefit the consumer, as Mr. McCrossan pointed out. Through the way in which they are interpreted, apparently legally according to the Inspector General, the anticipated desire of Parliament—as Mr. McCrossan felt, and I agree with it—has not come about. Now, is that as a result of poor drafting, poor enforcement, poor law for enforcement or poor process for enforcement with the Inspector General of Banks? I do not know. I guess that is what we need to examine and make recommendations on.

There are some difficulties, because of the nature of the way government operates, to have one department of government responsible for a piece of legislation and another department with responsibility for enforcement of part of it.

The Chairman: May I ask a supplement? You sent your people around and they could not find these notices in connection with bank charges in the various branches. Section 204 of the Bank Act says that every bank that contravenes any provision of section 201 or 202 is guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding $1,000. Did you recommend that any charges be laid in connection with this obvious offence of not having posted these bank charges? If not, why not?

Mr. Andre: I do not think we have that mandate, that responsibility.

The Chairman: Did you go to the Superintendent of Financial Institutions and ask him to do that?

Mr. Andre: In essence, that is what we are doing. That is what was commenced by speaking out on this issue, writing letters, getting involved with the committee internally and so on. We are down that path according to

[*Traduction*]

gouvernement des recommandations sur les mesures à prendre et à ne pas prendre. J'ai moi-même mon propre point de vue sur ce que nous devrions faire, mais. . .

Mme Collins: Notre comité se penche actuellement sur la publicité mensongère. Votre ministère peut faire appliquer ces dispositions dans l'intérêt des consommateurs. Il ne s'agit pas vraiment de publicité en l'espèce, mais on peut y voir un certain rapprochement. Ne pourrait-on pas régler ce problème d'une autre façon? Ne pourrait-on pas dissocier cette question de la Loi sur les banques des dispositions propres aux surintendants des institutions financières? Cela n'a pas donné de résultat, à mon avis. Ces dispositions ne semblent pas protéger les intérêts des consommateurs, alors que vous, vous êtes chargé de le faire.

M. Andre: En effet. J'ai dit que c'était possible. Ces dispositions ont été introduites dans la Loi sur les banques dans l'intérêt des consommateurs, comme l'a dit M. McCrossan. Mais elles ont été interprétées de façon telle, et tout à fait légalement selon l'inspecteur général, que l'objectif visé par le Parlement—comme l'a dit M. McCrossan, et j'en conviens également—n'a pas été atteint. Or, peut-on attribuer ce manquement à une mauvaise rédaction de la loi, à une mauvaise application de la loi, à des mécanismes d'application de la loi défaillants ou à un processus d'application défaillant en le remettant entre les mains de l'inspecteur général des banques? Je ne sais pas et je suppose que c'est ce que nous devons examiner pour ensuite proposer des recommandations.

De par la nature même de notre système gouvernemental, il est gênant de rendre un ministère responsable d'un aspect d'une loi et un autre ministère responsable d'un autre aspect de cette même loi.

Le président: Puis-je poser une question supplémentaire? Vous avez dépêché dans les banques certains de vos employés, qui n'ont pu trouver de renseignement sur les frais d'administration demandés. L'article 204 de la Loi sur les banques prévoit que toute banque qui contreviendrait aux articles 201 ou 202 serait coupable d'un infraction et passible sur condamnation sommaire d'une amende ne pouvant dépasser 1,000$. Avez-vous recommandé que certaines banques soient inculpées puisqu'elles n'avaient pas affiché ces avis, contrevenant ainsi à la loi? Dans le cas contraire, pourquoi pas?

M. Andre: Je ne crois pas que nous le puissions.

Le président: Avez-vous demandé au surintendant des institutions financières d'agir?

M. Andre: C'est ce que nous sommes en train de faire, grosso modo. C'est la procédure que nous avons entamée en rendant cette affaire publique, en adressant des lettres aux intéressés et en en parlant au Comité. C'est ce que la

[*Text*]

the authority I have as an advocate for consumer interests. I do not have any police authority to recommend to to the Attorney General charges—

The Chairman: You do not have to. All you have to do is go to a local JP and lay a charge.

Mr. Andre: As Minister of the Crown? I do not think so.

Mrs. Collins: Mr. Minister, did you bring the information you received about the lack of information to the attention of the Superintendent of Financial Institutions?

Mr. Andre: Yes.

Mrs. Collins: Do you know who has the authority to lay charges under that act? Does anybody know?

Mr. Andre: Ultimately it is the Attorney General.

The Chairman: Any police department. Any police department, anybody, any citizen can lay charges.

Mrs. Collins: I assume someone has to give the information.

Mr. Andre: The responsibility for enforcing the act is the Inspector General of Banks, Department of Finance.

Mr. McCrossan: Could I just have a brief supplementary? Are you suggesting that if every Member of Parliament sent out researchers to every bank and we could not find evidence of these charges being posted, we could have our researchers lay a charge with the local JP?

Mr. Andre: No, no; the chairman said that.

Mr. McCrossan: What do we do if we enumerate this? What happens? If they are not complying with the act and there is a fine provided if they are found guilty on a charge like this, what do we do? Do we just write them a kind note? By the way, you are not in compliance with the Bank Act; fix it up.

Mr. Andre: When you say "we", what do you mean?

Mr. McCrossan: As MPs.

Mr. Andre: As a citizen?

• 1045

Mr. McCrossan: Yesterday the Superintendent of Financial Institutions stated he did not think it was his job to go around doing spot checks on banks. He was quite clear about that. How can you tell whether the act is being enforced if somebody does not do it? If an MP cannot do it, if a citizen cannot do it, you do not think it is your job, he does not think it is his job—

[*Translation*]

loi m'autorise à faire en tant que défenseur des intérêts des consommateurs. En revanche, je ne peux pas demander au procureur général de porter des accusations. . .

Le président: Ce n'est pas nécessaire. Vous pouvez vous adresser à un juge local et porter une accusation.

M. Andre: En ma qualité de ministre? Je ne pense pas.

Mme Collins: Monsieur le ministre, avez-vous porté cette affaire à l'attention du surintendant des institutions financières?

M. Andre: Oui.

Mme Collins: Savez-vous qui peut porter des accusations en vertu de la loi? Quelqu'un le sait-il?

M. Andre: C'est le procureur général, en dernier ressort.

Le président: La police. La police, n'importe qui peut saisir la justice.

Mme Collins: Je suppose que quelqu'un doit présenter les renseignements recueillis.

M. Andre: C'est l'inspecteur général des banques au ministère des Finances qui est chargé de l'application de la loi.

M. McCrossan: Puis-je poser une très courte question supplémentaire? Dites-vous que si chaque député envoyait ses chargés de recherche dans des banques sans qu'ils puissent trouver ces affiches, ces chargés de recherche pourraient s'adresser à n'importe quel juge?

M. Andre: Non, non, c'est le président qui a dit cela.

M. McCrossan: Et si on veut le faire? Que se produit-il? Si l'on ne respecte pas la loi et si cette loi prévoit l'imposition d'une amende en cas de culpabilité, que pouvons-nous faire? Devons-nous nous contenter d'adresser une note aimable? En fait, vous ne respectez pas la Loi sur les banques, alors dépêchez-vous de tout arranger.

M. Andre: Qu'entendez-vous par «nous»?

M. McCrossan: Nous, députés.

M. Andre: En tant que citoyens?

M. McCrossan: Hier, le surintendant des institutions financières nous a dit qu'il estimait qu'il n'était pas de son ressort de procéder à des vérifications au hasard dans les banques. Il a été tout à fait net sur ce point. Comment peut-on savoir si la Loi est respectée si personne n'est chargé de veiller à son application? Si un député ne peut pas le faire, si le public ne veut pas le faire, si vous estimez que ce n'est pas de votre ressort, s'il estime que ce n'est pas du sien non plus. . .

[*Texte*]

Mrs. Collins: That is why we need class actions, and we are working on that one too.

Mr. Andre: Most law, including the Bank Act, is enforced when actions are taken towards the enforcement, which is usually the result of complaints and so on. We do not habitually appoint a kind of inspector to go around and do those kinds of inspections in terms of each and every part of the act. It defines the behaviour that is expected of people caught under the act and there is a responsibility for enforcement. But we do not have—I think it would be a very expensive proposition, the benefits versus the costs—a situation where there are police forces going around inspecting on a day-to-day basis.

Now, what mechanisms are available to individual citizens if in their view the mandated authorities have not fulfilled their responsibilities? I do not know. You would have to get legal opinions on that, whether you can lay a charge as a private citizen or class actions and so on. I cannot answer that question.

Mrs. Collins: I just have one other area of questioning. Obviously we are going to have to follow this up and, as we are coming to the home stretch of writing our report, we are going to have to be able to make some recommendations in these areas. So if you could provide some further clarification it would be helpful.

The act itself I think provides enough scope, because it says that you can make regulations. . . The problem is that the regulations imply that the notice is not in advance. It can be just at the time, and that is obviously a considerable source of complaints and frustration. What do you think would be appropriate if we were to suggest recommendations for changes in those regulations? Are there precedents in any other consumer legislation regarding notification that we could use as a comparison?

Mr. Andre: Things like 30 days or 60 days come to mind. I believe within the ambit of the Bank Act banks were able to issue demand loans and demand payment of them with 10 minutes' notice. Finally the courts decided that was unreasonable behaviour. It was long overdue. They said that even though you may have a contract and somebody may have signed and said yes, he agrees to loan this money on the basis that the bank may demand it back without notice, the courts have quite properly in my view decided that it is unreasonable for banks to do what they used to do in too many cases: walk in Friday at 4 p.m. and say pay me the money you owe me. Well, do I have some. . .? No, pay me now or else you are. . . They felt that they had complied with the letter of the law. They had a contract that said "demand loan".

This is not that dissimilar. It may well be within the letter of the law that they can change like that. But I hope

[*Traduction*]

Mme Collins: C'est la raison pour laquelle les recours collectifs doivent être autorisés, et nous y travaillons également.

M. Andre: La plupart des lois, y compris la Loi sur les banques, sont appliquées lorsque des mesures sont prises en ce sens, c'est-à-dire, en général à la suite de plaintes, etc. En général, nous ne nommons pas d'inspecteurs chargés de veiller à l'application de chaque partie de la Loi. La Loi définit les modalités que doivent respecter ceux qui relèvent de ladite loi et quelqu'un est chargé de son application. Mais nous n'avons pas de policiers qui font des rondes chaque jour dans les banques—de toute façon, je crois que cela coûterait très cher, et je parle des avantages par rapport aux coûts.

A quels mécanismes le public peut-il avoir recours si, à son avis, les autorités compétentes n'assument pas leurs responsabilités? Je ne sais pas. Il faudrait demander un avocat si n'importe qui peut apporter des accusations ou s'il peut intenter un recours collectif, etc. Je ne peux pas répondre à cette question.

Mme Collins: J'aurais une dernière question à poser. Il est évident que nous allons devoir suivre cette affaire et proposer certaines recommandations à mesure que la date de préparation de notre rapport approche. Nous vous serions donc tous reconnaissants si vous pouviez nous apporter d'autres précisions.

Le champ d'application de la Loi elle-même est suffisamment vaste, je crois, car elle dit bien que le ministre peut prendre des règlements. . . Mais d'après ces règlements, un préavis ne doit pas être donné. Le client d'une banque peut être avisé de ces frais d'administration au moment même où ils sont prélevés, ce qui a donné naissance à un tas de plaintes. Que proposeriez-vous si nous devions recommander que ces règlements soient modifiés? Pourrait-on trouver des précédents dans d'autres textes de loi protégeant les intérêts des consommateurs et les utiliser comme exemple?

M. Andre: Je pense à un préavis de 30 jours ou de 60 jours. D'après la Loi sur les banques, je crois que les banques pouvaient demander le remboursement des prêts qu'elles avaient consentis sur préavis de 10 minutes. Les tribunaux ont fini par statuer que ce n'était pas raisonnable. Il était temps que cette décision soit prise. Même si le client a signé un contrat stipulant que la banque acceptait de lui consentir un prêt à condition qu'elle puisse en demander le remboursement sans préavis, les tribunaux ont statué tout à fait judicieusement à mon avis que les banques exagéraient en demandant, comme elles l'ont fait à de très nombreuses reprises, que les prêts consentis leur soient remboursés le vendredi à 16 heures. Le client lui demandait alors s'il pouvait. . . La banque lui répondait qu'il devait rembourser cet argent maintenant, ou alors il. . . Les banques estimaient alors qu'elles respectaient la lettre de la Loi. Le contrat signé disait bien: «prêts à vue».

Mais cette situation-ci n'est pas dissemblable. Les banques respectent peut-être la lettre de la loi. J'espère

[*Text*]

they are smart enough and sensitive enough to realize that if they do not provide adequate behaviour—and adequate behaviour means the kind of behaviour that would cause a reasonable person to say okay—then we will have to legislate. As I say, that is a less attractive way to go, but if they force us to do it, we will do it.

Mrs. Collins: But are there provisions in other consumer legislation about notice?

Mr. Andre: I do not know.

Ms Wendy Porteous (Assistant Deputy Minister, Department of Consumer and Corporate Affairs): Not really.

Mrs. Collins: There is no other comparison?

• 1050

Mr. Andre: Not that I can think of. Provincially there are things such as that if you sign a contract, within a day or two you can telephone and get yourself out of it, or something like that.

The Chairman: Cancel it.

Mr. Andre: There is that "sober-second-thought legislation". But I think it is mostly provincial, because it deals with the contract law.

Mrs. Collins: I noticed that in some of the signed agreements we have been provided with the customer supposedly could be required to give seven days' notice to withdraw his funds. I found that rather interesting too.

The Chairman: Yes, that is right. That has been the case for a long time.

Mr. Andre: Mr. Chairman, it has been brought to my attention by my deputy that the government, in regulatory reform and so on, subjects itself to 60-day notice. Banks are always after us to give them as much notice as possible of rule changes.

Mrs. Collins: Okay, that is good: 60 days.

Mr. de Jong: Mr. Chairman, hearing the Minister's testimony this morning reinforced my gut feeling last night, after we met with the Superintendent of Financial Institutions, that we did not get the straight goods from the superintendent. The superintendent came before us and said that as far as he and his outfit were concerned, they had not received many complaints; in fact, he said around 80 to 100 per year for the last number of years. He did not inform us that the Minister's department had gone out and—

The Chairman: Oh, yes, he did. If you read his statement very closely, you will find that is exactly what

[*Translation*]

qu'elles sont suffisamment intelligentes et délicates pour se rendre compte que si elles n'adoptaient pas un comportement convenable—et par comportement convenable, j'entends une décision qui recevrait l'assentiment de quelqu'un de raisonnable—nous devons intervenir. Je le répète, ce n'est pas la voie que nous préférerions emprunter, mais si elles nous forcent la main, nous légiférerons.

Mme Collins: Mais des préavis sont-ils prévus dans d'autres lois portant protection des intérêts des consommateurs?

M. Andre: Je ne sais pas.

Mme Wendy Porteous (sous-ministre adjointe, ministère de la Consommation et des Corporations): Pas vraiment.

Mme Collins: N'existe-t-il pas d'autres points de comparaison?

M. Andre: Il n'y en a pas qui me vienne à l'esprit. Au niveau provincial, une personne qui signe un contrat, par exemple, peut s'en sortir un ou deux jours plus tard tout simplement en téléphonant.

Le président: Pour le résilier.

M. Andre: Il existe ce genre de loi qui permet une «mûre réflexion». Ah, c'est une protection qui existe surtout au niveau provincial dans le domaine du droit commercial et plus particulièrement en ce qui concerne les contrats.

Mme Collins: Je note que dans certaines des ententes signées que l'on nous a fournies, le client pourrait être tenu de donner un avis de sept jours avant de retirer ses fonds. Je trouve cela très intéressant.

Le président: Oui, c'est exact. C'est une pratique bien établie.

M. Andre: Monsieur le président, mon sous-ministre me signale que le gouvernement, au moment de la réforme de la réglementation, s'est lui-même imposé de donner un avis de 60 jours. Les banques réclament sans cesse que nous leur donnions un avis aussi long que possible avant de modifier les règles.

Mme Collins: D'accord, 60 jours, ce serait bien.

M. de Jong: Monsieur le président, ce matin le ministre a renforcé l'impression que j'ai eue hier lorsque nous avons rencontré le surintendant des institutions financières, à savoir qu'il ne nous a pas dit toute la vérité. Le surintendant a comparu devant le Comité et nous a dit que lui-même et son bureau n'avaient pas reçu de nombreuses plaintes; de fait, il dit avoir reçu au cours des dernières années entre 80 et 100 plaintes par année. Il ne nous a pas dit que le ministère de la Consommation et des Corporations avait. . .

Le président: Si, il nous l'a dit. Si vous relisez attentivement son exposé et ses réponses, vous constaterez

[*Texte*]

he said. He said he has had continuing discussions with the Minister's department since—

Mr. de Jong: I will check the blues on that, because—

The Chairman: Check the statement very carefully.

Mr. de Jong: Remember, I asked him yesterday if his department had actually gone out—

The Chairman: Oh, his department—

Mr. de Jong: —and gone down on the street, because certainly all the consumer groups we had met were telling us that this information was not readily available, that the superintendent had just relied on writing to the banks and the banks then sending them copies of the forms, and that the superintendent had then concluded, well, there is no problem here.

It seemed to me the superintendent told me the first time he became aware there were problems out there was when all these consumer groups were beginning to testify. I do not think he made reference to the fact that your department had gone out on the street and what the experience of your department has been. I would certainly want to recheck the blues on that, but that was my distinct impression.

Can you quantify for us what the complaints were when you did the survey, when you went out to specific branches and you came away with the conclusion the banks were not complying? Could you tell us what sort of complaints there were? Can you quantify for us how many banks they went to?

Mr. Andre: I think we are mixing up the two. We get complaints, a couple hundred in the last couple of months or so, or since the start of the year. But in this regard we were trying to get some sense of to what extent the information was available to consumers. So we were not looking into the question of consent.

The kind of thing we found, for example, was that approximately twice as many branches did not post service charge notices at teller wickets or elsewhere in the branch as did post such notices. So a third of them posted them and about two-thirds did not. Slightly more branches did not have pamphlets or brochures about service charges and fees available at display racks in the branch as did provide such items. In other words, it was about half and half, but slightly less than half actually had the brochures out.

Twice as many branches did not have disclosure material on service charges available at the service counter without the need to ask a service person for the information. In those cases where one had to ask for

[*Traduction*]

que c'est exactement ce qu'il nous a dit. Il nous a indiqué qu'il poursuit ses discussions avec le ministère de la Consommation depuis. . .

M. de Jong: Je vais relire les épreuves parce que. . .

Le président: Relisez l'exposé très attentivement.

M. de Jong: Vous vous souviendrez que je lui ai demandé hier si son ministère avait. . .

Le président: Ah, son ministère. . .

M. de Jong: . . . envoyé certains de ses employés vérifier sur place. Je lui ai posé cette question parce que tous les groupes de consommateurs que nous avons rencontrés nous ont dit que ces renseignements ne sont pas facilement disponibles, que le surintendant se contentait d'écrire aux banques, et celles-ci, de lui faire parvenir des exemplaires des formulaires, sur la foi desquels il conclut qu'il n'y a pas de problème.

Il me semble que le surintendant m'a dit avoir pris connaissance du problème pour la première fois quand tous ces groupes de consommateurs sont venus comparaître. Je ne crois pas qu'il ait mentionné le fait que votre propre ministère a effectué des vérifications sur place ni ce que ces vérifications ont révélé. Je vais certainement relire les épreuves, mais c'est l'impression très nette que je conserve.

Pouvez-vous nous indiquer combien de plaintes avaient été reçues quand vous avez fait cette enquête dans les diverses succursales, sur la foi de laquelle vous avez conclu que les banques ne se conforment pas à la loi? Pouvez-vous nous dire quelle était la nature de ces plaintes? Pouvez-vous nous dire combien de succursales de banques ont été visitées par vos employés?

M. Andre: Vous semblez confondre deux choses. Nous avons reçu quelques centaines de plaintes au cours des derniers mois ou plutôt depuis le début de l'année. Cependant, notre enquête visait à déterminer plus particulièrement dans quelle mesure les renseignements étaient facilement disponibles aux consommateurs. Nous ne nous sommes donc pas penchés sur la question du consentement.

Nous avons découvert, par exemple, que les succursales qui n'affichent pas leurs frais de services près des guichets ou ailleurs dans leurs locaux étaient deux fois plus nombreuses que celles qui les affichent. Ainsi, un tiers des succursales affichent leurs frais, alors que les deux autres tiers ne le font pas. Le nombre de succursales qui ne mettent pas en étalage dese dépliants ou des brochures sur les frais de services et autres agios était légèrement plus élevé que le nombre de succursales qui le font. Autrement dit, la proportion est à peu près égale, mais un peu moins de la moitié des succursales placent de telles brochures à la portée de leurs clients.

Le nombre de succursales qui ne fournissaient pas de renseignements sur les frais de services au comptoir de sorte que les clients n'aient pas à demander les renseignements à un employé, étaient deux fois plus

[*Text*]

disclosure information, the clear majority had the material available.

Very few branches had notices posted at ATM locations about service charges announcing that the changes to service charges could be obtained at the branch. In other words, if he used the electronic machine there were very few that actually told him to go inside to get information about changes in service charges.

• 1055

Mr. de Jong: Did you notice any difference among the banks themselves between urban and rural regions of the country?

Mr. Andre: No. There were 71 branches actually surveyed, and the cities were Halifax, Montreal, Toronto, Winnipeg, Vancouver, Kelowna and Prince George. It is just not a big enough sample to be able to do that kind of thing.

Mr. de Jong: To be able to determine whether small communities have better or worse information.

Mr. Andre: No, we really could not.

Mr. de Jong: We get back again to the legal interpretation. Certainly I am overjoyed with your interpretation and the department's interpretation that no charge is no charge, and that common sense can hopefully prevail. But would your department consider sending that question to some court to get a legal opinion?

Mr. Andre: It is one of the things being considered. It is one of the options in the interdepartmental committee. There is no question it is being looked at. Let me just leave it at that. The difficulty with that is it is so slow and so costly that unless somebody can show me a quicker, cheaper way, my sense is by the time we got the answer it would be too late.

Mr. de Jong: But if it is too slow and too costly for the department, imagine what it is for an individual. For an individual it is a question of $5 or $10, and it is hardly worthwhile to go to the courts. Of course it is not $10, $13, or $35 to the banks; it is millions of dollars, because those transactions and those fees are repeated over millions of accounts. An individual attempt is just hopeless.

Mr. Andre: In terms of redress, that is a different question, but in terms of determining whether in fact the law as written is adequate or being applied properly, it is possible our legal advisers can find some quick way to do that, but I am not sure. Remember, we are just asking a bunch of judges, and frankly they can get up on the

[*Translation*]

nombreuses que les autres. Toutefois, la grande majorité était en mesure de fournir ces documents à toute personne qui en faisait la demande.

Très peu de succursales affichaient près des guichets automatiques des avis indiquant que des renseignements sur les changements de frais de services pouvaient être obtenus auprès de la succursale. Autrement dit, très peu de succursales indiquaient à leurs clients utilisant une machine électronique qu'ils pouvaient obtenir des renseignements sur la modification des frais de service à l'intérieur.

M. de Jong: Avez-vous constaté que les pratiques diffèrent selon qu'il s'agit de succursales bancaires dans les régions urbaines ou rurales du pays?

M. Andre: Non. Nous avons fait cette vérification auprès de 71 succursales à Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg, Vancouver, Kelowna et Prince George. Ce n'est pas un échantillon suffisamment large pour tirer de telles conclusions.

M. de Jong: Pour déterminer si les clients des petites collectivités reçoivent la même qualité d'information.

M. Andre: Non, nous n'étions pas en mesure de le faire.

M. de Jong: Revenons à l'interprétation juridique. Il va sans dire que je suis ravi de vous entendre dire que d'après votre interprétation et celle de votre ministère il n'y a pas de frais quand les frais sont nuls. Cela me permet de croire que le gros bon sens l'emportera. Votre ministère serait-il disposé à saisir un tribunal de cette question afin d'obtenir un avis juridique?

M. Andre: C'est une possibilité que nous examinons. Le Comité interministériel l'examine aussi. Je me contenterai de dire que nous évaluons cette option. Le seul problème, c'est que cette procédure est très lente et très coûteuse. J'ai donc l'impression que nous obtiendrons la réponse trop tard à moins que quelqu'un puisse m'indiquer une autre façon plus rapide et moins coûteuse de procéder.

M. de Jong: Mais si cette procédure est trop lente et trop coûteuse pour le ministère, imaginez alors ce que cela représente pour un particulier. Un client qui contesterait des frais de 5$ ou 10$ y penserait deux fois avant de se présenter devant les tribunaux. Or, cela ne représente pas que 10$, 13$ ou 35$ pour les banques, mais bien des millions de dollars parce que ces ponctions et ces frais frappent des millions de comptes. Un client agissant seul n'aurait aucun espoir de réussir.

M. Andre: La question du redressement est distincte. Toutefois, s'il s'agit de déterminer si la loi telle qu'elle est libellée est adéquate et appliquée de façon convenable, nos conseillers juridiques pourraient sans doute trouver une façon rapide de le faire, mais je n'en suis pas certain. N'oublions pas que nous ne ferions que consulter une

[*Texte*]

wrong side of the bed in the morning just as easily as you and I.

Sitting here as enforcers, as people interested in protecting consumers, we can say we think this is okay and we want a court to verify that. Then we are going to go out and shake some trees and get some things done. That is one way to go, but it might take a long time to get the court to verify it, and of course the court may say the opposite. We can also say we will change the law to make it very clear. We have that ability. That may be a quicker procedure. More desirable yet, at least in my view, is a behaviourial change on the part of financial institutions.

Mr. de Jong: Again, I am interested in what the origin and history of that legal interpretation is, and I tried to get that from the superintendent yesterday when I was inquiring what sort of communication there has been between his office and the banks, and he was not very forthcoming on that either. It seems to me that the banks are not going to start collecting hundreds of millions of dollars based on a particular interpretation of the law without making certain that interpretation is going to stand and is acceptable. My gut feeling is still that somewhere the bankers went to the superintendent and made some inquiries.

• 1100

In terms of your studies, what proportion of the complaints deal with low-income Canadians? Again, it is my gut feeling that low-income Canadians are being nickeled-and-dimed the most. We know that there are discretionary powers by the banks and the bank managers, that if you go in and scream loudly enough then very often the service charges will be reduced or will be eliminated. But generally I would tend to think it is the poor, who also quite often are illiterate—there is still a 25% illiteracy rate in the country—who do not understand, who are mystified by the banks. I suspect that it is the poor, generally, who get nickeled-and-dimed the most. Have you any facts at all that would verify that?

Mr. Andre: No, we do not. I do not know how we would do that without prying into people's personal situations. We can only look at customers of a financial institution in a general sense and we cannot distinguish between their economic status. There is no provision. Without prying into their personal affairs, we could not determine that.

Mr. de Jong: In the age of electronic banking, in some ways the technology I believe is overtaking and has overtaken our laws. Do you feel that there is adequate

[*Traduction*]

série de juges qui peuvent très bien, aussi bien que vous ou moi, se lever du mauvais pied le matin.

Nous pouvons très bien, en tant que responsables de l'application de la loi et de la protection des consommateurs, dire que nous nous entendons sur une interprétation que nous soumettrons à un tribunal pour confirmation, que nous allons secouer les choses et faire corriger certaines pratiques. C'est une façon de procéder, mais les tribunaux mettront peut-être beaucoup de temps à confirmer notre interprétation et ils pourraient aussi nous débouter. Au lieu de cela, nous pouvons aussi décider de modifier la loi pour la rendre plus précise. Nous y sommes habilités. Ce serait sans doute la façon la plus rapide de procéder. Cependant, ce qui m'apparaît plus souhaitable encore, c'est d'amener les institutions financières à modifier leurs attitudes.

M. de Jong: Je serais bien curieux de savoir sur quoi repose cette interprétation juridique et j'ai essayé d'obtenir cette information du surintendant hier quand je lui ai demandé quelle sorte de communications il y avait entre son bureau et les banques, mais il n'a pas voulu lâcher le morceau. Il me semble que les banques ne vont pas se mettre à prélever des centaines de millions de dollars en se fondant sur une interprétation particulière de la loi sans d'abord s'assurer que cette interprétation est valable et incontestable. Je continue de soupçonner que les banquiers se sont au préalable renseignés auprès du surintendant.

D'après les données que vous avez recueillies, quelle proportion des plaintes proviennent de Canadiens à faible revenu? Là encore, je soupçonne que les Canadiens à faible revenu sont ceux dont les comptes sont les plus grignotés. Nous savons que les banques et les gérants de banque ont un certain pouvoir discrétionnaire en ce sens qu'ils réduisent ou éliminent très souvent les frais de service quand leurs clients protestent assez vigoureusement. J'ai tendance à croire que généralement ce sont les pauvres, très souvent analphabètes—le taux d'analphabétisme au Canada est toujours de 25 p. 100—qui ne comprennent pas le système et se laissent impressionner par les banques. Je soupçonne que ce sont généralement les pauvres dont les comptes sont grignotés le plus souvent. Avez-vous recueilli des données qui tendraient à confirmer cela?

M. Andre: Non. Je ne vois pas comment nous pourrions obtenir de telles données sans faire un examen indiscret de la situation personnelle des gens. Nous ne pouvons qu'examiner le traitement réservé à l'ensemble des clients d'une institution financière sans égard à leur situation économique individuelle. Nous n'y sommes pas habilités. Nous ne saurions vérifier cela sans faire un examen indiscret de leurs affaires personnelles.

M. de Jong: Nous vivons à l'ère des services bancaires électroniques, et j'ai l'impression que la technologie a pris nos lois de vitesse. Croyez-vous que les consommateurs

[*Text*]

consumer protection dealing with let us say mistakes that are made in electronic banking?

Mr. Andre: I do not know. I guess I cannot answer that, but it is one of the things that I hope officials will be looking at and will be making recommendations about. There are two sides to that. Machines make fewer mistakes than people, particularly in arithmetic and all those kinds of things, which are so much a part of the banking situation. So it is not necessarily—

Mr. de Jong: But it is also harder to prove that the machine has made a mistake, or that some people operating the machine have made the mistake, either deliberately or otherwise.

Mr. Andre: Well, there is the capability with machines to provide more complete records than was possible before computers.

Mr. de Jong: Yes.

Mr. Andre: So presumably you could have better and more information available because of the capability the machines provide. I do not know how that works out and how we would compare the situation now to previously. Frankly, in that whole context I worry less about the security, safety, and getting ripped off than I do about what happens to people psychologically when they are spending computer entries as opposed to—

Mr. de Jong: To the actual physical stuff.

Mr. Andre: —the actual physical stuff. But that is not within our mandate; that is a whole different question.

Mr. de Jong: I have been trying to get this question on in Question Period. Now that the Minister is here, let me bootleg it in. Last August you told me that you were hoping that at the end of August or the beginning of September your department's investigation would be completed into Principal Trust and whether there was false advertising or not. Now we are towards the end of April. Is that investigation still ongoing? Do you know what position they are in? Are they ready to make a decision whether to lay charges against some individuals within Principal Trust?

Mr. Andre: The delaying thing there—and it seemed appropriate, as a matter of fact—was the institution of the code inquiry in the province of Alberta. So the investigation is ongoing. We have people at the code inquiry and so on, but it seemed to us that it could be prejudicial to be making, sort of in the midst of that, some conclusions about what may be only a small part of a much bigger problem—namely, the advertising question—in order to pursue the charges in that regard, if that is the ultimate recommendation. So it is ongoing. We are monitoring the situation. Again, these things seem to

[*Translation*]

sont adéquatement protégés contre des erreurs attribuables au système bancaire électronique?

M. Andre: Je n'en sais rien. La réponse à cette question m'échappe, mais j'espère que les fonctionnaires l'examineront et formuleront des recommandations à cet égard. Il ne faut pas non plus oublier que chaque médaille à son revers. Les machines font moins d'erreur que les êtres humains, particulièrement pour ce qui est des calculs arithmétiques, qui occupent une place si grande dans les opérations bancaires. Ainsi, ce n'est pas nécessairement. . .

M. de Jong: Mais il est aussi plus difficile de prouver que la machine a fait une erreur ou que les opérateurs de la machine se sont trompés, délibérément ou autrement.

M. Andre: Mais les machines permettent la tenue de dossiers beaucoup plus complets que dans le passé.

M. de Jong: Oui.

M. Andre: Il serait donc permis de croire que l'utilisation de machines permet aux banques de fournir des renseignements plus complets et de meilleure qualité. Je ne sais pas si les opérations électroniques soutiennent bien la comparaison avec ce qui se faisait dans le passé. Je vous avoue bien franchement que la sécurité et les risques d'erreurs m'inquiètent moins que la réaction psychologique de ceux qui dépensent des fonds électroniquement par contraste avec. . .

M. de Jong: Ceux qui dépensent l'argent qu'ils ont en main.

M. Andre: . . . ceux qui dépensent l'argent qu'ils ont en main. Mais c'est là une toute autre question, qui déborde le cadre de notre mandat.

M. de Jong: J'ai essayé de poser cette question pendant la période des questions. Je vais maintenant profiter de la présence du ministre pour la glisser ici. Au mois d'août dernier, vous m'aviez dit que vous espériez que votre ministère terminerait son enquête sur Principal Trust et sur la question de savoir s'il y a eu publicité trompeuse ou pas à la fin du mois d'août ou au début du mois de septembre. Or, le mois d'avril tire à sa fin. L'enquête se poursuit-elle toujours? Savez-vous où en sont les choses? Votre ministère est-il prêt à rendre sa décision sur l'opportunité de porter des accusations contre certains dirigeants de Principal Trust?

M. Andre: Cette enquête a été retardée—et cela me semble tout à fait indiquer—par la création de la Commission d'enquête Code en Alberta. L'enquête se poursuit donc. Le ministère est représenté à l'enquête Code, mais nous avons jugé que nous porterions préjudice à l'enquête si, pendant qu'elle est en cours, nous tirions des conclusions sur un aspect seulement—à savoir la publicité—d'un problème beaucoup plus vaste en vue de porter des accusations, si toutefois c'est la recommandation qui nous est faite. L'enquête se poursuit donc, et nous suivons de très près l'évolution de la

[*Texte*]

take forever. In view of the code inquiry, it seemed appropiate and prudent to monitor that, and when that is complete then make the judgment whether to charge or not charge.

• 1105

Mrs. Collins: I was just going to say that if he maybe wants to pursue it, the Minister will be appearing before the Consumer and Corporate Affairs Committee on estimates next Wednesday, and I am sure his colleague will give him proper pre-notification.

Mr. Rodriguez: We will let him flit in.

Mrs. Collins: That is right.

Mr. Andre: Mary, you told me you would not tell him.

Mr. Rodriguez: I am sorry I was not here at the start. I was at a Fisheries and Oceans committee meeting.

Mr. de Jong: You are so expert in so many fields.

Mr. McCrossan: Which ocean is up in Sudbury?

Mr. Rodriguez: On page 2 of your statement, Mr. Minister, you state the following:

> The current dissatisfaction is reinforced by the fact that in five major centres and some smaller centres across Canada, departmental staff, acting as consumers, were unable to obtain, without assistance from bank staff, much of the information that financial institutions have produced on account types and pricing.

That is pretty serious, because in fact there is an injunction on the banks to inform their clients when they introduce a new price or when they change, and in many of the contracts where consumers have signed a contract there is a specific clause that says they accept posting in the bank of a notice of a price change as the price change.

In such cases where your undercover agents, where your *tonton Andres* have been, was this information reported to the Superintendent of Financial Institutions? I ask that because in such cases, I would suggest to you, those particular banks in those five major centres and the smaller centres have violated the requirement of section 201 of the Bank Act with respect to informing clients. And if such is the case, that information should have been filed, and I think the banks owe a refund to these people.

Mr. Andre: To begin with, there were the figures. I believe you were here when I was answering Mr. de Jong's questions, that sort of a third of the banks had it posted—

Mr. Rodriguez: Yes.

[*Traduction*]

situation. Encore là, cela semble interminable. Compte tenu des travaux de la Commission Code, nous avons jugé plus approprié et plus prudent de suivre le déroulement de l'enquête et de décider, quand elle sera terminée, si nous allons porter des accusations.

Mme Collins: J'allais dire que s'il veut approfondir cette question, le ministre comparaîtra devant le comité de la Consommation et des Corporations mercredi prochain dans le cadre de l'examen du budget, et je suis certaine que son collègue l'en avisera en temps voulu.

M. Rodriguez: Nous lui permettrons de venir faire une visite éclair.

Mme Collins: C'est exact.

M. Andre: Mary, vous m'avez dit que vous lui cacheriez la chose.

M. Rodriguez: Je regrette d'avoir manqué le début de la réunion. J'assistais à une séance du comité des Pêches et Océans.

M. de Jong: Vous êtes expert dans tant de domaines.

M. McCrossan: Quel océan baigne Sudbury?

M. Rodriguez: Monsieur le ministre, à la page 2 de votre exposé, vous dites ce qui suit:

> L'insatisfaction actuelle est renforcée par le fait que, dans cinq grandes villes et dans certaines agglomérations plus petites à travers le Canada, les employés du ministère, se présentant comme consommateurs, ont été incapables d'obtenir sans l'aide du personnel bancaire une bonne partie des renseignements que les établissements financiers ont produit sur les genres de compte et le prix des services.

C'est assez grave puisque la loi fait obligation aux banques d'informer leurs clients lorsqu'elles instaurent de nouveaux frais ou modifient des frais existants, et nombre des contrats signés par les consommateurs contiennent une clause aux termes de laquelle ils acceptent que la banque affiche un avis de modification des frais.

Vos agents secrets, vos *tonton Andres*, ont-ils transmis au surintendant des institutions financières les renseignements qu'ils ont recueillis dans les succursales visitées? Je vous pose la question parce que j'estime que les succursales de banque visitées dans les cinq grands centres et les agglomérations plus petites contrevenaient à l'article 201 de la Loi sur les banques traitant de l'information à fournir aux clients. Si c'est le cas, ces renseignements auraient dû être transmis et, à mon avis, les banques doivent un remboursement à ces gens.

M. Andre: D'abord, ils ont recueilli certains chiffres. Vous étiez ici, je crois, lorsque j'ai répondu, en réponse à la question de M. de Jong, qu'un tiers des banques affichaient. . .

M. Rodriguez: Oui.

[*Text*]

Mr. Andre: —a third of the branches, two-thirds did not, and so on. Those are the figures from that investigation, which I described at page 2, and which you just went over. But there was no evidence of any deliberate attempt on the part of any bank. I mean, we are talking about branches here. So it would seem at this point in time... and we must remember that this information is now part of the discussions we are having on the interdepartmental committee that is looking at this issue.

But I am not aware of any evidence now to indicate any of the banks, by way of bank policy, has instructed branches not to post, not to have... In fact, it would seem, and again I want to await the completion of the studies and the discussions and so on, there was inconsistent application by branch managers around the country in terms of the satisfaction. Now, is that a chargeable offence under the act? I do not know.

Mr. Rodriguez: It seems to me the bank under the act is responsible to inform its customers of a change, and in fact there were several agreements where it said that I accept the posting of a service change in the branch as my notice. Now your people, as undercover agents, discovered that they were unable to obtain this.

We had the Canadian Bankers' Association here, where they all swore up and down that they were always forthcoming with information, and the consumer groups we had discovered the same thing that your agents discovered, that in a lot of branches the service charge change was not posted, or the additional charge or a new charge was not posted. I am suggesting to you that irrespective of whether or not the branch manager put up the sign, the fact of the matter is that the consumer was not informed. The onus is not on the consumer to inform itself; it says in the act that the onus is on the bank to inform the consumer.

• 1110

I am asking you, since you have the responsibility for consumers, did your department officials report to the Superintendent of Financial Institutions the fact that bank branches had not posted the notices?

Mr. Andre: As Mr. Hockin has informed the House in answer to you, there is an interdepartmental committee. As part of our contribution to that, to assess the extent of the problem as to whether charges should be laid, whether the law should be changed or whatever action should be taken, this work was undertaken by my officials and this information was brought to that committee.

Mr. McCrossan: Yesterday the Superintendent of Financial Institutions testified—and we referred to it this morning—that a bank could post a notice at 10 a.m. and impose charges at 10.01 a.m. Could they take down the notice at 10.02 a.m.—

[*Translation*]

M. Andre: ... qu'un tiers des succursales affichaient les frais, alors que les deux autres tiers ne le faisaient pas. Voilà les chiffres recueillis au cours de cette enquête, que j'ai décrite à la page 2, et que vous venez de citer. Rien ne permettait de croire que les banques avaient agi délibérément. De fait, il s'agit ici des succursales. Par conséquent, j'estime pour l'instant... Il ne faut pas oublier que le comité interministériel chargé d'examiner cette question a maintenant en main ces renseignements.

À ma connaissance, il n'existe pas de données concrètes qui nous permettraient de croire que les banques ont adopté une politique selon laquelle elles dictent à leurs succursales de ne pas afficher... De fait, il semblerait jusqu'à maintenant, mais j'attendrai les résultats des études et des discussions en cours, que les gérants de banque n'ont pas appliqué uniformément la politique d'affichage des tarifs. Est-ce une infraction punissable aux termes de la loi? Je n'en sais rien.

M. Rodriguez: Il me semble que la loi fait obligation aux banques d'informer leurs clients de tout changement, et j'ai vu plusieurs ententes aux termes de laquelle les clients reconnaissaient comme suffisant un avis de modification des frais affiché dans la succursale. Or, vos fonctionnaires, lors de leur visite incognito, ont constaté qu'il leur était impossible d'obtenir ces renseignements.

Lorsqu'ils ont comparu devant le Comité, les porte-parole de l'Association des banquiers du Canada ont soutenu, dur comme fer, que les banques fournissent ces renseignements sans se faire prier. Or, les groupes de consommateurs que nous avons entendus ont constaté, comme vos agents, que de nombreuses succursales n'affichent pas les changements de tarifs ni l'instauration de frais additionnels ou nouveaux. Que le directeur de l'agence ait ou non affiché cet avis, il reste que le client n'a pas été informé. Ce n'est pas au client de s'informer; la loi dit que c'est à la banque d'informer le client.

Étant donné que vous êtes le ministre des consommateurs, je vous demande si vos fonctionnaires ont rapporté au surintendant des institutions financières le fait que les agences n'aient pas affiché ces avis?

M. Andre: Comme M. Hockin en a informé la Chambre en répondant à votre question, il y a un comité interministériel. Dans le cadre de cet exercice visant à évaluer l'étendue du problème, à déterminer si des inculpations sont justifiées, si la loi devrait être modifiée ou quelles mesures devraient être prises, les fonctionnaires ont fait cette enquête, dont les résultats ont été communiqués au Comité.

M. McCrossan: Hier, le surintendant des institutions financières nous a dit—et nous y avons fait référence ce matin—qu'une banque pouvait afficher un avis à 10 heures et imposer des frais à 10h01. Peut-elle enlever cet avis à 10h02...

[*Texte*]

Mrs. Collins: And still be in compliance.

Mr. McCrossan: —and then argue that they have notified consumers?

The Chairman: They posted it, I presume.

Mr. McCrossan: They posted it. All that is required is that they post it. They can now take it down. Is that the effect of the regulations?

The Chairman: Probably.

Mr. Andre: That is the kind of question that needs to be asked before we go off and lay the charges. It is not as simple as you would indicate, Mr. Rodriguez, because there is the possibility.

Mr. McCrossan: At one time there actually was a notice, and they have just taken it down.

Mr. Andre: Lawyers would undoubtedly argue that.

Mr. Rodriguez: If putting up the notice gives them the right to take the money, not putting up the notice ought not give them the right to take the money. What is sauce for the goose, as was said in the House yesterday, has to be sauce for the gander. Now, I do not want to goose the Minister, but I want to follow this with what the Minister said.

Mr. Andre: I appreciate that.

The Chairman: You have to watch the NDP.

Mr. Rodriguez: The government has a Justice Department. When they are faced with a dilemma, it seems to me the procedure is always—and they tell us this—we have to get an opinion from the Justice Department. Given the complaints you were receiving, given the findings of the undercover agents, given what appear to be contradictory statements from the banks and from consumers, was there any attempt by your department to get an opinion from the law officers of the Crown as to whether or not there were grounds for laying a charge?

Mr. Andre: We are not after a scalp; we are after getting behavioral changes in the financial institutions so the consumers will have the information available to allow them to make the right decisions.

Mr. Rodriguez: Yes, but Mr. Minister—

Mr. Andre: Pardon me, you asked me a question and I will respond. We do not have the legal responsibility to go looking for scalps, to impose penalties and so on. I would get a certain vicarious enjoyment out of taking a banker to court and getting the scalp, but so what? What good is that going to do? What we are trying to achieve is behavioural change either through change of law or through moral suasion, if you will, or through better regulation and administration or whatever procedure, and we have been looking at which is the best route to go. We are trying to get to the situation where consumers are in a

[*Traduction*]

Mme Collins: Et toujours respecter la lettre de la loi?

M. McCrossan: . . . et ensuite prétendre qu'elle a prévenu ses clients?

Le président: Je suppose qu'ils l'ont affiché.

M. McCrossan: Ils l'ont affiché. C'est tout ce que la loi leur demande et ils l'ont fait. Ils peuvent maintenant enlever cette affiche. Est-ce la conséquence des règlements?

Le président: Probablement.

M. Andre: C'est le genre de question qu'il faut poser avant toute inculpation. Ce n'est pas aussi simple que vous semblez l'indiquer, monsieur Rodriguez, car il y a cette possibilité.

M. McCrossan: Il y avait un avis, mais ils l'ont enlevé.

M. Andre: C'est certainement ce que diraient les avocats.

M. Rodriguez: Si afficher cet avis leur donne le droit de prendre l'argent, ne pas afficher cet avis ne devrait pas leur donner le droit de prendre l'argent. Comme on l'a dit hier à la Chambre, ce qui s'applique aux uns doit s'appliquer aux autres. Je n'en veux pas particulièrement au ministre, mais je tiens à revenir sur ce qu'il a dit.

M. Andre: Je vous remercie.

Le président: Méfiez-vous du NPD.

M. Rodriguez: Le gouvernement a un ministère de la Justice. Lorsqu'il est face à un dilemme, il me semble que la procédure est toujours—c'est ce qu'on nous dit—de demander une opinion du ministère de la Justice. Compte tenu des plaintes reçues, des conclusions de votre enquête, compte tenu des déclarations apparemment contradictoires des banques et des clients, votre ministère a-t-il demandé aux juristes de la Couronne s'il y avait ou non motif à inculpation?

M. Andre: Nous ne sommes pas sur le sentier de la guerre; nous voulons un changement de comportement des établissements financiers afin que les clients aient les renseignements nécessaires pour prendre les bonnes décisions.

M. Rodriguez: Oui, mais monsieur le ministre. . .

M. Andre: Excusez-moi, vous m'avez posé une question, et j'y réponds. Nous n'avons pas la responsabilité juridique de trouver des coupables, d'imposer des sanctions, etc. Traîner un banquier en justice m'apporterait certainement un certain plaisir, mais à quoi bon? À quoi cela servirait-il? Nous souhaitons amener un changement de comportement, en modifiant la loi ou en exerçant certaines pressions morales, si vous voulez, ou en améliorant la réglementation, l'administration, les procédures, etc., et nous essayons de trouver la meilleure solution. Nous voudrions que les

[*Text*]

position to make the best decision in their interest. I did not start this activity with the intent to try to take somebody to court so they could be fined or whatever. What good does that do?

Mr. Rodriguez: In any case, section 204 is just a slap on the wrist anyway, so never mind the fines. The point of the matter is that considerable millions of consumers—and your own backbenchers have said it—have been nickeled and dimed. All last fall we were hearing questions in the House from a variety of your own backbenchers, pointing out that Canadians were being nickeled and dimed. It is not a matter of getting the banks fined; it is returning money to consumers who should not have been taken in the first place. It is a question of justice. Why should I have to argue with you over what is fair and just to consumers?

Mr. Andre: Because you have reached a conclusion—

• 1115

Mr. Rodriguez: I do not want to read it again, but your people have discovered in undercover work in several major and remote centres that the banks have in fact not posted the information about bank service charges.

Mr. Andre: Mr. Rodriguez, I realize the point. That is right. But to make the leap from there to say therefore that proves people have been gouged of millions of dollars and have a right—

Mr. Rodriguez: I made no leap.

Mr. Andre: That is what you said.

Mr. Rodriguez: No. I asked—

Mr. Andre: Excuse me. You just finished saying that in fact there should be some mechanism to return these millions of dollars to consumers. How much money? How would you figure it out? Think about it a little before advocating that course of action.

Mr. Rodriguez: Mr. Minister, I asked you a simple question. In light of what your undercover agents discovered, and in light of the fact that questions were being asked of you last fall in the House—in fact, there is some discussion as to whether section 201 was being followed or not—did you seek a legal opinion as to what section 201 meant? You yourself say that as far as you are concerned, going from a zero charge for a service to $1 or $2 is an entirely new charge. The banks interpreted that as a change.

I am asking if you sought a legal opinion. You are the Minister of Consumer and Corporate Affairs. You do not know what you are getting here. You are getting conflicting information, and you know something is wrong. Janice Turner of *The Toronto Star* quotes you as saying, if I am correct:

[*Translation*]

clients soient en mesure de prendre leurs décisions au mieux de leurs intérêts. Mon but n'est pas de faire condamner quelqu'un. À quoi cela servirait-il?

M. Rodriguez: N'importe comment, l'article 204 est une simple petite tape sur les doigts, alors, les amendes! Il reste que des millions de clients—et ce sont les propos de vos propres députés—se sont fait plumer. Tout au long de l'automne vos propres députés n'ont cessé de répéter à la Chambre que les Canadiens se faisaient plumer. Il ne s'agit pas simplement de mettre les banques à l'amende; il faut rembourser aux clients cet argent, qui pour commencer n'aurait jamais dû leur être pris. C'est une question de justice. Pourquoi devrais-je avoir à vous convaincre de ce qui est juste pour les consommateurs?

M. Andre: Parce que vous êtes parvenu à une conclusion. . .

M. Rodriguez: Je ne veux pas encore le répéter, mais les fonctionnaires ont constaté que dans plusieurs grands centres et dans plusieurs centres éloignés les banques n'affichaient pas les renseignements sur les frais de service.

M. Andre: Monsieur Rodriguez, je le sais parfaitement. C'est exact. Mais de là à dire que par conséquent cela prouve que certains se sont fait voler des millions de dollars et qu'ils ont le droit. . .

M. Rodriguez: Je ne suis pas allé jusque là.

M. Andre: C'est ce que vous avez dit.

M. Rodriguez: Non, j'ai demandé. . .

M. Andre: Je vous demande pardon. Vous venez justement de dire qu'il faudrait trouver un moyen de rembourser ces millions de dollars aux consommateurs. Combien? Comment faire le calcul? Réfléchissez un peu avant de préconiser ce genre de mesure.

M. Rodriguez: Monsieur le ministre, je vous ai posé une simple question. Compte tenu des constatations des fonctionnaires, compte tenu des questions qui vous ont été posées l'automne dernier à la Chambre—en réalité, on se demandait si l'article 201 était ou non respecté—avez-vous demandé une opinion juridique sur la signification de l'article 201? Vous dites vous-même qu'en ce qui vous concerne, passer de 0 à 1 ou 2 dollars de frais pour un service revient à introduire de nouveaux frais. Selon les banques, c'est un simple changement.

Avez-vous demandé cette opinion juridique? Vous êtes le ministre de la Consommation et des Corporations. Vous ne comprenez pas ce qui se passe. Vous recevez des renseignements contradictoires et vous savez qu'il y a quelque chose qui ne va pas. Janice Turner du *The Toronto Star* vous cite comme ayant dit, si je ne m'abuse:

[*Texte*]

"When banks raise the charges for certain services and debit your account and you do not know about it, that is wrong", Andre recently told *The Star*.

You are quoted as saying that. Did bells not go off that something was not quite right and you should get an opinion from the Department of Justice? Why wait for this committee to do its work? You had a responsibility, sir.

Mr. Andre: Is he going to stop and give me a chance to reply soon, Mr. Chairman?

Mr. Rodriguez: I just stopped.

Mr. Andre: Oh, thank you. I do not customarily, in fulfilling the responsibilities of this department, go to the Department of Justice first. You have adopted a perspective that I simply do not share. I believe my legal responsibility, and the proper objective for me, is to try to bring about changes that will put Canadian consumers of financial services in a position to make the best choices for themselves. Part of that is to make sure they have the best available information.

It might be that the law is adequate, but it has not been complied with by the financial institutions. It might be that the law is inadequate and needs to be changed. It might be that we can achieve that objective simply through the recommendations of my department, maybe the committee, Parliament, and so on. The exercise of exposing this activity and the pressure that brings to bear might in the end produce a better situation for consumers.

It is in pursuit of that better situation for consumers that we have undertaken what we have. Running off to the Department of Justice and asking if they have obeyed the law is one of a range of possibilities. But I repeat, at the end of the day I am not looking for somebody's scalp. At the end of the day, we are looking for the situation which will let the consumer make the best choice in his or her interests.

Mr. Rodriguez: Mr. Chairman, that is very fine. The Minister has not said anything that I could not agree with. Sure, as Minister you seek to make sure consumers are well informed and they can make the ultimate choice on the basis of information, and so on. I have no problem with that. That is not what I am asking you. What I am simply saying is there is a rule, there is a law in the Bank Act, section 201—and there have been big discussions on that with the banks and the CBA—that says the consumer, the customer, must be informed.

• 1120

In some of the contracts they have signed, they have given the bank the right to make the changes at will. In some of the contracts it said that a posted notice is the bank's fulfilment of that requirement. Your people have

[*Traduction*]

«Lorsque les banques augmentent les frais pour certains services et les débitent de votre compte sans vous en prévenir, ce n'est pas bien», a dit récemment Andre au *The Star*.

C'est ce que vous avez dit d'après cette citation. N'avez-vous pas pensé que quelque chose clochait et qu'il serait bon de vous renseigner auprès du ministère de la Justice? Pourquoi attendre que le Comité fasse son travail? Vous avez une responsabilité à remplir, monsieur.

M. Andre: Va-t-il s'arrêter et me donner la possibilité de répondre bientôt, monsieur le président?

M. Rodriguez: Je viens tout juste de m'arrêter.

M. Andre: Oh, merci. En assumant les responsabilités de ce ministère, je n'ai pas pour habitude de m'adresser en premier au ministère de la Justice. Vous avez adopté une perspective que tout simplement je ne partage pas. Je crois que ma responsabilité juridique, et l'objectif approprié pour moi, est d'essayer de favoriser des changements qui permettront aux consommateurs canadiens des services financiers de faire eux-mêmes leur choix en toute connaissance de cause. Il faut pour cela s'assurer qu'ils ont à leur disposition les meilleurs renseignements possibles.

Il est possible que la loi soit adéquate, mais qu'elle n'ait pas été respectée par les établissements financiers. Il est possible que la loi soit inadéquate et qu'elle ait besoin d'être changée. Il est possible que nous parvenions à atteindre cet objectif grâce à de simples recommandations faites par mon ministère, peut-être par votre comité, le Parlement, etc. La publicité et les pressions qui en découlent aboutiront peut-être à une amélioration de la situation pour les clients.

C'est dans cette perspective d'amélioration de la situation pour les consommateurs que nous nous sommes lancés dans cette aventure. Nous précipiter au ministère de la Justice pour demander si les banquiers obéissent à la loi est une des possibilités. Cependant, je répète que mon objectif ultime n'est pas de condamner qui que ce soit. C'est que le consommateur puisse prendre sa décision au mieux de ses intérêts.

M. Rodriguez: Monsieur le président, c'est très bien. Je suis tout à fait d'accord avec tout ce que vient de dire le ministre. Bien évidemment, en tant que ministre, vous cherchez à vous assurer que les consommateurs soient bien informés et qu'ils puissent prendre leur décision définitive à partir de renseignements suffisants, etc. Cela ne me pose pas de problème. Ce n'est pas de cela que je parlais. Je disais tout simplement que d'après l'article 201 de la Loi sur les banques—et il en a beaucoup été question avec les banques et l'ABC—le client, le consommateur, doit être informé.

Certains contrats donnent à la banque le droit d'apporter des changements à volonté. Certains contrats portent que la banque peut simplement afficher l'avis. Vos gens se sont rendu compte que dans certains endroits,

[*Text*]

discovered that in certain centres the banks did not fulfil that requirement. It just seems to me that for the consumer, who was not properly informed at the time when those changes were taken from his account, that is not right, that is not just; that the banks have really raided his bank account. I think it is fair and reasonable to expect that the Minister of Consumer Affairs would have done something about it when he discovered that these branches were not posting the notices of service charge changes and new service charges.

Mr. Andre: The survey we undertook, not statistical or scientific, gives you some sense. The results look, from a commonsense point of view, as if customers could not easily determine the kind of information they ought to have reflecting the spirit of section 201 the Bank Act. I agree with that. But we do not have the information here, nor am I aware how one could obtain the information to prove, particularly in a court of law, that in fact section 201 was not obeyed. As Mr. McCrossan pointed out, it might be that some judge would agree that hanging the notice on the wall at 10 a.m. and taking it down at 10.05 a.m. satisfies the law in a direct sense. It would not satisfy me in terms of being adequate information for consumers. But sort of retroactively going back and trying to do that... The goal I have in mind is I think most appropriate. It is the one I have articulated. I am not going to go over it again. That is the situation.

The Chairman: Did you ask for any opinions at all, Mr. Minister, on the legality of the regulations themselves? The more you look at the statute, the more you wonder whether the regulations are even within the competence of the statute itself. In other words, the regulations seem to try to create the right to levy charges when the very statute itself says that you cannot charge unless there is an express agreement. They do not attempt to disclose what is an express agreement, they attempt to say what is notice. There does not seem to be any provision in subsection 201.(2) about notice. It says you have to have an express agreement. The question really boils down to did anybody ever in the department take a look at whether the regulation was *intra vires* of a statute in the first place.

I understand from way-back-when information that when this regulation was proclaimed in 1981, your department had something to do with it, and made certain representations at that time to the then Minister of Finance.

Mr. Andre: I am informed that in the context of the advocacy role, yes, but not in terms of whether in fact it is legally precise. We all rely on the Department of Justice draftsmen on these things. Whether it in fact is properly legal right now, that is certainly on the agenda to be looked at by the interdepartmental committee.

[*Translation*]

les banques ne remplissaient pas cette obligation. Il me semble simplement que c'est injuste à l'égard du consommateur qui n'a pas été dûment informé de ces changements; dans ce cas, la banque a, en réalité, pillé son compte. Il me semble tout à fait raisonnable d'attendre du ministre de la Consommation qu'il prenne des mesures lorsqu'il a appris que certaines succursales n'affichaient pas l'avis d'augmentation ou d'imposition de nouveaux frais.

M. Andre: Le sondage que nous avons mené, qui n'était pas scientifique, donne cependant une idée. Si l'on examine les résultats du point de vue du bon sens, il semble que les clients n'avaient pas aisément accès à l'information qu'ils auraient dû avoir, selon l'esprit de l'article 201 de la Loi sur les banques. J'en conviens. Mais je ne sais pas comment nous pourrions obtenir la preuve nécessaire pour satisfaire un tribunal que l'article 201 n'a pas été respecté. Comme l'a fait remarquer M. McCrossan, un juge pourrait parfaitement décider qu'il était suffisant, aux stricts termes de la loi, d'afficher l'avis entre 10 heures et 10h05. Je ne considère pas que ce soit suffisant du point de vue du consommateur. Mais essayez de remonter dans le temps et... Mon plan me paraît tout à fait approprié. Je vous l'ai déjà expliqué, je ne reviendrai pas là-dessus.

Le président: Monsieur le ministre, avez-vous pris conseil quant à la légalité des règlements? Plus on étudie la loi, plus on se demande si ces règlements entrent dans son champ d'application. Autrement dit, les règlements semblent permettre la perception de frais de services, alors que la loi elle-même porte que cela ne peut être fait que si l'on est expressément convenu. On n'explique pas ce que l'on entend par expressément convenu, alors que l'on tente de définir ce que l'on entend par avis. Le paragraphe 201.(2) ne fait pas mention d'avis. Il parle d'entente expresse. La question qui se pose vraiment est de savoir si le ministère s'est jamais assuré de la légalité des règlements.

Il me semble, d'après des informations très anciennes, que lorsque les règlements ont été adoptés en 1981, votre ministère y avait mis la main et qu'il avait à l'époque donné son opinion au ministre des Finances.

M. Andre: On m'informe que c'est effectivement le cas, mais seulement du point de vue de la défense des intérêts des consommateurs, et non pas de la légalité des règlements. Sur ces questions-là, nous nous en remettons tous aux rédacteurs du ministère de la Justice. La question de la légaltié figure certainement à l'ordre du jour du comité interministériel.

[*Texte*]

• 1125

The Chairman: Has the interdepartmental committee taken a look at whether the regulations are *intra vires*, in which case they may be unenforceable?

Mr. Andre: They are looking at it. They have not reached a conclusion yet, as far as I am aware, but it is in the process.

Mr. Rodriguez: Mr. Minister, you say you are satisfied that there is competition among the banks with respect to the service charges.

The Chairman: Perhaps you could explain your role under the Competition Act and where you see the Minister of State for Finance or the Minister of Finance and his role, and where you see the superintendent and his role, in accordance with your view of the current statute.

Mr. Andre: In terms of the Competition Act, the director of investigation and research has a specific mandate to enforce the Competition Act. He completed the investigation and found no evidence to indicate that there is not full compliance with the Competition Act. But he has set up a special financial institutions unit within the bureau, and they are monitoring all financial institutions on an ongoing basis. But at this point in time there is no evidence of collusion or any violation of the Competition Act.

Mr. Rodriguez: I have received complaints about this. It seems that no bank takes any leadership with respect to lowering services changes, apart from what we have just seen in the last couple of weeks, the Bank of Montreal and the Royal Bank. It seems that what is typical is one of the banks will increase a charge and that becomes the leadership pattern for all the others to follow. As if by osmosis, they all come to the conclusion that it should be $85 for a mortgage renewal.

As we look at the charges, and we had a compartment for the charges for certain services, they are all pretty much the same.

Mr. Andre: Here is the dilemma, why the whole question of enforcement in this area is so difficult. If there is collusion between all suppliers in the market you get a uniform price. If you have a 100% perfect competitive market you get a uniform price. So a perfectly controlled market and a perfectly competitive market give you a uniform price. So you cannot look at a uniform price as the means of judging where you are. That is what makes it so difficult.

Mr. McCrossan: I want to pursue this issue at some length. I know we do not legislate on the fly here—

The Chairman: We will adjourn the committee for two minutes.

[*Traduction*]

Le président: Le comité interministériel s'est-il penché sur la validité des règlements car s'ils sont *intra vires*, ils pourraient ne pas être applicables?

M. Andre: Il examine la question. Il n'est pas encore arrivé à une conclusion, à ma connaissance.

M. Rodriguez: Monsieur le ministre, vous vous dites convaincu qu'il y a effectivement concurrence entre les banques sur le plan des frais de service.

Le président: Peut-être pourriez-vous nous expliquer quel est votre rôle en vertu de la Loi sur la concurrence et comment vous voyez le rôle du ministre d'État aux Finances, ou du ministre des Finances, ainsi que celui du surintendant, d'après votre interprétation de la loi actuelle.

M. Andre: Aux termes de la Loi sur la concurrence, c'est le directeur des enquêtes et recherches qui est chargé de son application. Il a mené enquête et n'a trouvé aucune preuve d'infraction à la Loi sur la concurrence. Il a cependant créé au sein de sa direction une unité spéciale pour les institutions financières pour assurer une surveillance continue des institutions. Mais jusqu'ici il n'y a aucune preuve de collusion ni d'infraction à la Loi sur la concurrence.

M. Rodriguez: J'ai reçu des plaintes à ce sujet. Il semble qu'aucune banque ne prend l'initiative de diminuer les frais de service, mis à part les décisions annoncées ces dernières semaines par la Banque de Montréal et la Banque Royale. Il semble qu'en général l'une des banques augmente les frais pour un service et toutes les autres lui emboîtent le pas. Comme par osmose, elles en viennent toute à la conclusion que le renouvellement d'une hypothèque vaut 85$.

Car les frais de service—et nous en avons vu quelques exemples—sont tous à peu près identiques.

M. Andre: Le problème qui rend si difficile l'application de la loi dans ce domaine, c'est que s'il y a collusion entre les fournisseurs sur le marché, le prix est uniforme; si la concurrence joue à 100 p. 100, on obtient encore une fois un prix uniforme. Le prix est donc uniforme que le marché soit parfaitement contrôlé ou que la concurrence joue à plein. L'uniformité du prix ne peut donc pas être considéré comme un indicateur. C'est ce qui rend la chose si difficile.

M. McCrossan: J'aimerais continuer cette discussion. Nous ne voulons pas prendre des décisions à la hâte. . .

Le président: Nous allons lever la séance deux minutes.

[*Text*]

• 1130

• 1133

Mr. McCrossan: I started out by saying one does not like to make legislation on the fly. But I have a specific proposal for which I guess I would ask for a gut reaction, and then a formal response from the department.

It has to do with the words "express agreement" in the Bank Act. If those words were deleted and for them the words were substituted, "explicit agreement outlining for which services there is a charge", would Consumer and Corporate Affairs have a problem with such a change? This "express agreement" seems to mean anything you sign can be used to justify anything.

I think the intention of Parliament was clear that we are talking about an explicit agreement—there is a difference between "express" and "explicit", I think—and specifically saying "an explicit agreement outlining for which services there is a charge". Would you have any problem with that?

Mr. Andre: No, my gut reaction is that sounds fine. But I have to put the caveat or qualifier on it that I have no idea what—

Mr. McCrossan: No, we are not making law on the fly.

Mr. Andre: —the lawyers would say about the contract law, etc. But my gut reaction is that is what I would like to see the thing do.

Mr. McCrossan: Okay. I am not sure whether it is from your department or whether it has to go to the Justice Department, but could we have some indication whether something like that would cause any judicial problems? We are going to have to come up with explicit recommendations ourselves in our committee report. It seemed to me that what was discussed when we amended the Bank Act was an explicit agreement outlining the charges.

• 1135

Mr. Andre: I think in that context it would have to be a kind of government thing, as opposed to my department or the Department of Finance. But certainly we will talk to the Department of Finance people. I do not find that an unreasonable request, and I would like to comply with it in some fashion.

Mr. McCrossan: May I come to the issue of oligopolies and anti-competitive behaviour? You referred to our earlier report suggesting an investigation under the Competition Act with respect to credit card interest rates. The Competition Act prohibits any agreement with respect to a whole series of things—rates of interest, services and so on. Now, I am sure no one would be stupid enough to sign an explicit, or even an express, agreement between the banks limiting services charges or

[*Translation*]

M. McCrossan: J'avais dit d'entrée que nous ne cherchons pas à faire des lois à la va-vite. Mais j'ai une proposition précise à propos de laquelle j'aimerais avoir votre première réaction, en attendant une réponse officielle du ministère.

Elle porte sur l'expression «entente expresse» utilisée dans la Loi sur les banques. Si on la remplaçait par «entente explicite indiquant quels services entraînent des frais», le ministère de la Consommation et des Corporations s'y opposerait-il? «Entente expresse» semble vouloir dire que votre signature vient justifier à peu près n'importe quoi.

Je pense que l'intention du Parlement était d'avoir une entente explicite—et il me semble qu'il y a une différence entre «expresse» et «explicite»—et que l'on pourrait dire avec précision «une entente explicite indiquant les services qui entraînent des frais». Auriez-vous des objections?

M. Andre: Non, de prime abord cela me paraît très bien mais sous réserve. . .

M. McCrossan: Non, nous ne faisons pas des lois à la va-vite.

M. Andre: . . . de ce qu'en penseront les avocats du point de vue du droit commercial, etc. Mais à première vue, cela me paraît traduire mes intentions.

M. McCrossan: Très bien. Je ne sais pas si la réponse doit venir de votre ministère ou du ministère de la Justice, mais pourrait-on nous faire savoir si cette façon de l'exprimer pourrait causer des problèmes d'ordre juridique? Le Comité va devoir lui aussi faire des recommandations explicites. Quand nous avons modifié la Loi sur les banques, nous avons discuté, il me semble, d'une entente explicite énumérant les frais.

M. Andre: Dans ce contexte, j'estime qu'il appartiendrait au gouvernement d'agir plutôt qu'à mon ministère ou au ministère des Finances. Nous aborderons certainement la question avec les fonctionnaires du ministère des Finances. Cette demande ne m'apparaît pas déraisonnable et je serais tout disposé à y faire droit.

M. McCrossan: Puis-je aborder la question des oligopoles et du comportement anticoncurrentiel? Vous avez fait allusion au rapport du Comité paru antérieurement dans lequel nous recommandions la tenue d'une enquête aux termes de la Loi sur la concurrence sur les taux d'intérêt pratiqués sur les cartes de crédit. La Loi sur la concurrence interdit toute entente sur toute une série de choses: taux d'intérêt, services, etc. Or, je suis convaincu qu'aucune banque ne pousserait la stupidité

[*Texte*]

interest rates or whatever. Suits under the old Combines Investigation Act seldom involved an express written agreement; they involved investigations into behaviour and whether there were indications of oligopolistic behaviour or collusion or whatever. In some cases it might have been on a basis of conversation. In some cases, oligopolistic behaviour can occur in the marketplace when there is concentration of ownership or concentration of market share.

You indicated in your opening statement that you have established a task force—your special unit, I believe you call it. There is no evidence so far of a specific violation. Nevertheless, I have tallked with some professors of economics regarding what one observes when one sees oligopolistic behaviour. Typically it happens when there is a limited number of large players in a market, price leadership on the way up and the others follow. In other words, whenever a price moves up, the other players follow and establish the price. You indicated that you had some difficulty judging, when things arrived at the same price, whether it was oligopolistic behaviour or a perfect market, because in a perfect market everyone would also have the same price.

One factor that would seem to be relevant of course is the rate of return, or the profit, because if there is a perfect market and there is a history of intense competition, one expects to see a fairly stable profit margin. In fact in 1987 profit margins in banks, as indicated on page 46 of Dr. Thomas's report, jumped some 35% from the level of profits that Canadian consumers had experienced in the last 10 years and indeed reached the highest level ever recorded. Yesterday Mr. Mackenzie indicated in his testimony that he began having discussions with the banks in March or April about the likelihood of having to post significant reserves for foreign loan losses in October. Somewhat by coincidence—certainly there is no direct link—we started to see massive increases in service charges; and indeed the interest rate spread, which is shown on page 47 of Dr. Thomas's report, also reached an all-time high in 1987.

So we have the empirical evidence that there was a massive quantum jump in the level of profitability of the banks, there was a massive jump in the rate of service fees, there was a significant jump in the level of interest rate charges. There does not appear to be any significant competition. Now, when I talked with professors of economics in this area of oligopoly, they argued that these things demonstrate a pretty strong indication that there is oligopolistic behaviour. It does not demonstrate that there is an argeement, merely that because there are five or six big players in the marketplace they find it mutually advantageous to follow each other up, particularly when they have these foreign loan losses.

[*Traduction*]

jusqu'à signer avec une autre banque une entente explicite, ou même expresse, limitant les frais de service, les taux d'intérêt ou quoi encore. Les poursuites intentées aux termes de l'ancienne loi relative aux enquêtes sur les coalitions se fondaient rarement sur une entente écrite expresse; elles se fondaient plutôt sur des comportements et sur la question de savoir s'il y avait eu comportement oligopolistique, collusion, etc. Dans certains cas, l'infraction reprochée pouvait tenir à une conversation. Dans certains cas, il peut y avoir comportement oligopolistique sur le marché lorsqu'il y a concentration de la propriété ou concentration des parts du marché.

Vous avez dit, dans votre exposé liminaire, que vous aviez créé un groupe de travail, une unité spéciale comme vous l'avez appelée. Il n'existe pour l'instant aucune preuve d'infraction précise. Néanmoins, j'ai demandé à certains professeurs d'économie quelles sont les manifestations d'un comportement oligopolistique. Typiquement, lorsqu'il y a un nombre limité d'acteurs sur un marché, une entreprise prend l'initiative d'augmenter les prix et les autres lui emboîtent le pas. Autrement dit, quand une entreprise augmente ses prix les autres fixent les leurs au même niveau. Vous avez dit que vous avez du mal à juger, quand tous les services sont facturés au même prix, s'il s'agit d'un comportement oligopolistique ou d'un marché parfait puisque, sur ce dernier, tous les intervenants fixeraient le même prix.

Cependant, un facteur m'apparaît pertinent, à savoir le taux de rendement, ou le profit, parce que, sur un marché parfait où la concurrence a toujours été féroce, on s'attend à ce que la marge bénéficiaire demeure relativement stable. Or, en 1987, les marges bénéficiaires des banques, telles que données à la page 46 du rapport du Dr Thomas, ont fait un saut de 35 p. 100 par rapport au niveau de profit que connaissaient les consommateurs canadiens depuis dix ans et ont même atteint le plus haut niveau jamais enregistré. Hier, M. Mackenzie nous a dit qu'il avait engagé des discussions avec les banques au mois de mars ou d'avril sur la possibilité qu'elles aient à constituer, au mois d'octobre, des réserves considérables pour pertes sur prêts consentis à des étrangers. Par pure coïncidence—il n'y a certainement pas de lien direct—nous avons constaté dès ce moment des augmentations très marquées des frais de service et l'écart des taux d'intérêt, donné à la page 47 du rapport du Dr Thomas, a atteint, en 1987, un sommet inégalé jusque là.

Nous avons donc la preuve empirique d'un bond faramineux des profits des banques, d'un saut important des frais de service et d'une majoration importante des frais d'intérêt. Il ne semble pas exister de vraie concurrence. En outre, quand j'ai consulté des professeurs d'économie sur cette question, ils ont soutenu que ces indicateurs témoignent de façon assez convaincante de l'existence d'un comportement oligopolistique. Ces indicateurs ne prouvent pas qu'il y a entente mais plutôt que les cinq ou six grands acteurs sur le marché jugent qu'il est mutuellement avantageux pour eux de s'aligner sur une hausse, particulièrement à une époque où ils ont tous des pertes sur prêts à l'étranger.

[*Text*]

• 1140

Now, I want to know in particular what your department is doing to have a look at the rate of profit, and whether you feel that this is a reliable indicator, or at least a useful indicator, as to whether it is oligopolistic behaviour. I am willing to suggest that we call professors of economics in as witnesses to describe what is an oligopoly, how you identify it when there is not a written agreement like OPEC. But how do we get at this under the Competition Act when there is no formal written agreement but they operate as if they are a combine?

Mr. Andre: We do not. If the structure of an industry or segment is such that one can get behaviour that appears oligopolistic as a result of the structure—there may be no conversations whatsoever, no wink-wink, nudges or anything else between partners, but the structure is such as to cause it to look like it is oligopolistic—there is nothing in the Competition Act. What the Competition Act does is deal with agreements. If there is any agreement, written or in any other way, then it is clearly in contravention of the act. In fact, it is a criminal offence.

But on the broader question—can industries behave in an oligopolistic fashion and still be compliant with the Competition Act—yes, generally speaking they can.

Mr. McCrossan: If that is the case, is there an argument, then, for rate regulation? Because typically in cases where there are monopolies or oligopolies, such as in the CRTC or the CTC, where there is competition but limited competition, we have established a public forum to review these things.

If I could just expand for a second, when the Superintendent of Financial Institutions was here for estimates we asked why there were no dividend cuts when they wrote off these large foreign loans. I am paraphrasing, but I can quote exactly out of the record if need be—I am quoting exactly: "Dividends tend to be a fixed item, not a variable, and this happens to be a pattern of our capital markets". They continued by saying that it was in effect necessary for dividends to be fixed because the banks are continually going into the market to raise capital to expand their deposit-bearing base.

If it is the case that all the profits go to the shareholders but it is inconceivable that dividends would be cut because they cannot discourage people from investing in the banks to expand their capital base, then surely we have a situation where some sort of regulation has at least to be considered when there appears to be reasonably clear empirical evidence of oligopolistic behaviour.

[*Translation*]

J'aimerais savoir plus particulièrement si votre ministère examine ces taux de croissance des profits et s'ils estiment que ce sont des indicateurs fiables, ou du moins utiles, pour juger de l'existence d'un comportement oligopolistique. Je suis prêt à proposer que nous invitions à comparaître des professeurs d'économie qui viendraient décrire ce qui constitue un oligopole et comment on fait pour en constater l'existence en l'absence d'une entente écrite comme celle qui lie les pays membres de l'OPEP. Quelle action pouvons-nous prendre aux termes de la Loi sur la concurrence lorsqu'il n'existe aucune entente écrite formelle mais que les institutions se comportent comme s'il y avait coalition?

M. Andre: Nous ne le faisons pas. La Loi sur la concurrence ne nous habilite pas à intervenir si un comportement oligopolistique est attribuable à la structure d'une industrie ou d'un segment de l'industrie et non pas à des conversations ou à des clins d'oeil, par exemple, entre les partenaires. La Loi sur la concurrence entre en jeu quand il y a entente. S'il existe une entente, écrite ou autre, c'est manifestement contraire à la loi. De fait, c'est une infraction criminelle.

Pour ce qui est de savoir si les industries qui se comportent de façon oligopolistique peuvent néanmoins se conformer à la Loi sur la concurrence, oui, de façon générale, elles le peuvent.

M. McCrossan: Si c'est le cas, pourrait-on alors justifier la réglementation des tarifs? En fait, en règle générale, dans les secteurs où existent des monopoles ou des oligopoles, où la concurrence joue mais de façon restreinte, nous avons créé des organismes publics, comme le CRTC ou la CCT, qui sont chargés d'examiner les tarifs.

Par ailleurs, quand le surintendant des institutions financières a comparu devant le Comité dans le cadre de l'examen du budget, nous lui avons demandé pourquoi les banques n'avaient pas réduit leurs dividendes quand elles ont dû radier leurs importants prêts à l'étranger. J'ai recours à la paraphrase mais je pourrais vous citer exactement l'extrait du compte rendu—et je cite exactement: «les dividendes ont tendance à être fixes et à ne pas fluctuer. Il semble que cela soit la façon dont opèrent les marchés financiers». Plus loin on nous dit qu'il était en fait nécessaire que les dividendes soient fixes parce que les banques font sans cesse appel au marché pour lever des capitaux afin d'élargir l'assise de leurs opérations de dépôt.

S'il est vrai que tous les profits sont versés aux actionnaires mais qu'il est en même temps inconcevable que les dividendes soient réduits parce que les banques veulent attirer les investisseurs afin d'élargir leur assise en capital, alors il me semble nécessaire d'envisager l'adoption de règlements lorsqu'il est raisonnable de croire, d'après les preuves empiriques, qu'il y a comportement oligopolistique.

[*Texte*]

If the only thing that is illegal is making a written agreement, or making a verbal agreement—it is, as you said, the old wink-wink, nudge-nudge, "Know what I mean?"—if that is the basis on which things are done and that is not illegal, then do we not have to have somebody saying—

The Chairman: That is illegal, though. Wink-wink, nudge-nudge is illegal.

Mr. McCrossan: But I think it was suggested that it is not.

Mr. Andre: No, that is illegal. I was not suggesting it is not illegal.

The Chairman: It is illegal.

Mr. Andre: First, it is your view that this situation respecting service charges and the way in which they have become a part of the system and have grown and so on is evidence of oligopolistic behaviour. I am not sure that is proven.

Mr. McCrossan: No. That was not my contention. I can accept unbundling, where you shift from the interest rate spread to the service charges; but when you see both sides moving up simultaneously and taking very large leaps, and nobody apparently offering competition in the marketplace—

• 1145

Mr. Andre: Well, I am not sure about that either. The number of financial institutions and the type and the variety, the growth of the trust companies, caisse-populaires, co-ops, and so on. . . we are concentrating on the banks here, but I think "banks" is almost—forgive me—a generic expression here for—

The Chairman: We are treating it that way in this committee.

Mr. Andre: That is right. In that context, I do not know that one can reach the conclusions that I admitted you have not reached firmly but say are a possibility.

The question is what is the solution—regulation, or to do what we can to improve the competitiveness of the marketplace? I prefer the latter.

Mr. McCrossan: So do I.

Mr. Andre: Part of this exercise, and part of what I have been trying to do through the department, is to work in that area, starting on the basis that we need more and better information for customers, consumers. That is a very important discipline of competition: opening up opportunities for people to alter their patterns and to reward them by doing business with those financial institutions, those banks, that give the best price, best service, and so on.

[*Traduction*]

S'il n'y a que les ententes écrites ou les ententes orales qui soient illégales, alors c'est comme vous dites le bon vieux jeu des clins d'oeil, du «vous voyez où je veux en venir»? Si c'est la façon dont se font les choses et que ce n'est pas illégal, ne faut-il pas que quelqu'un puisse dire. . .

Le président: Mais c'est illégal. Le jeu des clins d'oeil est illégal.

M. McCrossan: Mais il me semble qu'on nous a donné à croire que ce ne l'est pas.

M. Andre: Non, c'est illégal. Je n'ai pas voulu dire que ce n'était pas illégal.

Le président: C'est illégal.

M. Andre: D'abord, vous avez conclu que les pratiques à l'égard des frais de service qui font maintenant partie intégrante du système de façon de plus en plus généralisée constituent la preuve d'un comportement oligopolistique. Je ne suis pas convaincu que la preuve en soit faite.

M. McCrossan: Non. Ce n'est pas ce que je prétends. Je suis prêt à accepter la facturation séparée des services et que la concurrence se fasse au niveau des taux d'intérêt plutôt que des frais de service; mais quand nous constatons que l'écart entre les taux d'intérêt et les frais de service augmente simultanément et par bonds et que personne ne semble offrir des services concurrentiels sur le marché. . .

M. Andre: Eh bien je n'en suis pas certain non plus. Le nombre et la diversité des institutions financières, l'importance croissante des sociétés de fiducie, des caisses populaires, des coopératives de crédit et ainsi de suite. . . nous parlons ici surtout des banques, mais je pense que le mot «banque» est presque devenu un terme générique pour. . .

Le président: C'est ainsi que nous l'utilisons dans ce Comité.

M. Andre: C'est juste. Dans ce contexte, je ne sais pas si l'on peut tirer les conclusions que vous n'avez pas encore faites vôtres, comme j'en ai convenu, mais que vous envisagez.

La question est de savoir si la solution est dans la réglementation, ou dans l'amélioration du jeu de la concurrence? Je préfère la deuxième solution.

M. McCrossan: Moi aussi.

M. Andre: Cette étude est ce que j'ai essayé de faire au ministère, c'est en partie d'améliorer la situation sur le marché en partant de la nécessité de mieux informer le consommateur. C'est une des principales règles de la concurrence: donner aux gens la possibilité de changer leurs habitudes et les récompenser de faire affaire avec certaines institutions financières, certaines banques, en leur donnant le meilleur service au meilleur prix.

[*Text*]

If necessary, I am prepared to look at amendments to legislation to make it more competitive. I hope we do not have to do that. But if necessary, we will do that. Regulation would be a last resort for me, because at the end of the day you have to have some guru making decisions. There is just no evidence that it works very well.

Mr. McCrossan: I agree with you it is only a last resort. But I wonder whether you might expand your investigation through the special unit you have not only into examining whether there are actual breaches of the Competition Act right now, but indeed into talking with experts such as Professor John Chant, at Simon Fraser University—and there is another professor, actually at the RMC in Kingston—who specialize in this type of thing. I wonder whether they should not be consulted on whether there are sufficient indications of oligopolistic behavior that we may have a problem that is not a legal one but that is a very real one for the efficient functioning of the marketplace.

Mr. Andre: The director of investigation and research does deploy in many, many instances a lot of consultants and outside advisers. I do not know in this case whether he has talked to the two people, but I will certainly bring that to his attention. I think it is a good idea.

The Chairman: Mr. Minister, where do you see the superintendent fitting into this? Would you think it would be a reasonable recommendation for us to use him as the agency of the government and have him set up an ombudsman type of branch in his department, in view of the fact that he is dealing all the time with the chief executive officers of the banks?

Mr. Andre: I do not have any strong views on that one way or another. On the one hand it would appear from testimony and so on that this kind of enforcement side and the consumer interest side of that operation are a little weak. On the other hand, I instinctively, viscerally, suspect solutions that say we will hire another official, give him or her an impressive-sounding name, and the problem will be solved. So it is the classic dilemma. I guess I do not know, Mr. Chairman.

The Chairman: You say your department has overall responsibility for consumer protection.

Mr. Andre: Yes.

The Chairman: But having done that, what do you do when you have overall responsibility for consumer protection? Suppose we rewrite the regulations and rewrite the act and you continue to have overall responsibility. What do you do next? Do you make an inspection of a bank office and find they do not bother posting whatever notice we might require, or do not bother treating their customers the way we might have thought should be appropriate in terms of our report or

[*Translation*]

Si nécessaire, je suis prêt à envisager des modifications à la loi pour améliorer la concurrence. J'espère que ce ne sera pas nécessaire. Mais s'il le faut, nous le ferons. Quant à moi, j'estime que la réglementation devrait être le dernier recours, car en fin de compte, c'est toujours un gourou qui prend les décisions. Et il n'est pas prouvé que cela donne de bons résultats.

M. McCrossan: Je suis d'accord avec vous qu'il ne doit s'agir que d'un dernier recours. Mais je me demandais si le rôle de l'unité spéciale que vous avez créée au ministère ne pourrait être élargi au-delà de la simple enquête sur d'éventuelles infractions à la Loi sur la concurrence, et permettre la consultation avec des experts comme le professeur John Chant, de l'Université Simon Fraser—et il y a un autre professeur qui est actuellement au Collège militaire de Kingston—qui est un spécialiste. Je me demande s'il ne conviendrait pas de les consulter pour savoir si les signes de comportement oligopolistique sont en nombre suffisant pour laisser supposer l'existence d'un problème qui, s'il n'est pas d'ordre juridique, est pourtant très réel du point de vue de l'efficacité du marché.

M. Andre: Le directeur des enquêtes et des recherches fait très souvent appel à des experts et à des conseillers de l'extérieur. Je ne sais pas si en l'occurence il a parlé à ces deux personnes, mais je vais certainement les signaler à son attention. Je pense que c'est une bonne idée.

Le président: Monsieur le ministre, quel est selon vous le rôle du surintendant dans tout cela? Pensez-vous qu'il serait raisonnable que nous recommandions qu'il fasse office d'agence du gouvernement et qu'il mette sur pied au sein de son bureau une sorte de service de défense des intérêts des consommateurs, puisqu'il est en rapport constant avec les présidents directeurs généraux des banques?

M. Andre: Je n'ai pas vraiment d'avis là-dessus. D'une part, d'après les témoignages recueillis, il semble qu'il y ait une certaine faiblesse du côté de l'application de la loi et de la défense des intérêts des consommateurs. D'autre part, je suis instinctivement, viscéralement méfiant devant les solutions qui consistent à embaucher un fonctionnaire et à lui donner un titre ronflant. C'est le dilemme classique. Je n'ai pas la réponse, monsieur le président.

Le président: Vous dites que c'est à votre ministère qu'incombe la responsabilité générale de la protection du consommateur.

M. Andre: Oui.

Le président: Mais cela dit, que faites-vous de cette responsabilité générale? Supposez que nous refondions les règlements et la loi et que vous continuiez d'avoir cette responsabilité générale: qu'en ferez-vous? Allez-vous en inspection dans les banques pour voir si elles affichent bien les avis requis, ou si elles traitent leurs clients selon les recommandations de notre rapport ou les désirs du gouvernement? Et si ce n'est pas le cas, que fait votre ministère? Se contente-t-il de prendre note?

[*Texte*]

the view of the government? What does your ministry do? Does it say well, that is interesting?

• 1150

Mr. Andre: No. The situation we are dealing with is a relatively new phenomenon. I am not prepared to admit or acknowledge now it is something that is going to be with us permanently. It is a new phenomenon. It has irritated a lot of customers. There is prima facie evidence at least that it is not really up to the standards we expect in terms of customers purchasing services. Perhaps there are even violations, if not specifically, at least in the spirit of what was intended in the Bank Act, and that needs to be dealt with. But I envision it as perhaps something that is dealt with in a period of time, and then it is done.

The Chairman: Last year we dealt with credit cards and credit card interest, and you have been dealing with the various provincial Ministers. We still have a situation where some banks who run Visa accounts are charging interest on the account from the day of purchase. Even though a person has paid 99% of their account, they charge it on the whole ruddy thing. Except for the Toronto Dominion Bank, I think all of the banks operate that way. There seem to be different methods of notifying people, and so on. Is there anything you envisage the Government of Canada can do to correct that?

Mr. Andre: We have just issued this discussion paper resulting from our last federal-provincial meeting.

The Chairman: I know that.

Mr. Andre: Will this lead to action on the part of the government to help correct the problems? Perhaps. That is the intent. We are trying to see what action would be most appropriate.

Mrs. Collins: Constituents complain to me about the lack of services by the banks to the handicapped, and the difficulties handicapped persons have in accessing bank services. In the context of this inquiry, I was just thinking about the posting of notices. What about the visually impaired? I do not mean necessarily totally blind persons, but many elderly people have some visual impairment. I am not aware of any provisions the banks make for that, either by having the notices available in larger print or in Braille. Are you aware of any banks that provide that service? If not, do you think we should make some requirements for that?

Mr. Andre: I do not know. It is a bigger problem than that. Not too many months ago there was a survey showing that some horribly high percentage of the population is illiterate, in which case there are no signs you can post or pamphlets you can give out that are going to look after that.

I think in terms of the handicapped—either in terms of mobility or vision—they are probably a much smaller

[*Traduction*]

M. Andre: Non. La situation actuelle est un phénomène relativement récent. Je ne suis pas prêt à l'accepter comme une chose permanente. C'est un phénomène récent. Il a irrité beaucoup de consommateurs. Il semble, à première vue, que les services offerts par les banques à leurs clients ne répondent pas vraiment à nos attentes. Il y a peut-être même des infractions, sinon à la lettre, du moins à l'esprit dans la Loi sur les banques, et il va falloir faire quelque chose. Mais je considère que le problème est temporaire et qu'il va être réglé.

Le président: L'an dernier, nous avons examiné la question des cartes de crédit et de l'intérêt qu'elles comportaient, et vous avez été en rapport avec les divers ministres provinciaux. Certaines banques qui offrent la carte VISA continuent aujourd'hui encore de calculer l'intérêt à partir de la date de transaction. Même si le client a réglé 99 p. 100 du compte, il doit payer des intérêts sur la somme globale. Mis à part la Toronto Dominion, je crois que toutes les autres banques pratiquent cette politique. Les méthodes d'information semblent varier, et ainsi de suite. Que pourrait faire le gouvernement du Canada, à votre avis, pour y remédier?

M. Andre: Nous venons juste de publier un document de travail à la suite de la dernière rencontre fédérale-provinciale.

Le président: Je suis au courant.

M. Andre: Cela poussera-t-il le gouvernement à prendre des mesures correctives? Peut-être. C'est le but. Nous essayons de voir ce qui conviendrait le mieux.

Mme Collins: Les électeurs de ma circonscription se sont plaints de la qualité des services offerts par les banques aux handicapés, et des difficultés d'accès qu'éprouvent ceux-ci. A propos de l'affichage des avis, a-t-on pensé aux malvoyants? Je ne veux pas parler nécessairement des aveugles, mais de bien des personnes âgées qui ont la vue faible. Que je sache, les banques n'ont pas prévu de faire imprimer les avis en grosses lettres ou en braille. Savez-vous si certaines banques offrent ce service? Dans le cas contraire, pensez-vous que nous devrions l'exiger?

M. Andre: Je ne sais pas. Le problème va plus loin. Il y a quelques mois à peine, une enquête montrait qu'un pourcentage terriblement élevé de la population est illettré. Dans ce cas, aucune affiche ni aucun dépliant ne résoudra le problème.

Les handicapés, moteurs ou visuels, sont probablement beaucoup moins nombreux que les illettrés, à en croire

[*Text*]

percentage of the population than those who are illiterate, according to that survey. How do you deal with that? I do not know.

Mrs. Collins: In most new public buildings now we have Braille on the elevators. There are handicapped parking spaces. I would just think it is something the banks should take into greater consideration in provision of services.

Mr. Andre: Oh, sure. No question about it. I am not arguing against that.

Mrs. Collins: If a person is severely visually impaired, how can they receive notice of changes in bank services? The notices I have seen tend to be in awfully small print. I have a problem reading them.

Mr. Andre: I do not know, Mary. There is no question that the Bank Act and all the things we are talking about are really designed for that portion of the population who can read. If they cannot read by virtue of being blind or not knowing how to read, how do we deal with them? I do not know.

• 1155

Mr. Rodriguez: I am reading your statement again, and I had underlined some things the first time I read it. One of the things I have to go back to again is the consumer in this whole jungle of dealing with financial institutions. For example, you say that charging 50¢ for a service for which there was previously no charge is not a change in the fee, but in fact the introduction of a new fee. The banks would have us believe that their opinion—we had that from the Superintendent of Financial Institutions, it is his opinion—is that it is not a new fee, but a change in the fee. Statements to convince us that a rise from zero to a level of 50¢ is only an increase and not a new service, as some institutions are doing, could mislead consumers, to say the least. Now, here is the Minister saying this. Here is the Superintendent of Financial Institutions saying this. Here is the little consumer out there. Where does he get justice in this system? We do not allow class action suits—

Mrs. Collins: Not yet.

Mr. Rodriguez: Not yet, but we do not. So what does the little consumer do when he has to deal with this monolith that is nickel and diming him?

Mr. Andre: On the specific question you raised, common sense says that going from zero to 50¢ is introducing a new fee for which there was previously no fee. But legally that might be the situation. But I am merely expressing my opinion that, if that is the legal situation, that is ridiculous because it does not make common sense.

Mr. Rodriguez: My last question has to do with these new ATMs. Now, within your department, I understand—

[*Translation*]

cette enquête. Comment résoudre ce problème? Je ne sais pas.

Mme Collins: Dans la plupart des nouveaux édifices publics, les panneaux des ascenseurs sont en braille. Il y a des places de stationnement réservées aux handicapés. Il me semble simplement que les banques devraient faire un plus gros effort de service.

M. Andre: Certainement. Cela ne fait aucun doute. Je ne dis certainement pas le contraire.

Mme Collins: Comment une personne qui a un handicap visuel grave peut-elle être informée de changement dans les frais de services bancaires? Les avis que j'ai vus sont imprimés en toutes petites lettres. J'ai moi-même de la difficulté à les lire.

M. Andre: Je ne sais pas, Mary. Il est certain que la Loi sur les banques, et toutes les dispositions dont nous avons parlé ici visent cette partie de la population qui sait lire. Que faire de tous ceux qui ne peuvent pas lire soit parce qu'ils sont aveugles, ou parce qu'ils n'ont pas appris? Je ne sais pas.

M. Rodriguez: Je relis votre déclaration et je reviens à certaines parties que j'avais soulignées à la première lecture. Il y a notamment la question du consommateur dans cette jungle que constituent les institutions financières. Par exemple, vous dites que si une banque prélève 50c. pour un service qu'elle offrait jusque là gratuitement, ce n'est pas une modification des frais, mais bien l'introduction de nouveaux frais. Les banques voudraient nous faire croire—et c'est également l'opinion du surintendant des institutions financières—que ce n'est pas l'introduction d'un élément nouveau, mais bien la modification des frais. Le moins que l'on puisse dire c'est que le consommateur risque d'être confus en entendant les déclarations selon lesquelles le passage de 0 à 50c. n'est qu'une augmentation, et non pas l'introduction de frais. Maintenant le ministre dit une chose et le surintendant des institutions financières en dit une autre. Et au milieu de tout cela il y a le pauvre consommateur. Où est la justice dans ce système. Nous ne permettons pas les recours collectifs. . .

Mme Collins: Pour l'instant.

M. Rodriguez: Pour l'instant, mais tout de même. Que peut faire le petit client devant ce géant qui le consume à petit feu?

M. Andre: Sur la question précise que vous avez soulevée, le bon sens nous dit que passer de 0 à 50c., c'est introduire des frais là où il n'y en avait pas. Mais juridiquement, c'est peut-être différent. Je ne fais qu'exprimer mon opinion personnelle, et si d'après la loi ce n'est qu'une augmentation, eh bien la loi est ridicule.

M. Rodriguez: Ma dernière question concerne les nouveaux guichets automatiques. Dites-le moi si je fais

[*Texte*]

and you can correct me if I do not get it right—there is a law that prohibits the banking of personal information about Canadian consumers or Canadians in foreign countries. For example, Sears operates in the United States and in Canada. When they put personal information into their computer banks in Georgia or wherever their computer banks are located, are they allowed under Canadian law to bank personal information—very personal information when you do a credit check—on foreign soil?

Mr. Andre: I do not know, John. I would have to look into that. If it were prevented from doing so, I presume it would be under the Privacy Act.

Mr. Rodriguez: Could you check that?

Mr. Andre: Sure.

Mr. Rodriguez: The use of the INTERAC machine then raises that question.

The Chairman: Mr. Minister, I want to thank you for your appearance.

This meeting is adjourned.

[*Traduction*]

erreur, mais il me semble qu'une loi interdit le stockage à l'étranger de renseignements personnels concernant des Canadiens. Par exemple, Sears a des magasins aux États-Unis et au Canada. Lorsque Sears envoie des renseignements personnels—très personnels dans le cas des vérifications de crédit—à son centre informatique en Georgie ou ailleurs, est-ce bien conforme à la loi canadienne?

M. Andre: Je l'ignore, John. Il faudra que je me renseigne. Si cela était interdit, je présume que ce serait aux termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

M. Rodriguez: Pourriez-vous vérifier?

M. Andre: Certainement.

M. Rodriguez: La question se pose avec l'utilisation des machines INTERAC.

Le président: Monsieur le ministre, je vous remercie d'être venu.

La séance est levée.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 157

Tuesday, April 26, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 157

Le mardi 26 avril 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the Interim Federal Sales Tax Measure relating to Marketing and Distribution Costs—(February 10, 1988 Budget Papers)

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude de la mesure provisoire de taxe fédérale de vente visant les coûts de commercialisation et de distribution—(Documents budgétaires—10 février 1988)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27882—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert E.J. Layton

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert E.J. Layton

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 26, 1988
(235)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 8:01 o'clock p.m. this day, in Room 209, (West Block), the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Murray Dorin, Robert Layton, W. Paul McCrossan, Aideen Nicholson and Norman Warner.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Richard Domingue, Research Officer.

Witnesses: *From the Tax Executives Institute, Inc.*: James Hutchison, Director, Taxes, IBM Canada Limited; Laurent M. Navratil, Director, Purchases and Trade, Hewitt. *From the Canadian Institute of Chartered Accountants*: Alan R. Wilson, C.A. (Price Waterhouse), Chairman, CICA Commodity Taxation Committee; Wayne Matheson, C.A. (Deloitte, Haskins & Sells), Member, Commodity Taxation Committee.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the interim federal sales tax measure relating to marketing and distribution costs contained in the Budget Papers of February 10, 1988. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, March 9, 1988, Issue No. 143.*)

The witnesses from the Tax Executives Institute, Inc. answered questions.

At 8:43 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 8:45 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Alan Wilson from the Canadian Institute of Chartered Accountants made an opening statement and, with the other witness, answered questions.

At 9:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 26 AVRIL 1988
(235)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit aujourd'hui à 20 h 01, dans la pièce 209 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Murray Dorin, Robert Layton, W. Paul McCrossan, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Aussi présents: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de la recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Richard Domingue, attaché de recherche.

Témoins: *Du Tax Executives Institute, Inc.*: James Hutchison, directeur, Taxes, IBM Canada Limited; Laurent-M. Navratil, directeur, Achats et trafic, Hewitt. *De l'Institut canadien des comptables agréés*: Alan R. Wilson, c.a., (Price Waterhouse), président, Comité des impôts indirects de l'ICCA; Wayne Matheson, c.a., (Deloitte, Haskins & Sells), membre, Comité des impôts indirects de l'ICCA.

Conformément aux dispositions du paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de la mesure provisoire de taxe fédérale de vente visant les coûts de commercialisation et de distribution figurant dans les documents budgétaires du 10 février 1988. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 9 mars 1988, fascicule nº 143.*)

Les témoins du *Tax Executives Institute, Inc.* répondent aux questions.

À 20 h 43, le Comité suspend les travaux.

À 20 h 45, le Comité reprend les travaux.

Alan Wilson, de l'Institut canadien des comptables agréés, fait une déclaration préliminaire, puis lui-même et l'autre témoin répondent aux questions.

À 21 h 45, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Tuesday, April 26, 1988

• 2000

The Chairman: We are commencing consideration of our order of reference pursuant to Standing Order 96.(2) in relation to the tax changes with respect to the manufacturers sales tax proposed in the budget of February 10. Our first witnesses are from the Tax Executives Institute, Inc.

Mr. James Hutchison (Director, Tax Department, IBM Canada Limited and Member, Tax Executives Institute, Inc.): Thank you, Mr. Chairman. I am Chairman of TEI Canadian Commodity Tax Committee. With me is Laurent Navratil, a member of that committee, from Hewitt Equipment in Montreal. Tom Kerester, our executive director, was also to have been with us. Unfortunately, his plane had to return to Washington with mechanical problems and it never did make it back into the air, so regrettably he is not with us.

For those who are not familiar with TEI, I would like to run briefly through what our organization is and what it comprises.

The Chairman: Why do we not get onto the problems?

Mr. Hutchison: I certainly can, Mr. Chairman.

The Chairman: I think I have been one of your guest speakers, Jim—

Mr. Hutchison: Yes, you certainly have been.

The Chairman: —at a couple of functions and I think a number of our members are familiar with your organization, so if we could skip the preliminaries and get on with the issue, I think that would probably be the most efficient.

Mr. Hutchison: Okay, I will briefly run through the issues we identified in our brief. Although in principle we think the proposed interim measures will provide greater equity, we are fundamentally concerned about a number of pieces in it. The first concern would be the standard 25% uplift proposed in the base-broadening measure. Feedback generally from all our members is that this 25% is going to result in higher tax liabilities. We would suggest, therefore, that the amount of tax being generated may be higher than is totally neutral. We have asked in our recommendation that Finance should reconsider that amount.

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mardi 26 avril 1988

Le président: Le comité entreprend, en vertu du paragraphe 96.(2) du Règlement, son examen des modifications fiscales relatives à la taxe sur les ventes des fabricants proposées dans le budget du 10 février. Nos premiers témoins sont les représentants de Tax Executives Institute, Inc.

M. James Hutchison (directeur, Taxes, IBM Canada Limitée et membre, Tax Executives Institute, Inc.): Merci, monsieur le président. Je suis président du Comité canadien des taxes à la consommation du TEI. Je suis accompagné aujourd'hui de Laurent Navratil, membre de ce comité et représentant de Hewitt Equipment, de Montréal. Tom Kerester, notre directeur exécutif, devait se joindre à nous. Malheureusement, il n'est pas avec nous puisque son avion a du retourner à Washington en raison de problèmes techniques, et le vol a été annulé par la suite.

Pour la gouverne de ceux qui ne connaissent pas le TEI, j'aimerais expliquer brièvement le mandat de notre organisation et sa composition.

Le président: Pourquoi ne passez-vous pas directement aux problèmes?

M. Hutchison: Je peux certainement le faire, monsieur le président.

Le président: Jim, j'ai été conférencier invité. . .

M. Hutchison: Oui, c'est très vrai.

Le président: . . . lors de plusieurs de vos réunions, et je crois qu'un certain nombre de députés connaissent aussi votre organisation. Nous pourrions donc passer directement à l'ordre du jour, ce qui serait sans doute plus productif.

M. Hutchison: D'accord; je vais faire un bref survol des questions dont nous traitons dans notre mémoire. De façon générale, nous considérons que les mesures provisoires proposées assureront une plus grande équité, nous avons de sérieuses réserves quant à certaines des propositions. La première mesure qui nous préoccupe et qui s'inscrit dans le cadre des propositions visant à élargir l'assiette de la taxe est le rajustement forfaitaire de 25 p. 100. Nos membres croient généralement que ce rajustement de 25 p. 100 entraînera un alourdissement des obligations fiscales. Par conséquent, nous sommes d'avis que les recettes générées par cette taxe risquent d'être plus élevées qu'elles ne le seraient si la mesure était réellement neutre. Dans nos recommandations, nous avons donc demandé au ministère des Finances de réexaminer ce montant.

[*Texte*]

In particular, the so-called industrial goods—goods sold for business use—very often have a much lower manufacturing marketing distribution expense than consumer goods. The result of this, and the 25% uplift, is that business inputs are going to be taxed more heavily and Canadian costs of doing business will increase as a result.

Within that, if you look at goods marketed under sell-and-install contract, those where producers can currently deduct the full value of installation expense from the selling price and arrive at the basis for tax. Under the new proposal, it is intended that they would only be allowed to deduct the cost of installation, and indeed the profit element would then be subject to the 25% mark-up.

• 2005

The Chairman: Will you go over it slowly? You lost me on that one. Presumably the cost of installation includes the profit to the installer.

Mr. Hutchison: In today's rules per ET 205, the installer of goods is allowed to deduct the full value of the installation—cost plus profit. In the interim proposal profit will not be allowed to be deducted and the installer will only be permitted to deduct the cost of installation.

The Chairman: How do you do that? If I hire somebody to put something into my plant, and I pay him $1,000, I do not know what his costs are. There might not be any cost. Perhaps he has a son working for free. I do not know.

Mr. Hutchison: Presumably he can identify his costs.

The Chairman: How would he ever do that?

Mr. McCrossan: Is there an indication whether it is marginal cost or average cost?

Mr. Hutchison: No, it is the full cost of installation.

The Chairman: Where do you pull that one off? Where in the paper is that set out?

Mr. Hutchison: It is in the technical notes, Mr. Chairman.

The Chairman: On which page in the technical notes? I want to know where this cost is.

Mr. Hutchison: On page 10 under deductible marketing and distribution costs, in the second paragraph it says that legislation will authorize deduction for costs reasonably attributable. It lists types of costs, and included are installation costs and customer relation—

[*Traduction*]

Plus particulièrement, les biens dits de consommation commerciale—les biens vendus aux entreprises—comportent très souvent des frais de fabrication, de commercialisation et de distribution moins élevés que les biens de consommation personnelle. Ce rajustement forfaitaire de 25 p. 100 entrainera donc une taxation plus lourde des intrants des entreprises, et les coûts canadiens augmenteront en conséquence.

Dans la même veine, les producteurs peuvent actuellement déduire la pleine valeur des frais d'installation des marchandises qu'ils vendent au terme de contrats de vente—installation de leur prix de vente pour déterminer le montant assujetti à la taxe. La nouvelle mesure proposée leur permettrait de déduire uniquement les frais d'installation de sorte que leurs profits seraient alors assujettis au rajustement forfaitaire de 25 p. 100.

Le président: Pouvez-vous m'expliquer cela, lentement? Je n'arrive pas à suivre votre raisonnement. Les frais d'installation sont censés inclure les profits de l'installateur.

M. Hutchison: À l'heure actuelle, au terme de l'ET 205, les vendeurs qui assument les frais d'installation peuvent déduire le plein montant de ces frais, soit leur coût majoré d'un certain bénéfice. Or, au terme de la mesure provisoire proposée, le bénéfice ne pourra plus être déduit; le vendeur ne pourra déduire que ses frais d'installation.

Le président: Comment peut-il faire cela? Si j'embauche quelqu'un pour qu'il installe du matériel dans mon usine et que je lui verse 1,000$, je ne suis pas en mesure de savoir quels sont ses coûts. Ils sont peut-être nuls. Il fait peut-être travailler son fils sans le rémunérer. Je n'en sais rien.

M. Hutchison: On peut supposer qu'il est en mesure de déterminer quels sont ses coûts.

Le président: Mais comment peut-il le faire?

M. McCrossan: Est-on en mesure de savoir s'il s'agit des coûts marginaux ou des coûts moyens?

M. Hutchison: Non, il s'agit du plein montant des frais d'installation.

Le président: Où êtes-vous allé chercher cela? Où se trouve cette proposition dans le document?

M. Hutchison: Cela se trouve dans les notes techniques, monsieur le président.

Le président: À quelle page dans les notes techniques? Je veux savoir où il est question des coûts.

M. Hutchison: Si vous voulez bien vous reporter à la page 11, sous la rubrique «frais de commercialisation et de distribution déductibles», vous trouverez dans le deuxième paragraphe ce qui suit: La législation autorisera la déduction des frais raisonnablement attribuables. . .». Il y a par la suite une énumération des genres de frais

[*Text*]

The Chairman: Surely to goodness installation costs include the profit earned by the installer. It may not include the profit attributed to the activity if the installer happens to be the taxpayer, but surely it includes the profit paid by the taxpayer to the installer; in other words, the total price to the installer.

Mr. Hutchison: No.

The Chairman: Why would you take a different view? On what basis would you ever consider it being different?

Mr. Hutchison: In discussions with the Department of Finance and in their technical notes, it is quite clear that profit is not deductible on any activity. Marketing and distribution costs—

The Chairman: How do they determine the profit on an activity?

Mr. Hutchison: They will determine or have the taxpayer determine the cost of the activity and any underlying profit will remain in the—

The Chairman: Surely to goodness the cost to the taxpayer is what the taxpayer paid to whoever installs something. Surely it is not the obligation of the taxpayer to go to his contractor, beat him up and tell him he made too much profit on this deal, or that this is the profit made on the deal and therefore he cannot deduct it. Where did you get that idea? Where did that come from, off the wall?

Mr. Hutchison: It is in the technical notes, sir.

The Chairman: I do not agree with you. Financing charges and profits will not be deducted. Anybody who wrote technical notes like that ought to be strung up by those things that hang between his legs.

Mr. Hutchison: Our view obviously coincides with yours. We feel profit should be fully deductible.

The Chairman: That has to be something from the Department of Finance.

Mr. Hutchison: Administration was another potential concern. We have not yet seen the administrative rules. Finance has yet to publish them. With the levels of allocations one could get into, we are very much interested in keeping it as simple as we possibly can, particularly bearing in mind that these are interim measures. I would like to stress that we do not view these in any shape or form as a reason for delaying implementation of reform of sales tax. We think it is important the government recognizes that.

[*Translation*]

déductibles, y compris les frais d'installation et le coût des relations avec la clientèle. . .

Le président: Mais il est impensable que les frais d'installation n'incluent pas la marge bénéficiaire du vendeur. Il n'inclut peut-être pas les bénéfices attribués à l'activité si le vendeur se trouve être le contribuable, mais ils comprennent certainement les bénéfices compris dans le prix payé par le contribuable au vendeur; autrement dit, le prix total payé au vendeur qui assume les frais d'installation.

M. Hutchison: Non.

Le président: Pourquoi soutenez-vous le contraire? Pour quelle raison dites-vous que ce n'est pas le cas?

M. Hutchison: Nous sommes fondés à croire, compte tenu de nos discussions avec le ministère des Finances et des notes techniques que les bénéfices ne sont pas déductibles à l'égard de quelque activité que ce soit. Les frais de commercialisation et de distribution. . .

Le président: Comment peut-on déterminer quel est le bénéfice associé à une activité donnée?

M. Hutchison: Le ministère ou le contribuable devra déterminer le coût de l'activité, et les bénéfices associés demeureront. . .

Le président: Voyons, le coût pour le contribuable, c'est ce que le contribuable a payé à celui qui se charge de l'installation. Ce n'est certainement pas au contribuable d'aller malmener son entrepreneur et lui faire comprendre qu'il a réalisé des bénéfices excessifs sur la transaction ni de lui dire quels bénéfices il a réalisés et lui interdire de les déduire. Où êtes-vous allé piger cette idée? L'avez-vous inventée de toutes pièces?

M. Hutchison: C'est ce que disent les notes techniques, monsieur.

Le président: Je ne suis pas d'accord avec vous. Le texte dit que les frais de financement et les bénéfices ne seront pas déductibles. Celui qui a rédigé ces notes techniques devrait être pendu haut et court.

M. Hutchison: Nous partageons manifestement votre avis. Nous estimons que les bénéfices devraient être déductibles intégralement.

Le président: Ce ne peut être qu'une idée du ministère des Finances.

M. Hutchison: Les mesures administratives nous préoccupent aussi. Nous n'avons toujours pas vu les règles administratives. Le ministère des Finances ne les a pas encore publiées. Étant donné la complexité que pourraient revêtir les règles d'attribution proportionnelle, nous souhaitons qu'elles soient aussi simples que possible, compte tenu particulièrement de ces mesures provisoires. Je tiens à souligner que ces mesures ne justifient pas à notre avis que la mise en oeuvre de la réforme de la taxe de vente soit retardée. Il nous apparaît important de bien faire comprendre cela au gouvernement.

[*Texte*]

• 2010

Mr. McCrossan: Is it your view that you would have to produce a functional cost analysis in order to comply?

Mr. Hutchison: Yes.

Mr. McCrossan: A specific functional cost analysis?

Mr. Hutchison: Whether it would be a specific one or whether you could use your general financial and accounting records, we are not sure at this point. That will largely depend on how the administrative provisions are written. We would like to see them written such that most corporations can use their everyday financial records to do so.

Mr. McCrossan: How much lead time does a typical manufacturer need? I have designed functional cost systems for financial institutions, and I would say that the average time from start to finish is between a year and a year and a half. The interim system is over before I can get the figures to file.

What sort of impression do you have about the state of information in the marketplace? I cannot imagine every manufacturer out there having a sophisticated functional cost system to generate data for this.

Mr. Hutchison: It would be fair to say that most manufacturers have at least a broad analysis as to what is marketing and what is manufacturing, but there will be many costs that will fall in between—for example, the general administrative costs such as personnel, overhead, accounting itself. Clearly we cannot assess how much impact that is going to have until we see the rules from Finance. We are hoping that they will be fairly general, and that as many taxpayers as possible will be able to use their normal accounting records.

Mr. McCrossan: How much in advance of the implementation of the date would you estimate that manufacturers would need to see the rules in order to comply? Is three months enough notice? One month?

Mr. Hutchison: You would probably be looking at about six months.

The Chairman: The minister wants this to come in on November 1. You are saying six months.

Mr. Hutchison: I am looking to May at the latest.

The Chairman: So unless you had the legislation in final form by May 1, you would take the position that compliance would be very difficult for November 1.

[*Traduction*]

M. McCrossan: Croyez-vous que, pour vous conformer aux nouvelles règles, il vous faudrait faire une analyse de coûts fonctionnels?

M. Hutchison: Oui.

M. McCrossan: Une analyse de coûts fonctionnels spécifique?

M. Hutchison: Nous ne savons pas pour l'instant si ce serait nécessairement une analyse distincte ou si nous pourrions utiliser nos livres comptables et financiers courants. Cela dépendra largement de la teneur des dispositions administratives. Nous voudrions que celles-ci soient rédigées de telle sorte que la plupart des sociétés puissent utiliser leurs registres financiers courants pour préparer cette analyse.

M. McCrossan: De quel délai aurait besoin un fabricant typique? J'ai conçu des systèmes d'analyse de coûts fonctionnels pour des établissements financiers et je dirais qu'il faut en moyenne compter 12 à 18 mois. Les mesures provisoires auront cessé de s'appliquer avant que je ne trouve les chiffres nécessaires à l'analyse.

D'après vous, les entreprises visées ont-elles facilement accès aux renseignements requis? J'imagine mal que chaque fabricant dispose déjà d'un système perfectionné d'analyse des coûts fonctionnels dont il aurait besoin pour obtenir les données nécessaires.

M. Hutchison: Il ne serait pas faux de dire que la plupart des fabricants sont à tout le moins en mesure de faire une analyse générale de leurs coûts de fabrication et de commercialisation, mais de nombreux postes de dépenses ne peuvent pas être pris en compte, par exemple les frais généraux d'administration comme les salaires, les frais fixes et les frais de la comptabilité elle-même. Nous ne pouvons certainement pas mesurer l'impact qu'auront ces mesures tant que nous n'aurons pas en main les règles édictées par le ministère des Finances. Nous espérons qu'elles seront assez générales et que le plus grand nombre de contribuables possible pourront continuer d'utiliser leurs livres comptables courants.

M. McCrossan: À votre avis, quel délai devrait s'écouler entre la date d'entrée en vigueur des mesures et la remise des règles aux fabricants pour qu'ils soient en mesure de s'y conformer? Un avis de trois mois serait-il suffisant? D'un mois?

M. Hutchison: Il faudrait probablement prévoir un délai de six mois.

Le président: Le ministre veut que ces mesures entrent en vigueur le 1er novembre. Vous dites qu'il vous faudrait six mois.

M. Hutchison: Il nous faudrait obtenir les règles au plus tard en mai.

Le président: Ainsi, si vous n'avez pas en main le projet de loi dans sa forme définitive au plus tard le 1er mai, vous êtes d'avis que vous pourrez difficilement vous conformer aux règles à compter du 1er novembre.

[*Text*]

Mr. Hutchison: It may be.

The Chairman: What would be the last conceivable date that the industries could operate on a compliance basis, in terms of changing programs and so on, for November 1?

Mr. Hutchison: I cannot give a good answer to that because it will depend on what the regulations will be. I would hope we would see, even in draft form, a copy of those regulations sometime in May so we can assess what that impact will be.

The Chairman: So if you had drafts in May and legislation in June, could you comply for November 1?

Mr. Hutchison: Assuming relatively straightforward allocation processes, I think the average manufacturer could live with that.

The Chairman: What do you mean by "straightforward allocation processes"?

Mr. Hutchison: Levels of detail.

The Chairman: The problem with merchandising costs is that they are not invoice-specific. It is an activity done by the corporation to promote its name, its products, new products, and so on. You cannot attribute merchandising costs to specific bills of lading. Sales tax generally is invoice-specific. What would you think of a manufacturer's filing his monthly return based on shipping widgets where they had no merchandising costs?

• 2015

Mr. Hutchison: If he were allocating directly to each specific product then he would file his monthly returns accordingly.

The Chairman: Would your thought then be that the concept would be that the marketing and distribution costs would be allocated to each specific product in the line, and not generally allocated across the entire product mix on a percentage?

Mr. Hutchison: I think manufacturers should be given the choice of either. There will be situations where in fact it is equitable and perfectly acceptable to allocate them across the broad range. There will be other situations where it is more equitable for that particular manufacturer to allocate to a specific product.

The Chairman: You have had a number of discussions with the Department of Finance so far. Where have those discussions led you with respect to that problem?

Mr. Hutchison: We think they understand our concerns.

[*Translation*]

M. Hutchison: C'est fort possible.

Le président: Pour que les entreprises soient en mesure de conduire leurs opérations conformément aux règles, et modifier leurs programmes et leurs procédures, pour le 1er novembre, quelle est la date la plus tardive à laquelle elles doivent recevoir le texte définitif du projet de loi?

M. Hutchison: Je ne peux répondre adéquatement à cette question sans savoir quelle sera la teneur des règlements. J'espère que nous recevrons ne serait-ce qu'une ébauche des règlements au cours du mois de mai pour que nous puissions en mesurer l'impact.

Le président: Ainsi, si vous receviez l'ébauche en mai et le texte définitif de la loi au mois de juin, pourriez-vous vous y conformer pour le 1er novembre?

M. Hutchison: En supposant que les règles d'attribution proportionnelles seront assez simples, j'espère que le fabricant moyen sera en mesure de se conformer au règlement.

Le président: Qu'entendez-vous par «procédures d'attribution proportionnelles assez simples»?

M. Hutchison: Je pense au nombre de détails qui seront donnés.

Le président: Le problème avec les frais de commercialisation, c'est qu'ils ne peuvent être calculés en fonction des factures. Il s'agit d'une activité de la société visant à faire la promotion de son nom, de ses produits, courants et nouveaux, etc. Il est impossible d'attribuer les frais de commercialisation à des connaissements précis. La taxe de vente est généralement indiquée sur chaque facture. Que penseriez-vous si un fabricant préparait sa déclaration mensuelle en fonction des expéditions de trucs pour lesquels les frais de commercialisation ne seraient pas indiqués?

M. Hutchison: S'il attribuait directement les frais de commercialisation à des produits bien précis, ses déclarations mensuelles le refléteraient.

Le président: Préconisez-vous alors que les frais de commercialisation et de distribution soient attribués à chacun des produits d'une série plutôt qu'à l'ensemble des produits sur une base procentuelle?

M. Hutchison: J'estime que les fabricants doivent avoir le choix entre ces deux formules. Dans certains cas, l'attribution des frais à l'ensemble des produits sera équitable et parfaitement acceptable. Dans d'autres cas, un fabricant donné jugera plus équitable d'attribuer les frais à un produit précis.

Le président: Vous avez eu de nombreuses discussions avec le ministère des Finances jusqu'à maintenant. Ces discussions vous ont-elles permis de trouver une solution à ce problème?

M. Hutchison: Nous croyons que le ministère comprend nos préoccupations.

[*Texte*]

The Chairman: Where are they leading you with their great understanding of your concern?

Mr. Hutchison: To waiting essentially on whatever regulations they come up with. We hope they have listened, and we hope the regulations will be relatively easy to comply with.

There is one other issue we had, and that is in the wholesaler licence provision. I would like to ask Laurent to address that one.

Mr. Laurent Navratil (Member, Tax Executives Institute): TEI fully understands the intent behind revisions to the wholesaler licence provisions. We are concerned primarily with the aspect of the proposal that would require that 45% of taxable goods only be sold under exempt condition in order to continue to qualify for a wholesaler licence. In order to make it more equitable and simpler for those who make significant sales to exempt customers, we have recommended to the Finance Department that a better measure would be 45% of the total sales, rather than of the taxable goods. In my company's case, for instance, which is typical of our industry, 10% or 15% of our total sales are sold under taxed conditions. However, should a net taxable sales base be considered, the proportion reverses itself. Hence our recommendation—

The Chairman: Can you slowly go over that for us? My understanding is that you sell taxable goods and non-taxable goods.

Mr. Navratil: That is right, Mr. Chairman.

The Chairman: And what non-taxable goods do you sell?

Mr. Navratil: We are in the heavy equipment industry, where construction—

The Chairman: And there is no sales tax on that stuff?

Mr. Navratil: No; it is unconditionally tax-free.

The Chairman: I guess that is a good ground to put sales tax on.

Mr. Layton: Only in Ontario, Mr. Chairman.

The Chairman: So you are saying that you have these non-taxable goods anyway.

Mr. Navratil: Yes.

The Chairman: And then you sell taxable goods. . . about 10% of the goods you sell are taxable, but of the proportion of goods you sell, a large portion of the goods you sell in total are non-taxable anyway.

Mr. Navratil: So that would force us to maintain records, revise everything.

The Chairman: How many dollars of the taxable goods do you sell?

[*Traduction*]

Le président: Ayant compris vos préoccupations, quelles concessions est-il prêt à faire?

M. Hutchison: Nous devons essentiellement attendre de voir les règlements qui seront proposés. Nous espérons que le ministère nous a écoutés et qu'il nous sera assez facile de nous conformer aux règlements.

Nous aimerions aborder une dernière question, à savoir celle des licences de grossistes. J'aimerais demander à Laurent de vous en parler.

M. Laurent Navratil (membre, Tax Executives Institute): Nous comprenons parfaitement l'objectif visé par la modification des dispositions touchant les licences de grossistes. Cette mesure nous inquiète surtout dans la mesure où elle obligera les grossistes à ne vendre que 45 p. 100 de leurs biens taxables à des clients exonérés afin de conserver leur licence. Pour rendre cette mesure plus équitable et plus simple pour ceux qui vendent une forte proportion de leurs biens à des clients exonérés, nous avons recommandé au ministère des Finances que la proportion soit de 45 p. 100 du chiffre d'affaires total plutôt que des biens taxables. Par exemple, ma société, qui est typique dans notre industrie, réalise entre 10 et 15 p. 100 de son chiffre d'affaires en vendant à des clients assujettis à la taxe. Toutefois, si les ventes taxables nettes devaient servir de base au calcul, la proportion s'inverserait. Voilà pourquoi nous recommandons. . .

Le président: Pouvez-vous nous expliquer cela, lentement? Si je comprends bien, vous vendez des biens taxables et des biens non taxables.

M. Navratil: C'est exact, monsieur le président.

Le président: Et quels sont ces biens non taxables que vous vendez?

M. Navratil: Nous faisons le commerce de machinerie lourde, où la construction. . .

Le président: Cette machinerie n'est pas assujettie à la taxe de vente?

M. Navratil: Non; la vente de ces produits se fait toujours hors taxe.

Le président: Ce me semble une bonne raison d'assujettir ces produits à la taxe de vente.

M. Layton: Seulement en Ontario, monsieur le président.

Le président: Vous nous dites donc que vous vendez de toute façon ces biens non taxables.

M. Navratil: Oui.

Le président: Et vous vendez aussi des biens taxables. . . environ 10 p. 100 des biens que vous vendez sont taxables, mais dans l'ensemble, une plus forte proportion de l'ensemble des biens que vous vendez sont de toute façon non taxables.

M. Navratil: Nous serions donc obligés de tenir des registres et de réviser toutes nos procédures.

Le président: Quelle est la valeur en dollars des biens taxables que vous vendez?

[*Text*]

Mr. Navratil: As a company?

The Chairman: Yes.

Mr. Navratil: About $30 million to $35 million a year.

The Chairman: You sell $35 million of taxable goods. And how much of that is sold to exempt institutions?

Mr. Navratil: Those are to taxable institutions.

The Chairman: All right. How much of your otherwise taxable goods do you sell to tax-exempt institutions?

Mr. Navratil: The total picture is that we sell something like 235 or 250—

The Chairman: Yes, but that is not what I asked you.

Mr. Navratil: I do not quite. . .

The Chairman: Well, go ahead. You sell $235 million—

Mr. Navratil: Yes. And only about $35 million are taxable.

The Chairman: So $35 million are taxable goods?

Mr. Navratil: Yes.

• 2020

The Chairman: Of that $35 million of taxable goods, how many do you sell to non-taxable companies or institutions?

Mr. Navratil: The numbers I gave you are actual taxable—

The Chairman: Of the $235 million how much do you sell of goods that would otherwise be taxable?

Mr. Navratil: It is less than 50%.

The Chairman: Well, is it $5 million that you sell to municipalities?

Mr. Navratil: I do not have the numbers in detail before me.

The Chairman: Well, is that not the guts of the problem? You are handling $35 million worth of taxable goods. Other wholesalers are handling taxable goods. They have to pay manufacturers sales tax. Why should you have the advantage of not paying?

Mr. Navratil: Because that is the law as it stands today.

The Chairman: That is the problem we are trying to correct. I want to know why you have the right to carry tax-free inventory when other distributors cannot.

Mr. Navratil: The problem is, if the law remains the same as to which goods are taxed in the end, we will have

[*Translation*]

M. Navratil: Dans l'entreprise toute entière?

Le président: Oui.

M. Navratil: Entre 30 et 35 millions de dollars par année.

Le président: Vous vendez donc pour 35 millions de dollars de biens taxables. Quelle proportion de ces ventes sont faites à des établissements exonérés?

M. Navratil: Il s'agit ici d'établissements assujettis à la taxe.

Le président: D'accord. Quelle proportion des biens qui seraient autrement taxables vendez-vous à des établissements exonérés?

M. Navratil: Notre chiffre d'affaires global est de 235 ou 250. . .

Le président: Oui, mais ce n'est pas ce que je vous demande.

M. Navratil: Je ne vois pas. . .

Le président: Enfin, poursuivez. Votre chiffre d'affaires est de 235 millions. . .

M. Navratil: Oui. Les biens taxables entrent dans le total pour environ 35 millions de dollars.

Le président: Vous vendez donc pour 35 millions de dollars de biens taxables?

M. Navratil: Oui.

Le président: Sur ces 35 millions de dollars de produits taxables, combien en vendez-vous à des sociétés ou des établissements non imposables?

M. Navratil: Les chiffres que je vous ai donnés font référence aux produits taxables. . .

Le président: De ces 235 millions de dollars, combien vendez-vous de produits qui seraient autrement taxables?

M. Navratil: Moins de 50 p. 100.

Le président: Eh bien, en vendez-vous pour 5 millions de dollars aux municipalités?

M. Navratil: Je ne connais pas les chiffres exacts.

Le président: Voilà le noeud du problème. Vous faites le commerce de biens taxables d'une valeur de 35 millions de dollars. D'autres grossistes font également le commerce de biens taxables. Pourquoi seriez-vous exonérés de la taxe de vente du fabricant, alors que ces grossistes doivent la payer?

M. Navratil: Parce que la loi en décide ainsi.

Le président: C'est un problème auquel nous essayons de remédier. Je veux savoir pourquoi vos stocks sont non taxés, alors que d'autres distributeurs ne bénéficient pas d'une telle faveur.

M. Navratil: Si la loi continue de désigner les marchandises qui doivent être taxées en bout de ligne, il

[*Texte*]

to put a quantity of taxable goods in inventory, pay tax and then draw back this tax at time of sale.

The Chairman: How much will you have to draw back? What is your duty draw-back problem?

Mr. Navratil: If it is 50%, about $20 million.

The Chairman: You have $20 million draw back and $35 million; is that the ratio right now?

Mr. Navratil: It is about right.

The Chairman: You are saying you have $20 million worth of goods that would be taxable if they were not sold to tax-exempt institutions.

Mr. Navratil: Yes, or tax-free applications such as mining and forestry.

The Chairman: And you have $35 million that are sold to taxable institutions. So you are carrying $55 million worth of goods tax-free in inventory. And you are able to carry your taxable goods in inventory tax-free because you sell $20 million worth of stuff tax-free to some institutions.

Mr. Navratil: Yes.

The Chairman: Why do you think you are entitled to that privilege?

Mr. Hutchison: I think the main point, of which Mr. Hewitt is one example, is that there are a lot of companies—

The Chairman: I know some companies that sell less than 3% have this advantage. I want to know why you should be justified in being in a better position than your competitors.

Mr. Hutchison: I think because a lot of those companies sell primarily to exempt institutions. . . They will sell very few goods to taxable institutions and the administrative paperwork—

The Chairman: Of your taxable quality goods, of $55 million worth of sales, you have to report tax on $35 million worth of sales. The majority of your business is in taxable sales and I want to know why you should not pay tax on the whole thing and then get rebates from the $20 million, rather than have the advantage of the $35 million tax-free while you hold it in inventory.

Mr. Hutchison: It is the administrative workload, on both issues.

The Chairman: Where is the additional administrative workload? It seems to me the workload is the other way

[*Traduction*]

nous faudra payer la taxe sur les marchandises taxables que nous gardons en stock puis déduire cette taxe au moment de la vente.

Le président: À combien se chiffre ce *draw back*? Quel problème avez-vous avec le *draw back*?

M. Navratil: Il s'élève à 50 p. 100, environ 20 millions de dollars.

Le président: Vous avez donc 20 millions de dollars de *draw back* pour 35 millions de dollars de marchandises; quel est le ratio?

M. Navratil: C'est à peu près cela.

Le président: Si je comprends bien, vous avez des marchandises d'une valeur de 20 millions de dollars qui seraient taxables si elles n'étaient pas vendues à des établissements exonérés de taxe.

M. Navratil: Oui, ou utilisées pour des activités non taxables telles que l'exploitation minière et forestière.

Le président: Par ailleurs, vous avez également des marchandises d'un montant de 35 millions de dollars qui sont vendues à des établissements qui doivent payer la taxe. Vous avez donc en stock des marchandises d'une valeur de 55 millions de dollars qui sont exonérées de taxe. Vous êtes autorisés à conserver un stock de marchandises taxables sans payer de taxe, parce que vous livrez à certains établissements exonérés de la taxe des produits d'une valeur de 20 millions de dollars.

M. Navratil: C'est exact.

Le président: Pour quelle raison avez-vous droit à un tel privilège?

M. Hutchison: La raison principale, M. Hewitt en est un exemple, est que beaucoup de sociétés. . .

Le président: Je sais que certaines sociétés qui vendent moins de 3 p. 100 bénéficient de cet avantage. Je veux savoir pourquoi vous êtes favorisés par rapport à vos concurrents.

M. Hutchison: À mon avis, c'est parce que ces sociétés vendent surtout à des établissements exonérés de taxe. . . Elles vendent très peu de produits à des établissements taxables, et les formalités administratives. . .

Le président: Vous avez un chiffre d'affaire de 55 millions de dollars et vous devez payer des taxes sur des produits de qualité taxables d'une valeur de 35 millions de dollars. La majorité de vos activités consiste à vendre des produits taxables, et je ne comprends pas pourquoi on ne vous fait pas payer la taxe sur l'ensemble des produits que vous vendez, quitte à vous rembourser la taxe sur les 20 millions de dollars, plutôt que de vous accorder le privilège de garder en stock sans payer de taxe des marchandises d'une valeur de 35 millions de dollars.

M. Hutchison: Dans les deux cas, c'est pour simplifier les formalités administratives.

Le président: Je ne vois pas en quoi cela augmenterait la charge de travail administratif? Il me semble que c'est

[*Text*]

around. You have $35 million that are taxable and have to report tax on that. I agree the economic problem changes, but I do not think the administrative workload changes.

Mr. Navratil: We have the experience of submitting tax refunds which are quite cumbersome, both for the industry and for the government to audit.

The Chairman: You will have to ask for tax refunds on $20 million, but now you have to report tax on $35 million.

Mr. Navratil: Yes, which our system is designed to make on a regular basis.

• 2025

Mr. Layton: I believe, Laurent, you are with Hewitt and that is the Hewitt in Pointe-Claire?

Mr. Navratil: Yes.

Mr. Layton: Welcome from your deputy. I had no idea you would be our guest. I am glad you are here. Now we will see if we can keep the chairman under control.

The Chairman: That is not easy.

Mr. Layton: No, I know it is not. It takes all of us.

The so-called interim sales tax proposals are intended to catch some of that equipment the chairman was identifying in his review of what goes tax exempt, what goes tax-free, what is held in inventory and so forth.

Is there in your submission a proposal that would change the conditions that have been advanced by the Department of Finance on the interim?

Mr. Navratil: Yes.

Mr. Layton: And is that covered in the brief I have in front of me?

Mr. Navratil: Yes it is. It is on the basis of evaluating the 35% we are suggesting should take into account the total value of the goods, rather than just the taxable goods.

Mr. Layton: But as the chairman has just pointed out, this does mean that a considerable proportion of the total inventory then is enjoying a tax-free basis, even though it might not eventually go to tax exempt.

Mr. Hutchison: Under current legislation, once a wholesaler licence has been granted there are essentially no provisions under which it is withdrawn. What the Department of Finance was trying to do was to eliminate the licences for those who hold them, who in fact are now making very few sales under exempt conditions. The way

[*Translation*]

tout le contraire. Vous avez en stock des marchandises taxables d'une valeur de 35 millions de dollars et vous devez vous acquitter de la taxe sur ces produits. Je comprends que cela fasse une différence sur le plan financier, mais je ne crois pas que le fait de payer la taxe augmenterait la charge administrative.

M. Navratil: Nous savons, par expérience, que les demandes de remboursement de taxe sont encombrantes, tant pour l'industrie que pour le gouvernement, qui doit les vérifier.

Le président: Il vous faudra demander des remboursements de taxe sur des produits d'une valeur de 20 millions de dollars, alors qu'en ce moment vous payez des taxes sur des produits d'une valeur de 35 millions de dollars.

M. Navratil: C'est exact, et notre organisation est conçue de manière à effectuer ces paiements de manière régulière.

M. Layton: Je crois, Laurent, que vous travaillez chez Hewitt, est-ce bien le Hewitt de Pointe-Claire?

M. Navratil: Oui.

M. Layton: Votre député vous souhaite la bienvenue. Je ne m'attendais pas à vous voir ici, mais je suis heureux de vous avoir parmi nous. Nous allons voir si nous pouvons neutraliser le président.

Le président: Ce n'est pas chose facile.

M. Layton: Je le sais. Nous devons tous nous y mettre.

Les propositions appelées mesures provisoires de taxe fédérale de vente sont destinées à s'appliquer à une partie de l'équipement dont le président a fait état dans sa liste des produits exonérés de taxe, des produits détaxés, des marchandises conservées en stock, etc.

Votre mémoire contient-il une proposition visant à modifier les mesures provisoires établies par le ministère des Finances?

M. Navratil: Oui.

M. Layton: Est-ce que cela se trouve dans le mémoire que j'ai devant moi?

M. Navratil: Exactement. Nous demandons que la valeur totale des produits, plutôt que seulement celle des produits taxables soit prise en compte lors de l'évaluation des 35 p. 100.

M. Layton: Mais, comme le président vient de l'indiquer, cela signifie qu'une grande proportion des stocks reste intaxée, même s'il faudra finalement acquitter des taxes à l'égard de ces produits.

M. Hutchison: La loi actuelle ne prévoit aucune disposition permettant de retirer une licence de grossistes une fois que celle-ci a été accordée. Le ministère des Finances tente de retirer les licences des grossistes qui distribuent très peu de produits exonérés de taxe. Le projet de loi dispose que la licence sera retirée à tout

[*Texte*]

they have drafted the particular section is they have said that unless someone is selling more than 45% of taxable goods in exempt circumstances, they will no longer be permitted to hold the licence.

There are a number of corporations such as Hewitt where in fact total sales, including exempt goods to exempt customers, are substantially greater than 45% of the total business.

The Chairman: You cannot obviously include capital goods where there was never any intention to put tax on. Machinery and that type of thing used in the production of goods is essentially not taxable by federal sales tax, but the little bits and pieces and parts—electrical outlets and that kind of thing, plumbing supplies and so on—are all taxable unless they are sold to tax-exempt customers, and tax-exempt customers are essentially municipalities or provincial utilities.

So what we have is a number of wholesalers who have licences where in some cases less than 3% of their goods are sold to tax-exempt companies; but they do not have to pay tax on any of their inventory because they have a licence.

The effect of this particular provision is to say that you have to sell in excess of 45% of your goods to tax-exempt purchasers in order to get a wholesale licence. The effect of the wholesale licence means of course you do not pay manufacturers' sales tax on your inventory.

Mr. Layton: I am trying to follow this. Is this likely to lead to legal and corporate manoeuvrings?

The Chairman: It may, but I doubt that. I think the problem is that we now have major retailers who are sitting with very little sales going to tax-exempt people. But they have bought companies with licences and amalgamated those companies into their regular operation, like Sears Roebuck, and pay no sales tax on their inventory. That deprives the government of a hell of a lot of cash up front, but it obviously very much changes the economics of those people with these licences.

• 2030

Mr. Layton: Eventually the tax on non-tax-exempt sales includes the tax. It is only the—

The Chairman: When they eventually sell it to a taxable institution, they charge up the tax.

Mr. Layton: So it is more of a delay—

The Chairman: In the interim the inventory is held tax-free, and on slow-moving inventory that is a pretty valuable thing. A lot of this stuff is slow-moving inventory, am I not correct?

[*Traduction*]

grossiste qui vend plus de 45 p. 100 de produits taxables sans être tenu de payer la taxe.

Dans le cas de certaines sociétés comme Hewitt, le total des ventes, y compris les produits exonérés vendus à des clients eux-mêmes exonérés de la taxe, est nettement supérieur à 45 p. 100 de l'ensemble des ventes.

Le président: Vous ne pouvez pas prendre en compte les biens d'équipement que le gouvernement n'a jamais l'intention de taxer. Les machines et autres pièces d'équipement utilisées dans la production de biens ne sont pas assujetties à la taxe de vente fédérale, alors que les accessoires tels que les prises électriques, les fournitures de plomberie etc., sont tous taxables, sauf s'ils sont vendus à des clients exonérés de la taxe de vente. Ces clients sont essentiellement les municipalités ou les services publics provinciaux.

Il y a donc des grossistes qui bénéficient d'une licence, alors qu'ils vendent, dans certains cas, moins de 3 p. 100 de leurs marchandises à des sociétés exonérées de taxe; ces grossistes n'ont donc pas de taxe à payer sur leurs marchandises en stock.

Les grossistes devront, en vertu de la nouvelle disposition, vendre plus de 45 p. 100 de leurs marchandises à des clients exonérés de la taxe de vente pour pouvoir obtenir une licence. Grâce à cette licence, les grossistes n'ont pas à payer la taxe de vente des fabricants sur leur stock.

M. Layton: Je me demande si cette disposition risque de donner naissance à des manoeuvres juridiques de la part des sociétés?

Le président: C'est possible, mais j'en doute. Le problème, c'est qu'il y a en ce moment d'importants distributeurs qui vendent très peu de leurs marchandises à des clients exonérés de la taxe de vente. Ces distributeurs ont fusionné avec des sociétés qui détenaient des licences et ne paient aucune taxe de vente sur leurs marchandises en stock. C'est le cas de Sears et Roebuck. Voilà qui prive l'État d'un montant considérable de recettes, mais il est clair que la nouvelle disposition modifie considérablement la situation financière des grossistes qui détiennent les premis.

M. Layton: L'État finit par encaisser la taxe au moment de la vente des marchandises non exonérées. C'est simplement. . .

Le président: Le grossiste facture la taxe lorsqu'il vend ses produits à un établissement assujetti à la taxe.

M. Layton: C'est donc une simple question de décalage. . .

Le président: Mais en attendant, les grossistes ne paient aucune taxe sur leurs marchandises en stock. Le montant est considérable dans le cas des marchandises qui s'écoulent lentement. Je crois que je ne me trompe pas en

[*Text*]

Mr. Navratil: The turnover is about three or three and a half a years.

The Chairman: Yes, at the best.

Mr. Dorin: So it is worth your while to have. . . In one of my previous lives I was in the airplane parts business and we tried very hard—I was never successful—to get a licence for this exact reason. It is worth it if you can do it.

Mr. McCrossan: Mr. Chairman, I want to pursue the comments on page 4 of the brief, business inputs, because at first reading it seems to me the numbers suggest some significant impact on the free trade agreement.

If you are saying that capital goods for business inputs frequently have a real merchandising and development of 7% but are taxed at 25% or whatever—that 25% uplift—it implies, at least for some goods, an 18% increase in effective price. You have not specified what sort of goods would be at that 7% range, nor what sort of businesses would be affected, but if we are trying to move towards longer production lines—which is obviously where we want to go with free trade—we are going to be encouraging people to make a lot of capital purchases starting next January, just after this regime comes in.

I am more than a little concerned that the implication of what you are saying is that for administrative convenience we just put any plans to increase longer production lines at a competitive disadvantage to the point where long competitive lines already existing in the States can come in and undercut us. I wonder if you could give examples of the types of capital goods that would typically have this 7% mark-up and which industries might be affected by having the 25% uplift.

Mr. Hutchison: While we focused on capital goods here, in reality you are really recognizing anything consumed in industry. If one looks at typical marketing and distribution patterns, the bulk of marketing and advertising is done in consumer goods. Hence one will find that an item a consumer would perhaps buy in a store will have a heavy marketing expense associated with it, while industrial users will buy it in bulk with very little or no advertising on it. Capital goods are the same way. They typically will not have the level of advertising and marketing expense associated with consumer goods. A standard base uplift of 25%, going across all goods subject to the 12% tax, will mean that for those goods for which less than 20% of the price is represented by marketing and distribution costs there will be a tax increase. If one thinks in terms of someone using the standard 7%

[*Translation*]

disant que bon nombre de ces produits s'écoulent lentement?

M. Navratil: Le roulement est d'à peu près trois ans ou trois ans et demi.

Le président: Oui, au mieux.

M. Dorin: Cela vaut donc la peine. . . Dans une de mes vies précédentes, j'étais distributeur de pièces d'avion. . . J'ai fait tout mon possible—sans jamais réussir—pour obtenir une licence à cause de cette raison même. Cela vaut la peine quand on peut en obtenir une.

M. McCrossan: Monsieur le président, j'aimerais continuer de commenter la page 4 du mémoire qui porte sur les facteurs de production, car, à première lecture, il me semble que les chiffres révèlent des répercussions importantes sur l'accord de libre-échange.

Si, comme vous le dites, les biens d'équipement de consommation commerciale occasionnent souvent des frais réels de commercialisation et de distribution de 7 p. 100, mais sont taxés à 25 p. 100, en vertu de ce rajustement en hausse de 25 p. 100, ce qui occasionne une augmentation de 18 p. 100 du prix de certains produits. Vous ne précisez pas quels sont les types de produits où s'applique ce pourcentage de 7 p. 100 ni quels sont les secteurs qui seraient touchés, mais si nous nous dirigeons vers des cycles de production plus longue. Comme ce sera probablement le cas avec le libre-échange—nous allons encourager les entreprises à acheter beaucoup de biens d'équipement à partir du mois de janvier prochain, après l'entrée en vigueur du nouveau régime.

Je suis plutôt inquiet, car en fait ce que vous dites signifie que, pour des raisons de convenance administrative, les plans visant à prolonger les cycles de production seront victimes d'un désavantage concurrentiel, et les produits concurrents déjà fabriqués aux États-Unis pourront être livrés au Canada à un prix inférieur. J'aimerais que vous nous donniez des exemples de types de biens d'équipement qui font l'objet de cette augmentation de 7 p. 100 et que vous nous indiquiez quelles sont les industries susceptibles d'être touchées par l'ajustement en hausse de 25 p. 100.

M. Hutchison: Nous avons parlé exclusivement des biens d'équipement, mais en réalité tous les biens consommés par l'industrie sont concernés. Il suffit d'examiner le secteur de la commercialisation et de la distribution pour constater que la majorité des activités de commercialisation et de publicité s'appliquent aux biens de consommation. On peut constater qu'un article acheté par un consommateur dans un magasin aura donné lieu à de grandes dépenses de commercialisation, alors qu'il n'est pratiquement pas nécessaire de faire des dépenses de publicité s'il est acheté en gros par les industries. Pour les biens d'équipement, c'est la même chose. Ils ne nécessitent généralement pas les mêmes dépenses de publicité et de commercialisation que les biens de consommation. La mise en place d'un rajustement forfaitaire de 25 p. 100 applicable à tous les biens

[*Texte*]

effectively, the rate of tax moves from 12% currently to 13.95%. That is quite a large increase.

We focused here on capital goods—given that there are a lot of capital goods purchased that are taxable—because exemptions typically only cover those used directly in a manufacturing or processing environment. There is a lot of administrative capital purchase as well. In those cases there will not typically be 20% of the price attributable to marketing and distribution, hence there will be some level of increase.

• 2035

Mr. McCrossan: As you were working proportions through it, it seems to me that it came out to effectively 2% or less in the purchase price.

Mr. Hutchison: Well, it is 2% of tax. If you looked at someone who is claiming the standard 7%, taking the 25% base broadening, then it is a 2% increase in tax. That is quite a large increase, 2 on 12 or 16%, a large tax bite, and, as I mentioned, it covers more than merely the capital goods but also anything used in industry.

The Chairman: Well, what you are saying is that really what we are doing is raising taxes by 2% for a great number of capital things or goods, the goods that have no marketing cost.

Mr. Hutchison: That is correct.

The Chairman: Have made any studies concerning the government's allegation that 25% is a fair marketing allowance, and that their uplift will not increase tax revenue one bit?

Mr. Hutchison: As I mentioned earlier, Mr. Chairman, we have suggested that the Department of Finance should re-examine that 25%. The majority of our members have advised they will see higher taxes payable as a result of this measure. Now we have no way of knowing what it is across all of industry in Canada. Clearly in a measure like this there will be winners, there will be losers.

The Chairman: Is it suggested that the uplift should be 20% or 18%? Do you have any figure that you could recommend to us in order to make this system fly?

Mr. Hutchison: We did not have enough information to be able to pinpoint a number.

Mr. Dorin: If the Department of Finance said 10%, would you have said to us it is still too high? I understand

[*Traduction*]

assujettis à la taxe de 12 p. 100 représente une augmentation de taxe sur les biens pour lesquels le fabricant dépense moins de 20 p. 100 du prix en frais de commercialisation et de distribution. Pour quelqu'un qui utilise la taxe ordinaire de 7 p. 100 à bon escient, la taxe passe de 12 p. 100 à 13,95 p. 100. C'est une grande augmentation.

Nous avons concentré notre attention sur les biens d'équipement—car beaucoup de biens d'équipement sont taxables—parce que les exemptions ne s'appliquent qu'aux biens directement utilisés par les entreprises de fabrication ou de conditionnement. Pourtant, il y a beaucoup de biens d'équipement de nature administrative. Ces biens connaîtront une certaine augmentation, étant donné que 20 p. 100 de leur prix ne sont pas attribuables à des frais de commercialisation et de distribution.

M. McCrossan: À propos de proportions, il me semble qu'on en arrive en réalité à 2 p. 100 ou moins du prix d'achat.

M. Hutchison: Eh bien, c'est 2 p. 100 de taxe. Ainsi, pour quelqu'un qui paye la taxe normale de 7 p. 100, l'ajustement en hausse de 25 p. 100 amène une augmentation de 2 p. 100. Deux p. 100, c'est beaucoup sur 12 ou 16 p. 100, et comme je l'ai dit, cette taxe ne s'applique pas seulement aux biens d'équipement, mais à tous les biens consommés par l'industrie.

Le président: Ce que vous voulez dire, en fait, c'est que nous allons augmenter de 2 p. 100 la taxe qui frappe un grand nombre de biens d'équipement qui n'ont donné lieu à aucun frais de commercialisation.

M. Hutchison: C'est exact.

Le président: Avez-vous cherché à savoir si le gouvernement ne fait pas erreur quand il affirme que le chiffre de 25 p. 100 est une bonne évaluation des frais de commercialistion et que le rajustement en hausse n'entraînera aucune augmentation des recettes fiscales?

M. Hutchison: Comme je l'ai déjà dit, monsieur le président, nous avons demandé au ministère des Finances de réviser le pourcentage de 25 p. 100. La majorité de nos membres sont convaincus qu'ils auront à payer des taxes plus élevées avec cette mesure. Cependant, nous ignorons quelles seront les répercussions dans tous les secteurs industriels du Canada. Il est clair qu'il y aura des gagnants et des perdants avec des mesures comme celles-là.

Le président: Est-ce à dire que vous préconisez un rajustement de 20 p. 100 ou de 18 p. 100? Pouvez-vous proposer un chiffre qui permettrait de faire fonctionner le système?

M. Hutchison: Nous ne disposions pas de suffisamment d'informations pour arrêter un chiffre précis.

M. Dorin: Est-ce que vous seriez venu vous plaindre si le ministère des Finances avait choisi un rajustement de

[*Text*]

you are an advocate of your constituency, if you like, so you are interested in having the taxes as low as possible.

Mr. Hutchison: With respect, the members have—

The Chairman: How will IBM make out of this, Jim? You manufacture computers and typewriters and all that type of thing.

Mr. Hutchison: It will cost us quite a bit of money.

The Chairman: With massive marketing operations, you have guys running around the countryside expensively, showing people how to run your equipment and that type of thing—all marketing costs. Will you not be way better off with this deal?

Mr. Hutchison: No. Actually, Mr. Chairman, it will cost IBM quite a bit of money.

The Chairman: Do you have some figures on IBM?

Mr. Hutchison: Yes, I do, but I am not prepared to identify specific numbers at this point.

The Chairman: Would you be prepared to identify them to the committee in camera?

Mr. Hutchison: Yes I could, certainly.

The Chairman: We would not make those figures available to the public. In other words, we understand that those are marketing valued bits of information that your competitors would love to see, but which you do not want them to see. We agree with you, but if you would let those be available to us, that would help us in our consideration of this, because what we are looking at is the assertion by the Department of Finance that there is no increase in taxes, but you come to tell us that the tax goes from 12% to 13.95%. That happens to be one of the figures I came up with. I have my problems if that is the case, because what we are doing is very substantially increasing sales tax.

Mr. Hutchison: We recognize that there are those who will pay less tax. With respect to the earlier comment that indeed we were interested in taxes being eliminated, to be fair to our members, I think our members in principle accept the theories behind the interim measures. The concerns have been expressed that the majority of them see increased taxes, therefore they question whether in fact 25 is the right number, but we do not have the knowledge base to size that.

Mr. McCrossan: You suggest in your brief a separate outlet factor for three categories. I assume you are not exposing it to the committee first. You have suggested this to the Department of Finance.

Mr. Hutchison: Yes, we have.

Mr. McCrossan: What has their reaction been?

[*Translation*]

10 p. 100? Je crois que vous prêchez pour votre paroisse et que vous avez intérêt à ce que les taxes soient les moins élevées possible.

M. Hutchison: Sauf votre respect, nos membres ont. . .

Le président: Comment va réagir IBM? Vous fabriquez des ordinateurs, des machines à écrire et ce genre d'équipement.

M. Hutchison: Cela va nous coûter pas mal d'argent.

Le président: Vous déployez d'énormes efforts de commercialisation, vous avez des représentants qui sillonnent les campagnes à grands frais pour montrer aux clients comment utiliser votre matériel, etc. . . Tout cela, ce sont des frais de commercialisation. Est-ce que les nouvelles mesures ne vous seront pas favorables?

M. Hutchison: Pas du tout, monsieur le président. Elles vont coûter beaucoup d'argent à IBM.

Le président: Est-ce que vous avez des chiffres en main pour IBM?

M. Hutchison: Oui, mais je ne suis pas prêt à les dévoiler pour le moment.

Le président: Est-ce que vous seriez prêt à nous en faire part à huits clos?

M. Hutchison: Oui, ce serait possible.

Le président: Ces chiffres ne seraient pas rendus publics. Autrement dit, nous comprenons qu'il s'agit là de précieuses informations de commercialisation, que vous ne voulez pas transmettre à vos concurrents. Nous comprenons votre point de vue, mais ces chiffres nous seraient très utiles pour vérifier si le ministère des Finances a bien raison lorsqu'il affirme que les nouvelles mesures n'entraîneraient aucune augmentation des taxes, alors que vous alléguez, de votre côté, que la taxe passerait de 12 à 13,95 p. 100. C'est un des chiffres que j'ai notés. Si tel est le cas, il y a un problème, car il s'agit là d'une augmentation notable de la taxe de vente.

M. Hutchison: Nous reconnaissons que certains assujettis paieront moins de taxes. Pour revenir au commentaire précédent dans lequel on nous accusait de vouloir supprimer les taxes, je crois qu'il faut rendre justice à nos membres et reconnaître qu'ils ont accepté le principe des mesures provisoires. J'ai mentionné que la majorité d'entre eux s'attendent à une augmentation des taxes. C'est la raison pour laquelle ils contestent le chiffre de 25 p. 100, mais nous n'avons pas les renseignements nécessaires pour faire une évaluation exacte.

M. McCrossan: Dans votre mémoire, vous recommandez des dispositions particulières pour trois catégories de produits. Je suppose que vous en avez déjà parlé au ministère des Finances et que vous ne livrez pas cette proposition en primeur au Comité.

M. Hutchison: Oui, nous en avons parlé au ministère des Finances.

M. McCrossan: Quelle a été leur réaction?

[*Texte*]

Mr. Hutchison: We had no formal reaction from the Department of Finance. We were hesitant about recommending a separate uplift for these types of goods, the industrial goods, simply because of the added complexity of it.

• 2040

Mr. McCrossan: An industrial good could be anything from this pencil I am holding in my hand, to be purchased by a firm or by you in a Grand & Toy store, or it could be a conveyor belt, which a consumer would never purchase, never have available to—

Mr. Hutchison: That is part of the problem of complexity. But very clearly, depending on where the 25% comes out, we believe they should consider some form of relief for industrial goods, the capital goods, as we have recommended.

Mr. McCrossan: It seems to me there are two different things. Capital goods are very different from industrial goods, are they not? Are there not two different thrusts there?

Mr. Hutchison: The principle is the same in both cases. They are consumed by industry and in general they will have much less marketing and distribution than the typical consumer goods. I think to be fair, while we focus on the capital goods, one would have to recognize that all industrial goods, industrial sales, would have the same argument from an equity point of view.

The Chairman: If there are no further questions, I want to thank you very much for coming. This has been a good presentation. Our next witness is the CICA.

• 2042

• 2046

The Chairman: Let us get this show on the road again. We are continuing with our hearing under Standing Order 96.(2) in connection with sales tax reform as set out in the budget of February 10.

Our witnesses are Alan Wilson, a Chartered Accountant with Price Waterhouse, Chairman of the CICA Commodity Tax Committee. With him is Wayne Matheson, CA, from Deloitte, Haskins & Sells and Dana Clarence. Dana, do you have a CA also?

Mr. D. Clarence (Legal Counsel, Canadian Institute of Chartered Accountants): I am a lawyer.

The Chairman: I would not apologize for it.

Mr. Clarence: I certainly would not.

[*Traduction*]

M. Hutchison: Nous n'avons eu aucune réponse officielle du ministère des Finances. Nous avons hésité à recommander un facteur de rajustement distinct pour ces catégories de produits, les biens industriels, étant donné la complexité de l'application.

M. McCrossan: Quand on parle de biens de consommation industrielle, il peut s'agir aussi bien de ce crayon que je tiens en main, qu'une société ou que vous-même peut acheter dans un magasin Grand & Toy, que d'un transporteur, qui n'est pas un bien de consommation. . .

M. Hutchison: C'est ce qui rend le problème complexe. Mais nous sommes convaincus que le ministère des Finances devrait, selon l'augmentation qu'entraînera le rajustement de 25 p. 100, envisager, comme nous l'avons recommandé, un certain dégrèvement pour les biens industriels, les biens d'équipement.

M. McCrossan: Il me semble qu'il y a une différence. Les biens d'équipement, ce n'est pas la même chose que les biens industriels. N'y a-t-il pas là deux éléments différents?

M. Hutchison: Le principe est le même dans les deux cas. Il s'agit de biens utilisés par l'industrie, et en général, ils entraînent beaucoup moins de dépenses de commercialisation et de distribution que les biens de consommation. Je pense qu'il faudrait, pour être équitable, accorder aux biens industriels, aux produits vendus aux industries, le même traitement qu'aux biens d'équipement.

Le président: S'il n'y a pas d'autre question, nous allons mettre fin à votre témoignage. Merci d'être venu nous présenter cet intéressant exposé. Notre prochain témoin est l'ICCA.

Le président: Revenons à nos moutons. Nous poursuivons notre audience, en vertu du paragraphe 96.(2) du règlement, sur la réforme de la taxe de vente proposée dans le budget du 10 février.

Nos témoins sont Alan Wilson, comptable agréé de la société Price Waterhouse et président du comité de la taxe sur les denrées de l'institut canadien des comptables agréés. Il est accompagné de Wayne Matheson, CA de la société Deloitte, Haskins & Sells, et de Dana Clarence. Dana, êtes-vous comptable agréé également?

M. D. Clarence (conseiller juridique, institut canadien des comptables agréés): Je suis avocat.

Le président: Vous n'avez pas à vous en excuser.

M. Clarence: Ce n'est pas mon intention.

[*Text*]

The Chairman: Obviously CAs need a lawyer to represent them because they would otherwise get in trouble.

Mr. Clarence: That is what I keep telling them.

Mr. Alan Wilson (CA, Price Waterhouse, Chairman, Canadian Institute of Chartered Accountants, Commodity Taxation Committee): That is why Dana is not going to say anything.

Mr. Chairman, we have provided you with copies of our submission sent to the Minister of Finance. I would like to briefly run through the CICA's overall position and then we will address some of the specifics in our submission. You can jump in anywhere.

The CICA essentially understands the need to maintain traditional revenues from the federal sales tax system. As we understand it, that is what is driving last year's proposals for related party rules, wholesale shifts and now these proposals. It is an attempt to hold the revenues at the level they are used to.

The Chairman: I think it is the level they would like to get.

Mr. A. Wilson: I am advised that it is the revenue they traditionally receive, whatever that means. We accept that as a basic notion. Whether it means a tax increase currently to achieve that result is something else.

For many years it seems the objective has been to try to take a manufacturer's sales tax and make it a tax on retailers and wholesalers instead of a tax on manufacturing. This proposal, as we understand it, represents an attempt to abandon that process and go backwards to try to produce a system that essentially taxes manufacturing and does not tax selling and distributing.

If you can do that, you eliminate the distinctions we presently have to live with and the discrimination we live with in terms of imports, private-brand goods, marketing companies and the like. You drive everyone down to a common base and most of the inequities should disappear. It only works if you do it absolutely as opposed to the three-quarters or 80% effort we are looking at. I am not saying it is necessarily wrong that it be three-quarters, but it does not quite do the trick.

We think it takes you an awful lot closer to a base equality for most goods in Canada than any of the other proposals we have had to live with or contemplate for a manufacturers sales tax. This proposal minimizes the deficiencies of a manufacturer's sales tax, for whatever it is worth, and gives a common tax base. The CICA fundamentally recognizes that, accepts it, and thinks this is not a bad proposal in the short term.

[*Translation*]

Le président: Les comptables agréés ont certainement besoin d'un avocat pour les représenter, sans quoi ils pourraient avoir des ennuis.

M. Clarence: C'est ce que je ne cesse de leur répéter.

M. Alan Wilson (CA, Price Waterhouse, président, institut canadien des comptables agréés, comité de la taxe sur les denrées): C'est pourquoi Dana ne va rien dire.

Monsieur le président, nous vous avons fourni des exemplaires du mémoire que nous avons adressé au ministre des finances. Je voudrais passer brièvement en revue la position générale de l'institut, après quoi nous soulèverons certaines questions précises. Vous pouvez nous interrompre quand vous le désirez.

L'institut canadien des comptables agréés comprend la nécessité de maintenir les recettes de la taxe de vente fédérale à leur niveau habituel. Tel était, si nous avons bien compris, le but des propositions faites l'année dernière en ce qui concerne les règles relatives aux sociétés liées, le transfert de la taxe au niveau de gros, de même que les propositions que voici. Le gouvernement cherche à maintenir ses recettes fiscales au même niveau.

Le président: Je pense qu'il s'agit du niveau qu'il voudrait atteindre.

M. A. Wilson: À ce qu'on m'a dit, il veut maintenir ses recettes à leur niveau habituel. Nous acceptons ce principe. Quant à savoir s'il faut augmenter les taxes en vigueur pour parvenir au résultat, c'est une autre histoire.

Il semble qu'on ait cherché, pendant des années, à transférer au niveau des détaillants et des grossistes la taxe imposée au niveau du fabricant. Les nouvelles propositions représentent un retour en arrière visant à taxer les marchandises à la fabrication plutôt qu'à la vente et à la distribution.

Ce faisant, vous éliminez les distinctions qui existent actuellement entre les importations, les marques privées, les sociétés de commercialisation, et ainsi de suite. Tout le monde est imposé sur la même base et la plupart des injustices devraient disparaître. Cela ne peut marcher que si cela s'applique à tout et pas seulement aux trois quarts ou à 80 p. 100 des marchandises. Il n'est pas nécessairement mauvais de faire les choses aux trois quarts, mais ce n'est pas aussi efficace.

Ce genre d'initiative nous donnerait un système beaucoup plus équitable pour la plupart des marchandises que toutes les autres mesures qui ont été mises en place ou envisagées en ce qui concerne la taxe de vente au niveau du fabricant. Cette proposition élimine un grand nombre de lacunes de la taxe de vente au niveau du fabricant en établissant une assiette fiscale commune. C'est un principe que l'Institut reconnaît et accepte et nous pensons que cette proposition n'est pas mauvaise à court terme.

[*Texte*]

• 2050

But we still think that it stinks in the longer term, that fundamentally a manufacturer's sales tax cannot function properly, and that maybe this approach is as good as you can get. Given your druthers you would not want it anyway. Let us live with it for the time being until we can get an MSST: stage two, if you will. Whatever the reasons are that we cannot get it immediately, we have to do something, presumably, in the mean time if Finance is to retain its traditional revenue levels and so on. It is a bit of a circle.

The biggest problem we have with the manufacturer's sales tax—these proposals aggravate that problem; it has been referred to already—is the input problem. We see that as a problem more on exports than with respect to business in general. What we are talking about, under this system, is ostensibly a system whereby the tax is on manufacturing. If it stopped there, it would be a relative equivalence. So capital goods would be taxed on the manufactured cost or value and consumer goods would be taxed on their manufactured value; that is a relative equivalence, for whatever it is worth.

The problem is that there is, as you well know, a tax component in our exports, an input tax. By raising the rate effectively to around 14% for business inputs you are aggravating that problem. That to us is the biggest concern with this whole exercise.

At the same time, that is the negative. The positive is that private brands, imports, marketing companies and those problems are largely ameliorated. They are not removed. They do not go away completely, but the major problem has been cut down by maybe 80%. We still think we have to go forward, but in the short term the CICA's position is that we are not at all against this proposal.

What we have done in our submission is essentially raise concerns regarding the clarity of the proposal and the ease with which it can be used. I think our general sense of it is that this is the kind of deal you can only make work if everyone relaxes a great deal. That sounds almost contradictory. With respect to legislation that is not the normal way we go about it. We try and nail everything down very tightly. But our sense is that this thing only works if we do not do that.

The three main areas we wanted to address from our brief are the issues of allocation; the issue of exclusions from the marketing and distribution costs, deductions in other words, which costs you can include and exclude; and a general area of installation and erection, the sense of equivalent or parallel changes to the system that might be made to make the whole thing work a little easier.

That is, by way of an introduction, how we see this thing. Wayne Matheson is going to address the first broad area of allocations, and we can answer questions as we go.

[*Traduction*]

Mais nous demeurons convaincus qu'elle est inacceptable à long terme et qu'une taxe de vente au niveau du fabricant ne peut pas donner de bons résultats et que c'est donc peut-être la meilleure solution que l'on puisse trouver dans les circonstances. Compte tenu de vos préférences, vous n'en voudriez pas, de toutes façons. Contentons-nous en, pour le moment, jusqu'à ce que nous puissions obtenir une taxe de vente multistades. Quelles que soient les raisons pour lesquelles ce n'est pas possible immédiatement, il faut faire quelque chose, entre temps, pour maintenir les recettes fiscales à leur niveau habituel. C'est une sorte de cercle vicieux.

Notre principale objection vis-à-vis de la taxe de vente au niveau du fabricant concerne les intrants, qui se trouvent aggravés par ces propositions. À notre avis, le problème se pose davantage pour les exportations que pour l'ensemble des activités commerciales. En fait, ce régime impose une taxe au niveau du fabricant. Si elle ne va pas plus loin, nous avons une équivalence relative. Les biens d'immobilisation seront taxés sur leur coût ou leur valeur de fabrication, de même que les biens de consommation; c'est ce que nous appelons l'équivalence relative.

Comme vous le savez, nos exportations sont assujetties à une taxe sur les intrants. En relevant aux environs de 14 p. 100 le taux d'imposition sur les intrants, vous aggravez le problème. Voilà ce qui nous préoccupe le plus.

Pour ce qui est des éléments positifs, les problèmes relatifs aux marques privées, aux importations et aux sociétés de commercialisation se trouvent réglés dans une large mesure. Ils ne sont pas éliminés. Ils ne disparaissent pas complètement, mais ils se trouvent réglés à 80 p. 100, disons. Il faudra aller plus loin, mais à court terme, l'Institut n'est pas du tout contre cette proposition.

Dans notre mémoire, nous exprimons certaines inquiétudes au sujet de la clarté de cette proposition et de la facilité avec laquelle elle peut s'appliquer. À notre avis, ce genre d'initiative peut donner des résultats uniquement si tout le monde y met du sien. Cela semble assez contradictoire. En ce qui concerne la législation, ce n'est pas la façon habituelle de procéder. Nous avons essayé de faire une analyse très précise, mais nous pensons que cela ne marchera pas, si nous ne faisons pas cet effort.

Les trois grandes questions que nous soulevons dans notre mémoire sont celles de la répartition, des frais de commercialisation et de distribution déductibles, autrement dit, les frais que vous pouvez inclure et exclure, ainsi que les frais d'installation et d'érection, et les changements équivalents ou parallèles qu'il faudra peut-être apporter au régime fiscal pour faciliter les choses.

Voilà comment nous voyons ces propositions. Wayne Matheson parlera d'abord des affectations, après quoi nous pourrons répondre à vos questions.

[*Text*]

Mr. Wayne Matheson (Member, Tax Executives Institute): As we see it—and the previous submissions to you identify that—the allocation problem generally divides into two. It is to divvy up the marketing distribution costs between goods that are subject to this measure and goods that are not: goods that are going to be taxable under this measure and goods that are unconditionally exempt like the construction equipment you heard about, food, a variety of other substances and so on; and goods that are taxed at 18%, construction materials and that sort of stuff. So you are going to have a problem with division there.

If you can identify it with a specific product, all good and well. If you do not, you have an allocation problem.

The Chairman: Yes, but how many manufacturers are going to have 18% goods, zero-rated goods, 8% goods and 12% goods? Most manufacturers are going to be in building products at 8% or regular manufactured goods at 12% or in booze and cigarettes at 18%. Very few are going to be in all three, or even more than one category, do you not agree?

Mr. Matheson: Unfortunately, for instance, bakers of bread make cookies and snack foods. You have lock manufacturers who make locks for doors and make padlocks.

The Chairman: Bakers of bread make cookies and snack foods, but cookies are not taxed. They are food.

Mr. Matheson: But snack foods are. So you have that problem. It is inherent. You have the gentleman with his construction equipment. The equipment itself is exempt but the parts are taxable. You have that mix. It is—

• 2055

The Chairman: Yes, you have some. But do you not find that most manufacturers stay within their scope? There are not too many crossovers on the rate structure.

Mr. Matheson: To a large extent, but I do not think we can dismiss that. It is a problem. It has been identified by Finance as a problem. They have also identified the area of determined values and trying to continue that into the system.

The Chairman: That would be an interesting discussion.

Mr. Matheson: We can get to that later, if you wish.

Once you have made your allocation of the direct marketing costs, you have to distribute the personnel department and everything else—

[*Translation*]

M. Wayne Matheson (membre, Tax Executives Institute): Selon nous, comme nous l'avons dit dans nos mémoires antérieurs, le problème de l'affectation se divise généralement en deux éléments. Il s'agit de répartir les frais de commercialisation et de distribution entre les marchandises assujetties à cette mesure et celles qui ne le sont pas, autrement dit, entre les marchandises qui seront taxées et celles qui seront exonérées de façon inconditionnelle, comme l'équipement de construction dont on a parlé, les produits alimentaires et divers autres produits. Il y a également les marchandises imposées à 18 p. 100 comme les matériaux de construction. Par conséquent, il y a là un problème de répartition.

Si vous pouvez voir comment se répartit la taxe sur un produit, tout va très bien, mais dans le cas contraire, vous avez un problème.

Le président: Oui, mais combien de fabricants produisent-ils des marchandises taxées à 18 p. 100, d'autres qui sont détaxées, d'autres encore qui sont taxées à 8 p. 100 ou à 12 p. 100? La plupart des fabricants fabriqueront des matériaux de construction taxés à 8 p. 100, ou des biens manufacturés taxés à 12 p. 100 ou encore des alcools et des cigarettes sur lesquels la taxe sera de 18 p. 100. Il y en a très peu qui seront assujettis aux trois niveaux de taxation. Ne pensez-vous pas?

M. Matheson: Malheureusement, les boulangers, par exemple, font du pain, des gâteaux et des amuse-gueule. Vous avez des fabricants de serrures qui font des serrures de porte et des cadenas.

Le président: Les boulangers font des gâteaux et des amuse-gueule, mais les gâteaux ne sont pas taxés. Il s'agit de produits alimentaires.

M. Matheson: Mais les amuse-gueule le sont. Donc, le problème se pose. Prenez le cas du fabricant d'équipement de construction. L'équipement, comme tel, est exonéré, mais les pièces sont taxées. Il y a donc un mélange. C'est. . .

Le président: Oui, il y en a certains, mais ne pensez-vous pas que la plupart des fabricants se cantonnent dans une seule et même gamme de produits? Ils ne sont pas assujettis à trop de taux d'imposition différents.

M. Matheson: Dans une large mesure, mais je ne pense pas que nous puissions rejeter ce problème, car il existe bien. Le ministère des Finances l'a reconnu. Il a également étudié la question des valeurs déterminées et il tente de les maintenir dans le régime d'imposition.

Le président: Ce serait un sujet de discussion intéressant.

M. Matheson: Nous pourrons en parler plus tard, si vous le désirez.

Une fois que vous avez réparti vos frais de commercialisation directe, vous devez répartir les frais de personnel et tout le reste. . .

[*Texte*]

The Chairman: Why would you have to distribute them? Why would you not be able to determine your total yearly marketing cost? When you do your annual levelling off of sales tax, do your marketing and distribution calculations and arrive at your annual sales tax rate. Then correct all your monthly remittances according to what the annual calculation should be.

Mr. Matheson: That sounds eminently reasonable, but we are concerned that if the description on page 10 of what is deductible and not deductible is followed through—and the legislation says certain things are not deductible—and if I—as a small businessman—were doing deductible marketing and distribution, as well as running the plant, I would have to cut myself in half.

The Chairman: So what you are saying is that there is an allocation cost with respect to salaries, office expense, washroom papers and that type of thing—

Mr. McCrossan: Personnel and cafeteria.

The Chairman: —as to what are manufacturing costs and what are marketing and distribution costs.

Mr. Matheson: Yes.

The Chairman: But you accountants are good at that. They pay you heavily for it. This is a great bill. This is a great piece of legislation for the accountants, is it not?

Mr. A. Wilson: It is; it is wonderful.

Mr. Matheson: Smaller business have suggested they will have to change their accounting systems and incur accountants' costs and everything else like that—

The Chairman: How much would you anticipate the additional accounting costs—for an average client doing $10,000 worth of sales—would be as a result of this mechanism?

Mr. McCrossan: Not $10,000 these days, Don, $10 million.

Mr. Matheson: That is highly speculative. If the operation doing $10 million was a centralized organization, had a computer facility in existence, was manual, the nature of its business. . . It might be equitable or appropriate for them to use the 7% if it were industrial goods compared to consumer-oriented goods. A very hard one to call.

Our clients have indicated to us there will be cost to put a system in, either by in-house personnel or ourselves. They are looking at having to do this again in two or three years with a multi-stage sales tax. That is a problem. We would hope that a certain reasonableness would be forthcoming in this kind of allocation.

The Chairman: On that basis, the CICA should be totally for this.

[*Traduction*]

Le président: Pourquoi devez-vous les répartir? Pourquoi ne pouvez-vous pas calculer vos frais de commercialisation totaux pour l'année? Lorsque vous calculez le montant annuel de la taxe de vente, vos frais de commercialisation et de distribution, vous pouvez établir votre taux annuel pour la taxe de vente. Ensuite, vous corrigez toutes vos remises mensuelles en fonction du taux annuel.

M. Matheson: Cela semble extrêmement raisonnable, mais si l'on applique la description donnée à la page 10 quant aux frais déductibles et non déductibles—et la loi stipule que certaines choses ne sont pas déductibles—et si, en tant que propriétaire d'une petite entreprise, je calcule mes frais de commercialisation et de distribution déductibles en même temps que je dois faire tourner mon usine, je ne suffirai pas à la tâche.

Le président: Donc, vous dites qu'il faut répartir les frais de salaire, de bureau, de papiers de toilette, et tout le reste. . .

M. McCrossan: Les services du personnel et la cafétéria.

Le président: . . . en frais de fabrication, d'une part, et en frais de commercialisation et de distribution, d'autre part.

M. Matheson: Oui.

Le président: Mais c'est un travail dont les comptables se tirent très bien. Ils sont bien payés pour le faire. Il s'agit d'un excellent projet de loi pour les comptables, n'est-ce pas?

M. A. Wilson: Oui, merveilleux.

M. Matheson: Les petites entreprises ont laissé entendre qu'elles devraient modifier leurs systèmes de comptabilité et faire des frais de comptable et autres. . .

Le président: À combien estimez-vous les frais de comptabilité supplémentaires, pour un client moyen qui vend pour 10,000$ de marchandises, à la suite de ces dispositions?

M. McCrossan: Ne parlez pas de 10,000$, à notre époque, Don, mais plutôt de 10 millions de dollars.

M. Matheson: C'est purement hypothétique. Si une entreprise réalisant un chiffre d'affaires de 10 millions de dollars a une organisation centralisée et dispose d'un service d'informatique, si la nature de l'entreprise s'y prête. . . elle pourrait avoir avantage à utiliser la déduction forfaitaire de 7 p. 100, si elle produit des biens industriels plutôt que des biens orientés vers le consommateur. C'est très difficile à dire.

Nos clients nous ont dit qu'il leur reviendrait cher d'instaurer un système, en engageant des comptables ou en faisant appel à nos services. Ils s'attendent à devoir recommencer toute l'opération d'ici deux ou trois ans lorsque la taxe de vente multistade sera instaurée. Cela pose un problème. Nous espérions que cette répartition se ferait de façon assez raisonnable.

Le président: L'ICCA devrait être tout à fait pour.

[*Text*]

Mr. Layton: Every two or three years.

Mr. A. Wilson: There is no suggestion we are against the idea. We are very much in favour of the idea as a short-term measure.

What Wayne is addressing is the concern that the allocation exercise be made harder than it need be. We think Finance should leave it as open as possible. To require nothing more than the allocation be based on a reasonable allocation as opposed to setting down specific definite rules—because they are too rigid.

One of the fundamental problems is that the larger the organization, the more the allocation has already occurred. If you set up rigid rules and say, this is how it must be done, you have to go back to that accounting system and undo it all and then do it according to the specific method.

If you are dealing with a small entity, they may not want to bother going through the rigid, specific method. They may want to take some quick and dirty approach that gives them a reasonable result.

You asked about how long this takes. You can do a billion-dollar corporation in three hours on a quick and dirty basis, or you can take five days to do it, depending on just how refined you want to be in the exercise and subject, of course, to what the particular rules are.

• 2100

Our submission is that the rules should be very general and fairly open, and that leaves people with the greatest flexibility for the allocation exercise. That does not mean to say they have the greatest flexibility to change their marketing and distribution from 20% to 30%, because you have to keep in mind the marketing and distribution deduction, the marketing costs and the manufacturing costs are driven by very definite numbers for most entities.

Cost of sales is a very big and definite number in most income statements, and when you look at the selling expenses of organizations and the warehousing expenses, you cannot call them something other than warehousing and selling. It is only the peripheral stuff, the indirects if you will—the personnel, the cafeteria, the directors' meetings and so on—that you get to monkey around with.

Mr. Layton: What percentage—again it is different for everybody. Is there some idea of what those peripheral expenses are relative to the set expense you were talking of for marketing?

Mr. A. Wilson: It depends on the size of the organization, but I would suggest for a mid-sized organization it is probably no more than 10% of the total costs they have to play with. The rest of their costs are definitely one way or another.

Mr. Matheson: It would depend on the structure of the organization. It could be a decentralized personnel

[*Translation*]

M. Layton: C'est à refaire tous les deux ou trois ans.

M. A. Wilson: Nous n'avons pas dit que nous étions contre. Nous sommes tout à fait en faveur de cette initiative, en tant que mesure à court terme.

Wayne dit que la répartition sera plus difficile que ce n'est nécessaire. À notre avis, le ministère des Finances devrait nous laisser le maximum de marge de manoeuvre. Il devrait se contenter d'exiger que la répartition se fonde sur des critères raisonnables au lieu d'imposer des règles très strictes et trop rigides.

En fait, plus l'entreprise est de grande taille, plus il y a de chance qu'elle ait déjà fait cette répartition. Si vous établissez des règles très strictes en indiquant qu'il faut procéder d'une certaine façon, les entreprises doivent réviser leur système de comptabilité en fonction de la méthode qui leur est prescrite.

Une petite entreprise ne voudra peut-être pas se donner la peine de suivre cette méthode. Elle procédera sans doute d'une façon rapide et pas toujours très orthodoxe, qui lui donnera un résultat raisonnable.

Vous avez demandé combien cela prendrait de temps. Pour une société ayant un chiffre d'affaires de 1 milliard de dollars, vous pouvez le faire en vitesse, en trois heures, ou y consacrer cinq jours, selon le raffinement que vous voulez y apporter et, bien sûr, selon les règles à suivre.

Nous estimons que les règles devraient être assez générales et assez souples pour laisser la plus grande marge de manoeuvre possibles pour la répartition des coûts. Cela ne veut pas dire que les entreprises pourront faire passer leurs frais de commercialisation et de distribution de 20 p. 100 à 30 p. 100, car il ne faut pas oublier que la déduction de ces frais est régie par des normes bien précises, dans la plupart des cas.

Dans les plupart des états financiers, les frais de commercialisation représentent un montant très important et bien précis, et si vous prenez les frais de vente et les frais d'entreposage, vous ne pouvez pas leur donner un autre nom. Vous ne pouvez jongler un peu qu'avec les frais accessoires ou indirects c'est-à-dire les frais de personnel, la cafétéria, les assemblées du conseil d'administration, par exemple.

M. Layton: Quel pourcentage... encore une fois, il diffère d'une entreprise à l'autre. Avez-vous une idée des frais accessoires qui viennent se greffer sur les frais de commercialisation dont vous parliez?

M. A. Wilson: Cela dépend de la taille de l'entreprise, mais dans le cas d'une entreprise de taille moyenne, je dirais qu'ils ne dépassent sans doute pas plus de 10 p. 100 des frais totaux. Les autres coûts entrent dans l'une ou l'autre catégorie.

M. Matheson: Tout dépend de la structure de l'organisation. Vous pouvez avoir des services

[*Texte*]

operation dealing with a specific plant, with a sales organization, or it could be all centralized.

Mr. Layton: But most of this would already be allocated in one form or another.

Mr. Matheson: That is right.

Mr. Layton: It would be in the records. It would be very hard to destroy the records and say now we have a whole new system where it just went down to 7%, or vice versa.

Mr. A. Wilson: That is right.

Mr. McCrossan: It seems to me one of the fundamental rules is that you do not have to pay more tax than you are legally obliged to pay, and if you start from that as a basic premise—which has been upheld in law time and time again—that means you have to be able to define with some precision what the tax payable is.

Mr. Matheson: Yes.

Mr. McCrossan: I can understand your plea for reasonable allocation rules on the basis that this is only going to be around for 15 months, so let us not spend a lot of time re-inventing computer systems that are going to be thrown out. On the other hand, 15 months goes very quickly, as we know.

There are going to be tax audits. If there are tax audits, there has to be a dispute-settling mechanism. I cannot imagine a law getting through Parliament that says something to the effect that expenses shall be allocated on a reasonable basis. I am not sure how you would litigate—Dana is a lawyer there—what reasonable is, but it does not seem to me to be very sound tax law.

Mr. A. Wilson: We have many provisions that currently use this terminology in the Income Tax Act and just recently in the Excise Tax Act where the fair price rule is whatever is reasonable in the circumstances, that is a fair price. You have to find some basis for coming up with a measure of reasonableness.

Mr. McCrossan: You are suggesting essentially administrative compromise at this stage. On the basis that it is only going to be in for a year and a half or two years or whatever you just go fast and dirty, as loose as possible, settle things out with negotiation between tax assessors and companies and work from whatever records are there now.

Mr. A. Wilson: Yes.

Mr. Layton: The final 10%... you would be reasonable.

Mr. A. Wilson: That is right. It sounds awful, as if you have left it wide open by saying just make it reasonable, but we are suggesting you are only working with the margin and the core costs are quite definite. They are at warehousing, they are salesmen's commissions, there is the freight out. They are very definite costs that you cannot call something else, and manufacturing is manufacturing.

[*Traduction*]

décentralisés pour une usine en particulier, dotée de services de vente ou avoir toutes vos activités centralisées.

M. Layton: Mais la plupart de ces frais seraient déjà répartis d'une façon ou d'une autre.

M. Matheson: C'est exact.

M. Layton: Cela figurerait dans les livres. Il serait difficile de détruire les livres et de prétendre que l'entreprise a mis en place un nouveau système qui ramène son taux de taxation à 7 p. 100.

M. A. Wilson: C'est exact.

M. McCrossan: L'une des règles fondamentales, selon moi, c'est que vous n'avez pas à payer plus de taxe que la loi ne vous oblige à en payer, et, si vous partez de ce principe bien établi, vous devez pouvoir définir de façon précise quelle est la taxe à payer.

M. Matheson: En effet.

M. McCrossan: Je peux comprendre que vous demandiez des règles de répartition raisonnables, étant donné qu'elles seront modifiées dans 15 mois, mais ne passons pas trop de temps à modifier des systèmes informatisés qui deviendront périmés. D'un autre côté, ces 15 mois seront vite passés, comme vous le savez.

Il y aura des vérifications fiscales. En pareil cas, il faut avoir un mécanisme de règlement des différents. Je ne vois pas comment le Parlement pourrait adopter une loi stipulant que les dépenses doivent être réparties de façon raisonnable. Je ne vois pas comment vous pourriez établir—je sais que Dana est avocat—ce qui est raisonnable et ce qui ne l'est pas, mais je ne pense pas que nous ayons là une bonne loi fiscale.

M. A. Wilson: La Loi de l'impôt sur le revenu contient de nombreuses dispositions utilisant cette expression, et une disposition récemment incluse dans la Loi sur la taxe d'accise indique que le juste prix est un prix raisonnable dans les circonstances. Vous pouvez établir ce qui est raisonnable ou non en fonction de certains critères.

M. McCrossan: Pour le moment, vous proposez un certain compromis administratif. Et cela parce que ces mesures ne resteront en place que pendant 18 mois à deux ans et qu'il faut donc avoir le maximum de marge de manoeuvre et pouvoir régler certaines choses en négociant avec les évaluateurs de l'impôt et les entreprises.

M. A. Wilson: Oui.

M. Layton: Les derniers 10 p. 100... vous seriez raisonnable.

M. A. Wilson: C'est exact. Nous avons l'air de dire qu'il faut laisser une grande marge de manoeuvre en stipulant seulement que les frais doivent être raisonnables, mais je vous ferai remarquer qu'il s'agit seulement là des frais accessoires et que les frais principaux sont déterminés de façon assez précise. Il s'agit des frais d'entreposage, des commissions des représentants, des frais de transport, par exemple. Il s'agit de frais bien précis auxquels vous ne

[*Text*]

You cannot call a manufacturing plant part of your marketing and selling organization, because all it does is physically make the stuff. Those are real costs that will not bend. I think it is an important notion to recognize that we are talking about the flexibility only at the margin. What it does is make the system workable, and the only real issue, as I see it, is a revenue issue.

If everyone works real hard, they will pay the right amount of tax by getting the best allocation they can on that margin. As long as Finance can live with that best amount of tax for everyone, then the system can work, but if Finance or Excise decide that one system, one method of allocation is more reasonable than another, we will be in court until the cows come home. There is no such determination possible, unless you legislate that is how you do it, one way or the other.

Mr. Matheson: We have some points here that lead us to concern along that area. They talk about warehousing beyond the manufacturing premises. If wharehousing is distribution, does it matter whether it is on the manufacturing premises or some place else if you are wharehousing goods for distribution?

• 2105

Mr. Layton: We are talking finished goods here.

Mr. Matheson: Finished goods. We are concerned that if this kind of tight definition crept in, reasonableness might—

Mr. McCrossan: I will ask you the same question that I asked the TEI, which is you have had the opportunity to make a presentation to Finance, what is their reaction? Are they just sphinx-like, taking input only, or do they actually come back and tell you they have some real problems with this or they think it is a great idea? What sort of reaction have you been getting out of Finance with this loosey-goosey approach to taxation?

Mr. A. Wilson: I think they are largely sphinx-like, almost somewhat numbed by the notion initially.

The Chairman: They sat there numb and listened to you. Is that it?

Mr. A. Wilson: Yes.

The Chairman: You hope they are listening to you.

Mr. Layton: Sphinx-like as in cast in stone?

Mr. A. Wilson: No, I would not say that. I would say they are actually very flexible and that, if anything, it is the problem of trying to answer the question, because what one might hear one day is not necessarily what one will hear the next day after they have had other input or some consideration from other people. So frankly I do not have a clue where they are sitting today. I am hopeful

[*Translation*]

pouvez pas donner d'autres noms. Les frais de fabrication sont bel et bien des frais de fabrication.

Vous ne pouvez pas prétendre qu'une usine de fabrication fait partie de vos services de commercialisation et de vente, étant donné qu'elle se contente de fabriquer le produit. Ce sont là des coûts réels pour lesquels il y aura aucune marge de manoeuvre. C'est un élément qu'il ne faut pas perdre de vue. La souplesse dont nous parlons est marginale et permettra de faire fonctionner le système, et selon moi, le seul problème est un problème de recette.

Si tout le monde fait de sérieux efforts, les entreprises paieront la taxe qu'elles doivent en faisant la meilleure répartition possible sur cette marge. Tant que le ministère des Finances acceptera ce principe, le système pourra fonctionner, mais si les Finances ou l'Accise décident qu'un système, qu'une méthode de répartition est plus raisonnable qu'un autre, nous devrons aller devant les tribunaux. C'est impossible à déterminer, à moins de légiférer pour imposer une façon de faire.

M. Matheson: Nous avons, à ce propos, certains sujets d'inquiétude. Il est question de l'entreposage qui a lieu en dehors des installations de fabrication. Si entreposage signifie distribution, est-ce que cela a de l'importance si l'entrepôt se trouve au lieu de la production ou ailleurs si les biens entreposés seront distribués?

M. Layton: Il est question ici de produits finis.

M. Matheson: De produits finis. Si ce genre de définition étroite était adoptée, nous craignons que le caractère raisonnable. . .

M. McCrossan: Je vais vous poser la même question que j'ai posée au représentant du Tax Executives Institute. Vous avez eu l'occasion de présenter un mémoire au ministère des Finances; quel a été sa réaction? Agit-il à la manière d'un sphynx, se contentant de recevoir les choses, ou revient-il vers vous pour vous dire qu'il y a tel ou tel problème ou au contraire qu'il s'agit d'une idée fantastique? Comment le ministère a-t-il réagi devant cette attitude peu sérieuse concernant la fiscalité?

M. A. Wilson: De façon générale plutôt comme un sphynx, presque paralysés au départ par cette notion.

Le président: Les gens du ministère restent-ils ainsi paralysés à vous écouter?

M. A. Wilson: Oui.

Le président: Vous espérez qu'ils vous écoutent.

M. Layton: Comme la statue d'un sphynx figée dans son attitude.

M. A. Wilson: Non, je ne dirais pas cela. Je dirais en réalité qu'ils sont assez souples et qu'ils essaient plutôt de répondre à la question; le problème, c'est que ce qu'on peut entendre une journée n'est pas nécessairement ce qu'on entendra le jour d'après, une fois qu'ils auront entendu d'autres personnes. Je vous avouerai franchement ne pas du tout savoir où ils se situent aujourd'hui.

[*Texte*]

that the minister will tell us soon just what it is they are going to think about.

Mr. McCrossan: The previous witnesses, whom you heard, gave some indication of the minimum timeframe to know the rules of the game before the tax is implemented. I guess their brief suggests it could be as short as three months and their preference is six months. Your membership obviously audits or provides accounting service to every one of these companies. What is your feeling? Are we at the point that they suggest, where we have to hear within two or three weeks or it cannot make the deadline? Are we that close on?

Mr. A. Wilson: I think there are two issues and I think probably the more important issue is literally price lists. For many manufacturers, they are pricing now for Christmas. It is that kind of lead time they are worried about, as opposed to the determination of what their marketing and distribution percentage is.

As I say, it depends on how hard you want to work at it. You can do it in a real hurry regardless of your size, but that does not make it the right number for you. My own sense is there should be at least three months' lead time on the technical rules. I think I am with Jim—

The Chairman: You think you can operate with a three-month lead time?

Mr. A. Wilson: No, the three months I throw out with respect to coming up with your marketing and distribution allocation, but with respect to pricing—

The Chairman: How do you suggest you would come up with the marketing and distribution allocation, take the annual marketing and distribution or do a complete analysis of the payroll to determine who was working on sales or who was working on marketing or product design?

Mr. Matheson: One of the things we did look at was that the manufacturer and the importer have to elect on a fiscal year and roughly 75% of businesses in Canada have a December 31 year end, so you would be having the analysis done for a stubbed term period.

The Chairman: Why would the manufacturer and the importer have to elect the first fiscal year?

Mr. Matheson: The suggestion in the technical notes is that election has to be made whether you are going to use actual marketing and distribution or you are going to use the 7% that is offered.

Mr. A. Wilson: In advance.

Mr. Matheson: In advance.

The Chairman: How would it work?

Mr. A. Wilson: You make a decision. Either you are going to use actual or you are going to use 7%, and you live with it regardless of what the actual—

[*Traduction*]

J'espère que le ministre nous dira bientôt ce qu'ils ont en tête.

M. McCrossan: Les témoins précédents que vous avez entendus, nous ont donné une idée de la période minimale nécessaire pour connaître les règles du jeu avant que la taxe n'entre en vigueur. D'après leur mémoire, ce pourrait être pas plus de trois mois, mais ils préféreraient six mois. Vos membres se chargent, bien sûr, de la vérification ou du moins fournissent des services comptables à chacune de ces sociétés. Quel est votre avis? Est-ce, comme ils le laissent entendre, qu'il nous faudra le savoir d'ici deux ou trois semaines ou alors on ne pourra respecter la date limite? Sommes-nous si près?

M. A. Wilson: Vous soulevez deux questions, et la plus importante est probablement les listes de prix. Pour bien des fabricants, on établit présentement les prix pour Noël. Est-ce ce genre d'échéance qui les inquiète, plutôt que la détermination du pourcentage de commercialisation et de distribution.

Je le répète, cela dépend du travail que l'on veut y mettre. On peut le faire rapidement, quelle que soit l'importance de la société, mais cela ne veut pas dire que le pourcentage sera le bon. Je crois personnellement qu'il faudrait prévoir une période de trois mois au sujet des règlements techniques. Je crois comme Jim. . .

Le président: Vous pensez que cela pourra fonctionner avec un délai de trois mois?

M. A. Wilson: Non, il faudrait trois mois pour fixer les pourcentages de commercialisation et de distribution, mais pour ce qui est de l'établissement des prix. . .

Le président: Comment à votre avis pourrait-on fixer l'allocation de commercialisation et de distribution? Faudrait-il prendre le pourcentage annuel ou faire une analyse complète des feuilles de paie pour décider qui a travaillé aux ventes ou qui a travaillé à la commercialisation ou à la conception de produits?

M. Matheson: Une des choses dont nous avons tenu compte, c'est que le fabricant et l'importateur doivent choisir leur année financière, et près de 75 p. 100 de leurs activités au Canada se terminent au 31 décembre, par conséquent on ferait une analyse pour une période tronquée.

Le président: Pourquoi le fabricant ou l'importateur aurait-il à choisir la première année financière?

M. Matheson: Selon les notes techniques, le choix se situe entre, d'un côté, le pourcentage réel de commercialisation et de distribution ou, de l'autre, les 7 p. 100 offerts.

M. A. Wilson: A l'avance?

M. Matheson: A l'avance.

Le président: Comment cela fonctionnerait-il?

M. A. Wilson: On prend une décision. On se sert soit du pourcentage réel ou des 7 p. 100 offerts, et on s'en contente quelle que soit. . .

[*Text*]

The Chairman: We are going to have a change, presumably, in bicycle rules by 1990.

Mr. A. Wilson: Bicycle rules?

The Chairman: People may want to have a new kind of bicycle licence. Will that not be at least about the same time as this goes in?

Mr. Matheson: You are thinking of the MSST.

The Chairman: No, I am not. I am thinking of just simple things, like things are changing all the time. Licence fees change, for example.

Mr. Matheson: Right. The idea is, again as expressed by the technical notes, that you would elect, you would make a choice and presumably for your certainty, but at least for revenue instalment payments one way or the other, and you would then go back.

That leads us to a third area of concern, which is that at the end of your fiscal year you have to match your estimates to your actual marketing and distribution costs. If you were ambitious or generous in your allocation of marketing and distribution costs, you may not have that much of an expenditure and not have remitted enough tax and have to pay it.

• 2110

Mr. Layton: No penalties.

Mr. Matheson: We were just wondering about that. It is not evident from this whether there is a penalty.

Mr. McCrossan: Can I just get back to this issue of price lists? To the extent that we accept the differentiation that TEI raised, the typical manufacturer does not rush in with a pre-Christmas sale, whereas when we get to consumer-driven goods, Christmas is obviously a major purchase time.

The issue you are raising is whether a manufacturer can set his prices today for goods that are going to be sold at Christmastime. You are suggesting it is virtually impossible to do this. It is creating a certain paralysis in the consumer goods manufactured for consumer consumption. Obviously I do not know the retail side of the thing. I would have thought that most Christmas sale items would have been purchased prior to November 1. Given that it is adversely affected, there would be every incentive to purchase them prior to November 1. In cases where there are winners, I guess you would delay the purchase until November 1.

Mr. A. Wilson: I am sorry, I was not meaning to suggest that November 1 and Christmas were connected in that sense. I was citing Christmas as an example of the lead time people need to set their prices. The buying takes place well before the intended sale.

[*Translation*]

Le président: Nous aurons probablement un changement au règlement concernant les bicyclettes d'ici 1990.

M. A. Wilson: Le règlement concernant les bicyclettes?

Le président: Les gens voudront peut-être avoir un nouveau genre de permis pour les bicyclettes. Est-ce que cela ne se fera pas à peu près au même moment que cette chose-ci?

M. Matheson: Vous songez à la taxe multistade.

Le président: Non. Je pense à des choses simples qui changent avec le temps, par exemple les droits pour obtenir des permis.

M. Matheson: Bien. Comme le signalaient les notes techniques, il s'agit de choisir, de choisir une voie ou une autre pour savoir à quoi s'en tenir et pour les accomptes provisionnels, par la suite pourrait y revenir.

Cela nous amène à la troisième question qui nous intéresse, à la fin de l'année financière on doit corriger ces prévisions en fonction des coûts réels de commercialisation et de distribution. Si l'on a été ambitieux ou généreux dans l'allocation des coûts de commercialisation et de distribution, les dépenses ne sont peut-être pas tellement élevées, et on n'aura peut-être pas payé suffisamment d'impôt, il faudra donc le faire.

M. Layton: Aucune pénalité.

M. Matheson: C'est ce à quoi nous réfléchissons. Rien ne nous indique qu'il y ait une pénalité.

M. McCrossan: Puis-je revenir à cette question des listes de prix? Dans la mesure où nous acceptons la différenciation soulevée par le TEI, le fabricant type ne se précipite pas pour faire une vente avant Noël, tandis que la période de Noël représente manifestement une période importante d'achats pour les consommateurs.

Le problème que vous soulevez ici est de savoir si le fabricant peut établir aujourd'hui les prix de marchandises qu'il vendra à l'époque de Noël. Vous laissez entendre qu'il est virtuellement impossible de le faire. Cela paralyse d'une certaine façon les biens de consommation fabriqués pour les consommateurs. De toute évidence, je ne connais pas le détail de l'affaire. J'aurais cru que la plupart des articles mis en vente à Noël auraient été achetés avant le premier novembre. Compte tenu des effets négatifs, il y aurait tout lieu de les acheter avant le premier novembre, et au cas où il y aurait des gagnants, j'imagine que vous retarderiez l'achat jusqu'au premier novembre.

M. A. Wilson: Je regrette, mais mon intention n'était pas de lier le premier novembre et Noël. Je parlais de Noël comme d'un exemple pour illustrer la période de temps nécessaire à l'établissement des prix. Les achats se font bien avant la date prévue de la vente.

[*Texte*]

Mr. McCrossan: There could be the need to have a pre-November 1 and a post-November 1 price. That could really muck up. People are presumably in a position to establish the pre-November 1 price with some certainty. At this point in time you are saying you are really into the lead time for Christmas purchasing—at least selling to stores—and you cannot set a post-November 1 price without having a more precise of what the rules are.

Mr. A. Wilson: That is exactly. . . yes.

The Chairman: Wait a minute. Is not everything that is going to be sold this Christmas already sold to stores and wholesalers and so on?

Mr. A. Wilson: Yes, as I said.

The Chairman: The only thing that is not already sold is reorders that may or may not take place by estimates made probably in October.

Mr. A. Wilson: I think the issue of what is being sold for Christmas. . . I am sorry I brought it up now.

The point I am trying to make is that generally there is a long lead time between the issuance of a price list—not generally but in many cases—and a sale taking place. The issue is how long a lead time is necessary. How long a lead time do you need to allow this. . .?

The Chairman: All right. How long have manufacturers been realizing that the federal government has been horsing around with the federal sales tax with the threat of a stage two proposal or with going to the wholesale level that was brought up in the white paper and so on for quite a long time.

Is it not fair to say that every manufacturer now, if he has any brains at all, has been quoting his prices subject to change in federal sales tax?

Mr. A. Wilson: Not necessarily; no.

The Chairman: Do you mean most of your customers are not bright enough to do that?

Mr. A. Wilson: More and more manufacturers sell tax-included and do not identify tax.

The Chairman: I know they do, but even in their tax-included price, have they not been saying their price is subject to alterations in the federal sales tax?

Mr. A. Wilson: No. To do that you have to be prepared to say what the tax is today and how it is going to change.

The Chairman: Oh, no, you do not.

Mr. A. Wilson: Sure you do.

The Chairman: No, you do not. My companies do not. I do not know why your companies do.

[*Traduction*]

M. McCrossan: Il pourrait être nécessaire d'établir un prix préalable au premier novembre et un prix postérieur au premier novembre. Cela pourrait tout bousiller. Les gens sont probablement en mesure d'établir un prix préalable au premier novembre avec quelque certitude. Vous dites présentement que vous êtes dans la période des achats en vue de Noël, du moins en ce qui a trait à la vente ou au magasin, et vous n'êtes pas capable d'établir un prix postérieur au premier novembre sans avoir une idée plus précise de ce que sont les règles.

M. A. Wilson: C'est exactement cela. . . oui.

Le président: Un instant. Est-ce que les articles qui sont offerts à Noël n'ont pas déjà été vendus aux magasins et aux grossistes et ainsi de suite?

M. A. Wilson: Oui, comme je l'ai dit.

Le président: Les seules choses qui ne soient pas déjà vendues, ce sont les commandes de réapprovisionnement éventuelles, en fonction d'estimations faites probablement en octobre.

M. A. Wilson: Je crois que le problème de ce qui est vendu à Noël. . . je regrette d'avoir soulevé cette question.

Ce que j'essaie de dire est qu'il y a généralement une période assez longue entre la publication de la liste de prix, non pas de façon générale, mais dans plusieurs cas, et la vente elle-même. La question est de savoir quelle est la période nécessaire. Combien de temps vous faut-il?

Le président: D'accord. Depuis quand les fabricants savent-ils que le gouvernement fédéral fait des bêtises avec la taxe fédérale de vente en brandissant l'arme d'une deuxième étape ou en menagant de toucher le niveau de grossiste, comme cela a été avancé dans le Livre blanc, et ainsi de suite depuis un certain temps.

Il n'est pas juste de dire que tous les fabricants, s'ils sont un tant soit peu intelligents, donnent des prix sous réserve d'une modification de la taxe fédérale de vente?

M. A. Wilson: Pas nécessairement, non.

Le président: Voulez-vous dire que la plupart de vos clients ne sont pas assez intelligents pour le faire?

M. A. Wilson: De plus en plus de fabricants vendent leurs produits à un prix qui comprend la taxe de vente, mais sans préciser ce montant.

Le président: Je sais qu'ils le font, mais leur prix, taxe incluse, n'est-il pas susceptible de changer en fonction des modifications apportées à la taxe fédérale de vente?

M. A. Wilson: Non, pour cela, il faut être capable de dire ce qu'est la taxe aujourd'hui et quels seront les changements éventuels.

Le président: Ah non, ce n'est pas nécessaire.

M. A. Wilson: Si, c'est nécessaire.

Le président: Non, ce ne l'est pas, mes compagnies ne le font pas. Je ne sais d'ailleurs pas pourquoi vous compagnies le font.

[*Text*]

Mr. A. Wilson: If you face the situations where people who buy tax included from you find that you have recovered or secured a refund of that tax, they are very interested in finding out what the tax was and getting it back from them.

The Chairman: Particularly with fixed tax to that.

Mr. A. Wilson: That is right. The answer is traditional: it is my tax; you go away; I am not going to give it to you. They do not know what the amount is and they never do find out.

The Chairman: That is why you put this caveat in. They never find out then you can increase prices without telling them.

Mr. A. Wilson: The notion is simply that there is usually a long lead time for many products between pricing and delivery.

• 2115

The Chairman: Alan, would you not agree with me that most manufacturers and most purchasers at this point realize that we are in a flux year and that most of the quoting has been done subject to federal sales tax?

Mr. A. Wilson: On big items I would agree, but not on regular sales.

Mr. Layton: On the basis of the old tax but subject to the new.

Mr. A. Wilson: Yes. On big capital items that might be true.

Miss Nicholson: I am sorry I got delayed at another meeting and was not here for the presentation. So if the questions I have to ask have already been dealt with, just tell me.

As you pointed out in your letter of March 18 to the minister, these proposals constitute a major tax accounting change and yet we are told it is an interim measure. Do you have any figures for the costs you are talking about? I realize they vary from industry to industry and even from customer to customer, but when we are talking about costs of what is only meant as an interim measure, are the costs disproportionate?

Mr. A. Wilson: Again it depends on how hard you want to work at coming up with the answers to the amount of the marketing and distribution allowance. It can be done fairly quickly using your existing financial information, or you could spend several weeks testing different allocation methods on the final 10% to see which gives you the best result. That is a cost-benefit exercise that people will undertake if they think there might be something there for them, but they will not if

[*Translation*]

M. A. Wilson: Il peut fort bien se produire que des gens qui vous achètent un produit, taxe comprise, découvrent que vous avez obtenu un remboursement de cette taxe, auquel cas ces gens seront très intéressés de savoir ce qu'était le montant de la taxe et comment ils peuvent récupérer ce montant.

Le président: Surtout s'il s'agit d'un montant fixe.

M. A. Wilson: C'est exact. La réponse est traditionnelle: c'est ma taxe, et je n'ai pas l'intention de vous la remettre. Ils n'en connaissent pas le montant et ils n'arrivent jamais le connaître.

Le président: C'est pourquoi vous faite cette réserve. Puisqu'ils ne le connaissent jamais, vous pouvez augmenter les prix sans leur dire.

M. A. Wilson: Le principe, c'est qu'il y a généralement une longue période entre l'établissement des prix de plusieurs produits et leur livraison.

Le président: Alan, ne seriez-vous pas d'accord avec moi pour dire que la plupart des fabricants et la plupart des acheteurs savent que nous sommes dans une année de changement et que la plupart des prix qui ont été proposés l'ont été sous réserve de modifications à la taxe fédérale de vente?

M. A. Wilson: Je suis d'accord en ce qui a trait aux gros articles, mais pas en ce qui a trait aux ventes régulières.

M. Layton: Sur la base de l'ancienne taxe, mais sous réserve de la nouvelle.

M. A. Wilson: Oui. Ce peut être vrai pour ce qui est des gros éléments en capital.

Mme Nicholson: Je suis désolée d'avoir été retardée avec une autre réunion et de n'avoir pas été ici lors de l'exposé. Si les questions que j'ai à poser ont déjà été abordées, n'hésitez pas à le me dire.

Ainsi que vous l'avez souligné dans votre lettre du 18 mars adressée au ministre, ces propositions constituent une modification importante à la comptabilité de la taxe; pourtant on nous dit qu'il s'agit d'une mesure provisoire. Avez-vous des chiffres pour illustrer les coûts dont il est question? Je comprends bien qu'ils puissent varier d'une industrie à l'autre, et même d'un client à l'autre, mais quand on parle de coûts liés à une mesure provisoire, je voudrais savoir si les coûts sont disproportionnés?

M. A. Wilson: Tout cela dépend des efforts que l'on est disposé à fournir pour connaître l'allocation applicable à la commercialisation et à la distribution. On peut le faire assez facilement en se servant de vos renseignements financiers actuels; par contre, on peut y consacrer plusieurs semaines en essayant diverses méthodes de répartition de la dernière tranche de 10 p. 100 pour savoir laquelle donne les meilleurs résultats. Il s'agit d'un exercice d'analyse de rendement auquel les gens se

[*Texte*]

they judge that it is insufficient to warrant the exercise. You really cannot generalize.

My own sense is that by and large it is not necessary to expend great sums to comply with this type of measure. You can use your existing records. One has to keep in mind that what it really represents is an expansion of an existing requirement with respect to the freight allowance. Today manufacturers who sell their goods on a freight-included basis have to determine what the effective freight cost is on every single good they sell. Generally, they do that once a year and they may take half a day, a day or a couple of days to go through their numbers and generate that information.

What we are essentially talking about, I suppose, is a similar exercise encompassing more costs, but you still use your regular accounting system and you have to make some allocations at the margin. I do not really think it is going to be all that expensive, but I am sorry I cannot tell you what it will cost. I do not think for most organizations it will be a tremendous burden. However, if they want to turn around and completely redo their accounting system to generate numbers on a regular basis, then it could cost quite a bit.

Mr. Matheson: I think that is a caveat we put on this: that if the forthcoming legislation is very exact as to what must and must not be deducted, and how the allocations of all these costs are to be made, it will require maybe more changing of accounting records and incur more costs for the taxpayer.

Mr. A. Wilson: Right now, for instance, the technical notes talk about excluding royalties, interest and profit. Those usually are not too tough to extricate from your management accounting records, but if you start getting into other areas—specific costs—and you have to go and find those and pull them out and they have been split all over the place, you are really adding quite a load to the whole process. So one of our big concerns is that the list of excluded items be as short as possible.

Our preference would be that there be no excluded items, that everything that is marketing and distribution would be deductible, even interest and profit.

The Chairman: When you say interest and profit, surely you mean interest and profit to outsiders, not internal interest and profit allocated within the internal operation of the company, because that is a management allocation rather than a tax allocation, and surely you could not take management allocation as meaning anything.

Mr. A. Wilson: One could approximate a profit by a rigid rule. You can generate the profit number without too much difficulty. One could simply have a rigid rule that said you allocate profit based on the other costs that you have already split up. So if you have manufacturing

[*Traduction*]

livreront s'ils y voient un avantage, mais ils ne feront rien si cet exercice ne rapporte rien. On ne peut pas vraiment généraliser.

Je crois personnellement que de façon générale, il n'est pas nécessaire de dépenser beaucoup pour se conformer à ce type de mesure. Il est toujours possible d'utiliser les livres comptables existants. Il faut d'ailleurs se souvenir qu'il s'agit surtout d'un élargissement des exigences actuelles en ce qui a trait à l'allocation de transport. Aujourd'hui, les fabricants qui vendent leurs marchandises à un prix qui comprend le transport doivent déterminer le coût de transport réel pour chacun des articles qu'ils vendent. Ils le font généralement une fois l'an et peuvent y consacrer une demi-journée, une journée ou même quelques jours pour faire les calculs et obtenir ce renseignement.

Pour l'essentiel, je crois, il s'agit d'un exercice similaire portant sur des coûts supplémentaires, mais il est toujours possible d'utiliser le système comptable normal et de faire certains ajustements. Je ne crois pas que l'exercice soit si coûteux, bien que je ne puisse vous dire combien il coûtera. Je ne crois pas que ce soit un fardeau considérable pour la plupart des organizations. Par contre, si les entreprises veulent reprendre leur système comptable à zéro pour obtenir des données de façon régulière, l'exercice pourrait s'avérer très coûteux.

M. Matheson: C'est là une réserve que nous exprimons: Si le texte de loi devait être très précis en ce qui a trait au montant à déduire et à ne pas déduire, et à la façon de répartir ces coûts, il faudrait sans doute s'attendre à des modifications plus importantes des registres comptables et à des coûts accrus pour le contribuable.

M. A. Wilson: Présentement par exemple, les notes techniques parlent d'exclure les redevances, les intérêts et les profits. En général, il n'est pas trop difficile de retracer ces coûts dans les registres comptables, mais si l'on commence à toucher d'autres secteurs, des coûts spécifiques, et qu'il faut les retrouver, les extraire, puis les répartir un peu partout, on alourdit vraiment tout le processus. Ce qui nous intéresse le plus, c'est que cette liste des articles exclus soit la plus courte possible.

Nous préfèrerions qu'il n'y ait pas d'articles exclus, que tout ce qui se rapporte à la commercialisation et à la distribution soit déductible, y compris les intérêts et les profits.

Le président: Quand vous parlez d'intérêts et de profits, vous parlez sans doute d'intérêts et de profits pour les étrangers, et non des intérêts et des profits internes applicables au fonctionnement interne de l'entreprise; en l'occurrence, il s'agit d'une allocation de gestion plutôt qu'une allocation de taxes. Vous ne pourriez évidemment pas donner un autre sens à cette allocation de gestion.

M. A. Wilson: On pourrait donner une approximation du profit en suivant une règle rigide. Il est possible de connaître les chiffres qui se rapportent au profit sans trop de difficultés. Il s'agirait simplement d'avoir une règle rigide permettant de répartir le profit selon les autres

[*Text*]

costs, marketing distribution costs, you have that split, and you have profit. . . that is all that is left and you can split it on that ratio. I am not suggesting it be the method, but that could be a specified method that would be required under the law.

• 2120

The Chairman: Most manufacturers in doing internal accounting for their own management purposes take a department and figure out the cost of that department, and they figure out the cost of another department and so on. They put their marketing and distribution costs in each department and do a departmental analysis. But then inter-departmental trading operations are deducted at the bottom to determine the balance sheet position. Surely it is the balance sheet position that ought to count when you are calculating the tax, or the allowance for marketing and distribution for the purpose of calculating tax. Surely you would not want to put in these internal theoretical profits.

Mr. A. Wilson: No, you would have to deal with real profit. But the reason one thinks about profit and interest and royalties is that it is the attempt to give equivalence. What you are trying to get to, presumably, is the tax base that imports have, the tax base that related manufacturing companies have. Both of those, plus private brand concepts—those three types of situations all have backed out the profit related to marketing and distribution. It is not in the base.

So if you are going for a perfect equivalence, you should allow interest, profit and royalties in the marketing and distribution calculation. There are some problems in doing it and there are certainly some revenue implications of doing it. It may well be that it is not "do-able", and you end up—instead of getting 100% equivalence you only get 80% equivalence, which I think is the objective.

The Chairman: Got you.

Mr. A. Wilson: The objective, as I understand it, was never to make this perfect, it was just to take away the worst aspects of the present inequities, and it seems to achieve that.

Miss Nicholson: That was my next question. One of the things one hears from business all the time is they want security and predictability, and sometimes would rather live with an unsatisfactory tax measure than live through some minor tinkering.

Mr. A. Wilson: Yes.

Miss Nicholson: Although you find what we have before us some improvement on the existing manufacturers' sales tax, nevertheless it is going to involve some changes. There is a regime here that is to come into force in 1988 and I believe you are recommending it be

[*Translation*]

coûts qui ont déjà été partagés. Ainsi, si l'on connaît les coûts de fabrication et les coûts de distribution, on a le partage et on connaît le profit. . . c'est tout ce qui reste et on peut faire le partage selon ce ratio. Je ne dis pas que cela pourrait être la méthode à suivre, mais cela pourrait être une méthode précisée dans la loi.

Le président: La comptabilité intérieure à laquelle se livre la plupart des fabricants, à des fins de gestion, se fait par département. On établit les coûts pour un département, puis pour un autre, et ainsi de suite. On établit pour chaque département les coûts de commercialisation et de distribution, puis on fait une analyse par département. Mais les transactions inter-départementales sont déduites à la fin pour établir le bilan. Il faudrait assurément tenir compte de ce résultat quand on calcule la taxe ou tenir compte des coûts de commercialisation et de distribution pour le calcul de la taxe. Vous ne voudriez tout de même pas inclure des profits internes théoriques.

M. A. Wilson: Non, il faudrait parler de profits réels. On pense aux profits, aux intérêts et aux redevances parce qu'il s'agit d'une façon d'assurer l'équivalence. Ce que vous cherchez probablement à atteindre, c'est l'assiette fiscale qui s'applique aux importations, l'assiette fiscale des compagnies de fabrication connexes. Ces deux aspects ainsi que la question des marques privées ne sont pas associés aux profits relatifs à la commercialisation et à la distribution. Cela ne fait pas partie de l'assiette fiscale.

Dans ce cas, si l'on cherche une équivalence parfaite, il faudrait incorporer les intérêts, les profits et les redevances au calcul des coûts de distribution et de commercialisation. Cela pose certains problèmes qui peuvent même avoir des répercussions sur le revenu. Il est fort possible que cela ne soit pas faisable et qu'au lieu de parvenir à une équivalence de 100 p. 100 on obtienne seulement une équivalence de 80 p. 100, ce qui, selon moi, est l'objectif.

Le président: J'ai compris.

M. A. Wilson: Selon moi, l'objectif n'a jamais été la perfection, mais simplement l'élimination des pires aspects du système actuel, et je crois que nous y arrivons.

Mme Nicholson: C'était ma question suivante. On entend toujours dire que le secteur des affaires veut une certaine sécurité et cherche à savoir à quoi s'en tenir, et que parfois on préfèrerait s'accomoder d'une mesure fiscale non satisfaisante plutôt que d'avoir à subir une période d'ajustement mineure.

M. A. Wilson: Oui.

Mme Nicholson: Bien que vous soyez d'avis que les mesures à l'étude représentent une amélioration en ce qui a trait à la taxe de vente à la fabrication, tout cela supposera certains changements. L'entrée en vigueur du régime est prévue pour 1988, et vous recommandez de

[*Texte*]

delayed somewhat. It was planned for November 1988 and you are suggesting a postponement to March 1989.

Mr. A. Wilson: I think it was January, was it not?

Miss Nicholson: January? All right.

Mr. A. Wilson: January 1. It coincides with many year ends, that was all.

Miss Nicholson: Yes. However, this is all supposed to be replaced with some kind of retail tax, probably around 1989 or 1990.

Do you think it is worthwhile going through the exercise? This interim measure was supposed to be revenue neutral, so from the point of view of the government presumably there is no advantage. I am not so sure it is revenue neutral but still if we accept that, then the only advantage is to the users or the people who... Do you really think it is worthwhile going through all this changing of systems for a year or two?

Mr. A. Wilson: Well, I think the problem is that if nothing is done it is not revenue neutral. Finance, I believe, cannot live with the present system as it is and retain its current revenues.

With respect to how long it will be in place, I think even the most optimistic amongst us do not expect a stage two MSST before 1990, probably 1991. So we are not talking about a year or 18 months. This thing will probably have effect for two or three years.

Mr. Matheson: If that question were put I would think many small businesses, with the anticipation of an MSST a year and a half from now, would possibly opt for the existing condition to remain for a year and a half so they would not have to go through the turmoil of two changes in a year and a half.

Mr. A. Wilson: Yes, I agree.

Mr. Matheson: But within a longer timeframe that may not be the case.

• 2125

The Chairman: How long do you think the timeframe would be?

Mr. Matheson: We have suggested here that 1991 is a reasonable date to have an MSST, I gather.

The Chairman: It would take two years.

Mr. Matheson: I would think, and we need a lead time for such a massive change.

The Chairman: You need a two-year lead time on the change.

[*Traduction*]

retarder quelque peu cette entrée en vigueur, je crois. La date prévue était novembre 1988, et vous proposez d'attendre mars 1989.

M. A. Wilson: Je crois qu'il s'agissait de janvier, n'est-ce pas?

Mme Nicholson: Janvier? D'accord.

M. A. Wilson: Le premier janvier, puisque pour plusieurs, cette date correspond tout simplement à la fin de l'exercice financier.

Mme Nicholson: Oui. Pourtant, toutes ces mesures doivent être remplacées par une sorte de taxe au détail, probablement en 1989 ou en 1990.

Croyez-vous qu'il soit utile d'entreprendre tout cet exercice? Cette mesure provisoire n'était pas censée avoir d'effet sur les recettes, de sorte que du point de vue du gouvernement, il n'y a pas vraiment d'avantage. Je ne suis pas si sûre que cela que la mesure n'ait pas d'effet sur les recettes. Si elle n'en avait pas, les seuls à un profiter seraient les utilisateurs ou les gens qui... Croyez-vous vraiment qu'il soit utile d'apporter tous ces changements pour un an ou deux?

M. A. Wilson: Eh bien, si rien n'est fait, la situation affecte les recettes. Je crois que le ministère des Finances ne peut conserver le système actuel tout en maintenant son niveau de recettes.

En ce qui a trait à la durée de cette mesure, je crois que même les plus optimistes ne prévoient pas l'adoption de la taxe de vente à la fabrication avant 1990, probablement 1991. Ainsi donc, il n'est pas question d'un an ou de dix-huit mois. Tout le système sera en vigueur pendant deux ou trois ans.

M. Matheson: Si on me posait la question, je répondrais que la possibilité de l'entrée en vigueur d'une taxe de vente à la fabrication d'ici un an ou un an et demi, amènerait probablement les petites entreprises à opter pour le statu quo pendant un an et demi afin de ne pas avoir à subir deux changements pendant une si courte période.

M. A. Wilson: Je suis d'accord avec vous.

M. Matheson: Par contre, cela pourrait être différent si la période provisoire se prolongeait.

Le président: Quelle serait la durée de cette période croyez-vous?

M. Matheson: Nous avons laissé entendre qu'il serait raisonnable que la taxe de vente à la fabrication entre en vigueur en 1991.

Le président: Il faudrait deux ans.

M. Matheson: Je crois bien. Il faut un certain délai pour des changements aussi importants.

Le président: Il vous faut un délai de deux ans pour apporter des changements.

[*Text*]

Mr. A. Wilson: I think it can be done in 18 months or two years, but you cannot do it until you say you are going to.

The Chairman: That is right, and you know what the rules are.

Mr. Dorin: Have you announced what your preference is in regard to that multi-stage sales tax you think is the way to go?

Mr. A. Wilson: No, we have not. It is almost impossible for us to do so. We represent too diverse a group to have a common view.

Mr. Dorin: Do you have an opinion?

Mr. A. Wilson: Yes, I will give you my opinion any time.

Mr. Dorin: What is that?

Mr. Matheson: We probably have differing opinions here too, I must say.

Mr. A. Wilson: I personally think the national sales tax is the best idea, but I personally think it cannot happen so. Politically, I do not think it would work.

The Chairman: Well, we are going to impose it on Alberta while we remove their constitutional provisions for being a province.

Mr. Layton: Transfer them to Whitehorse.

Mr. A. Wilson: I think one of the notions that you wanted to maybe touch on, the installment base, is very important.

Mr. Matheson: If I could take a moment to build on a couple of areas, one is the nature of having to elect for a fiscal year in advance, and the problem that if you elect wrong and you underpay your tax, you have tax to pay. It should have been due much earlier in the game, a year ago, if you will, and you could incur penalties and interest costs. We propose the approach be one of being permitted to make an installment equal to last year's taxes, thereby avoiding any penalties until the end of the fiscal year when you have to remit the taxes.

It is very similar to income tax installments. It would then protect the taxpayer if he did guess wrong. He at least remitted to the extent that he owed taxes based on last year's computations. He does not have any liability for interest and penalty.

The Chairman: Well, when you change the tax system, as this particular proposal does with an allowance of marketing and distribution costs, and assuming the marketing and distribution costs are in excess of the 7%, then you would not want to penalize somebody if he did not pay enough, would you, or would you?

[*Translation*]

M. A. Wilson: Je crois que les changements pourraient être apportés en 18 mois à deux ans, mais il n'est pas possible de le faire avant d'annoncer ses couleurs.

Le président: C'est exact, et vous connaissez les règles du jeu.

M. Dorin: Avez-vous fait connaître votre préférence en ce qui a trait à cette taxe multistade?

M. A. Wilson: Nous ne l'avons pas fait, et il est presque impossible de le faire. Nous représentons un groupe trop diversifié pour avoir un point de vue commun.

M. Dorin: Avez-vous une opinion?

M. A. Wilson: Oui, et je vous la ferai connaître quand vous voudrez.

M. Dorin: Et quelle est-elle?

M. Matheson: Je dois dire que nous avons probablement des opinions divergentes sur ce sujet également.

M. A. Wilson: Je crois personnellement que la taxe de vente nationale représente la meilleure idée, mais je crois aussi qu'elle n'est pas réalisable. Je ne crois pas qu'elle soit acceptable au plan politique.

Le président: Et bien, nous l'imposerons à l'Alberta en lui retirant ses droits constitutionnels de province.

M. Layton: Transférer ces droits à Whitehorse.

M. A. Wilson: Je crois que l'un des aspects auxquels vous vouliez vous arrêter, c'est-à-dire la base des acomptes provisionels, est très important.

M. Matheson: Permettez-moi d'élaborer sur quelques aspects. Il y a le problème de prendre une décision pour l'exercice financier à venir et, deuxièmement, le problème qui se pose si vous faites un mauvais choix et que nous ne versez pas suffisamment de taxes. Il faut alors payer un supplément. Ces sommes auraient été exigibles beaucoup plus tôt, il y a un an si vous voulez, et vous auriez à payer des pénalités et des frais d'intérêt. Nous proposons que les acomptes correspondent à ceux de l'année précédente de sorte que chacun éviterait les pénalités jusqu'à la fin de l'exercice financier, époque à laquelle il faudrait verser le montant exigible.

Tout cela est très semblable au mode de paiement des acomptes provisionnels des impôts sur le revenu. Ainsi, le contribuable serait protégé s'il avait fait une mauvaise projection. À tout le moins, il aurait versé un montant correspondant au calcul établi pour l'année précédente, et il n'aurait pas à verser d'intérêt ni de pénalité.

Le président: Quand on change un système fiscal, comme le fait la proposition qui nous intéresse en prévoyant une disposition pour les coûts de commercialisation et de distribution, et en tenant pour acquis que les coûts de distribution et de commercialisation dépasseront 7 p. 100, on ne cherche

[*Texte*]

Mr. Matheson: We would anticipate not, provided we made an honest guess—

The Chairman: The next problem is, some people have suggested that with this scheme it is still really appropriate for people to create marketing companies. You create the marketing company. The marketing company, of course, can deduct all of its tax, but the sales tax is paid at the manufacturers' level, and now plus 7% for marketing and distribution, plus 25%, keeps the tax to the lowest possible base, and then the marketing costs are all on the side at the other end, so you get 7% plus your marketing cost. What is your view on that, Alan?

Mr. Matheson: Depending on the industry, marketing companies still could play an important role to the extent that you can move profits.

The Chairman: As tax planners with that in mind, would you be continuing to advocate the creation of marketing companies?

Mr. Matheson: To the extent that a taxpayer has to meet competitive situations, it would be remiss of me not to suggest a marketing company to a client.

The Chairman: This particular measure does not induce taxpayers to get rid of their marketing subsidiaries?

Mr. A. Wilson: No, but what it does is make it almost irrelevant whether they do or not.

The Chairman: Well, not does it not make it a further advantage to create a marketing subsidiary?

Mr. A. Wilson: No, it reduces the advantage down to about 20% of what it used to be. It is still there.

• 2130

Mr. Matheson: That is a broad-brush percentage.

The Chairman: Why do you say that?

Mr. A. Wilson: At present if you set up a marketing company, you get to deduct all of your marketing and distribution costs and profit, while your competitor who does not set one up does not have that pleasure. Under the new system he will at least get to deduct his marketing and distribution costs, though not his profit. The difference between the two of you is just that he does not deduct his profit and you do.

The Chairman: I know, but is there not another 7% advantage in it?

[*Traduction*]

pas à pénaliser les gens dont les versements ne seraient pas suffisants, n'est-ce pas, ou est-ce cela que vous cherchez?

M. Matheson: Nous ne voudrions pas que cela se produise, dans la mesure où nos prévisions sont honnêtes.

Le président: Le problème suivant est que certaines personnes ont laissé entendre que malgré ce plan il serait toujours avantageux pour les gens de créer des entreprises de commercialisation. Vous créez une société de commercialisation. Cette société peut bien entendu déduire toutes les taxes, mais la taxe de vente est payée au niveau de la fabrication, plus 7 p. 100 pour la commercialisation et la distribution, plus 25 p. 100, ce qui maintient l'assiette fiscale au plus bas niveau possible. Ainsi, les frais de commercialisation sont tous écartés au bout du compte, de sorte que vous obtenez 7 p. 100 plus les coûts de commercialisation. Quel est votre point de vue à ce sujet, Alan?

M. Matheson: Selon l'industrie, les compagnies de commercialisation peuvent encore jouer un rôle important dans la mesure où on peut générer des profits.

Le président: En tant que planificateurs et en tenant compte de cet élément, seriez-vous toujours favorable à la création de sociétés de commercialisation?

M. Matheson: Dans la mesure où un contribuable doit faire face à la concurrence, je ferais preuve de négligence en ne proposant pas à un client de mettre sur pied une société de commercialisation.

Le président: Cette mesure particulière n'incite pas les contribuables à se débarrasser de leurs filiales de commercialisation?

M. A. Wilson: Non, mais qu'ils le fassent ou qu'ils ne le fassent pas, cela n'a plus aucune importance.

Le président: Mais cette mesure ne rend pas avantageuse la création d'une filiale de commercialisation?

M. A. Wilson: Non, elle ramène l'avantage à environ 20 p. 100 de ce qu'elle était. Mais l'avantage existe toujours.

M. Matheson: Il s'agit là d'un pourcentage très général.

Le président: Pourquoi dites-vous cela?

M. A. Wilson: A l'heure actuelle, celui qui crée une compagnie de commercialisation peut déduire tous les coûts de mise en marché et de distribution ainsi que les profits, tandis que le concurrent qui ne crée pas une telle entreprise ne peut profiter des mêmes avantages. En vertu du nouveau système, il pourra au moins déduire ses coûts de commercialisation et de distribution, mais non ses profits. La différence entre les deux, c'est que l'un peut déduire ses profits, alors que l'autre ne le peut pas.

Le président: Je sais, mais n'y a-t-il pas un autre avantage de 7 p. 100?

[*Text*]

Mr. A. Wilson: The 7% kicks in, and that is the next thing. For some companies the 7% plus the profit may make it. Suddenly they just cannot resist, and they will separate into two companies. The notion, as I understand it, is that no one should care.

The Chairman: Does this not make it at least as attractive as the current system?

Mr. A. Wilson: No.

The Chairman: Surely under this new system you can set up an marketing and distribution company, but your existing manufacturing still has the ability to deduct the 7%.

Mr. A. Wilson: Yes, but I submit that no one would do it for 7%. They have to have something more than that; they have to have the profit as well. If the profit is big enough and the income tax loss is not sufficient to offset it, then you simply go ahead and set up a marketing company. If you do not want to set up a marketing company, and some companies originally, you will recall, did not want to—

The Chairman: So you say that it is really the profit that makes the difference because you can put your profit in the marketing and distribution company, plus all your marketing and distribution.

Mr. A. Wilson: Yes. The 7% is just a sweetner.

The Chairman: The 7% is another sweetner.

Mr. A. Wilson: It is not the reason to do it.

Mr. Matheson: You must add to that profit, Alan, the idea of royalties if you are involved in a product with a royalty attached to it. If you are involved in a product that carries a lot of financing costs—larger appliances and that sort of stuff carry a financing cost at the retail level—you must also add interest costs to finance the inventory. That would all be upstairs.

The Chairman: Is it your view that financing or retail assistance programs are included as a marketing cost? What I mean by that is, if I give my customer an advertising allowance or split the cost of a TV program with him or pay a portion of a TV program with my retailer, is that an marketing and distribution cost that is deductible as a marketing cost to the manufacturer?

Mr. A. Wilson: It should be. It is today in most cases. Excise disagrees with that, but it should be.

Mr. Matheson: Yes, it should be. If it is an allowance to your customer you should be getting it, although there is an argument, as you say, with Revenue.

[*Translation*]

M. A. Wilson: Les 7 p. 100 entrent en ligne de compte, et c'est l'autre aspect. Pour certaines entreprises, ces 7 p. 100 plus les profits sont suffisants, et tout à coup elles ne peuvent résister. Elles se scindent en deux compagnies. Si je comprends bien, il faudrait que personne ne s'en préoccupe.

Le président: À cause de cela, le système proposé n'est-il pas tout aussi intéressant que le système actuel?

M. A. Wilson: Non.

Le président: En vertu du nouveau système on pourrait créer une compagnie de commercialisation et de distribution, et le secteur actuel de la fabrication peut toujours déduire les 7 p. 100.

M. A. Wilson: Oui, mais je prétends que personne ne le ferait pour 7 p. 100. Il faut plus que cela, il faut qu'il y ait des profits. Si les profits ne sont pas suffisants et que les pertes fiscales ne sont pas suffisantes pour compenser les profits, il suffit tout simplement de créer une société de commercialisation. Si vous ne voulez pas créer une société de commercialisation, et, vous vous souviendrez qu'au départ certaines sociétés ne voulaient pas. . .

Le président: Vous dites que c'est vraiment le profit qui constitue la différence parce que vous pouvez placer vos profits dans la société de commercialisation et de distribution, de même que tous les coûts de distribution et de commercialisation.

M. A. Wilson: Oui. Les 7 p. 100 ne sont qu'un petit supplément.

Le président: Les 7 p. 100 sont un autre supplément.

M. A. Wilson: Ce n'est pas la raison qui pousse les gens à le faire.

M. Matheson: Alan, il faut ajouter à ce profit la notion de redevance si vous vous occupez de produits donnant droit à des redevances. Si vous fabriquez un produit qui suppose énormément de frais de financement, comme des gros appareils qui supposent, au niveau du détail, des frais de financement, il faut aussi ajouter les coûts d'intérêt de financement des stocks. Tout cela s'ajouterait.

Le président: Etes-vous d'avis que les programmes d'aide au niveau du financement de détail sont inclus comme coûts de commercialisation? Ainsi, si je donne à mon client une réduction pour la promotion, si je partage avec lui les coûts d'une publicité à la télévision ou si je paie une partie des coûts avec mon détaillant, cela constitue-t-il des coûts de commercialisation et de distribution dont on puisse réclamer la déduction comme coût de commercialisation pour le manufacturier?

M. A. Wilson: Il devrait en être ainsi. Il en est ainsi dans la plupart des cas. Les douanes ne sont pas d'accord avec cette approche, mais ce devrait être la voie à suivre.

M. Matheson: Oui, il devrait en être ainsi. Si votre client en profite, vous devriez en profiter également, bien que la question soit litigieuse, comme vous le dites, du point de vue de Revenu Canada.

[*Texte*]

Mr. A. Wilson: It is the financing aspect that Wayne is referring to.

The Chairman: All right, let us talk about financing for example. You are offering some sort of a kicker on the financing of stoves and refrigerators.

Mr. Matheson: Consignment sales for instance.

The Chairman: Yes, that type of thing.

Mr. Matheson: The carrying costs are that you have to invest money into carrying the inventory out there.

The Chairman: That really is a marketing cost; you do not do it for the love of it.

Mr. A. Wilson: Exactly.

Mr. Matheson: The technical notes say that will not be a deduction.

The Chairman: Why would it not be a deduction?

Mr. Matheson: The problem, I guess, is of allocating interest payments, if you will, of financing costs whether it is to the plant or to the inventory. Then there are the imputed financing costs out of capital where you do not bank-borrow but use your capital to finance.

Mr. A. Wilson: If you let interest be deductible in essence, you have to give an equivalent imputed interest deduction for equity. If you have great difficulty with that notion, the simpler approach. . . It is consistent, I think, if you are going to deny profit. . . First of all, if you are not going to give an imputed interest for equity, then you better not give interest, and if you are not going to give interest, you probably should deny profit because they are very closely tied together. If you do not have interest, you have more profit, and you pay dividends instead of interest.

Royalties are quite akin to that. The notion as I understand it is that the three—interest, profit or royalties—are all distributions of earnings. Presumably income taxes are not part of marketing and distribution either. It is a similar distribution. Still, eliminating those three costs does produce an incentive for some companies to set up a marketing company. My understanding is that the Department of Finance is taking the view of asking if they should still curb. It is not as big a win as it used to be. It is a benefit, but someone who does not want to do it—

• 2135

The Chairman: Why is it not as big a winner?

Mr. A. Wilson: Let us look at a very simple example. If you sell something for $100 and have marketing and distribution costs of $30 and profit of $10 related to those marketing and distribution costs and if you set up a

[*Traduction*]

M. A. Wilson: Wayne fait ici allusion à l'aspect financement.

Le président: D'accord. Parlons, par exemple, du financement. Offrez-vous un incitatif quelconque pour le financement des cuisinières et des réfrigérateurs?

M. Matheson: Les opérations de consignation par exemple.

Le président: Oui, ce genre de chose.

M. Matheson: Les frais de possession signifient que vous devez investir de l'argent pour supporter les stocks.

Le président: En vérité, il s'agit de frais de mise en marché; vous ne faites pas cela par plaisir.

M. A. Wilson: Exactement.

M. Matheson: Ces frais ne constitueront pas une déduction selon les notes techniques.

Le président: Pourquoi n'y aurait-il pas déduction?

M. Matheson: Je crois que le problème est celui de la répartition des paiements d'intérêt, si vous voulez, des coûts de financement soit à l'usine, soit au stock. Puis, il y a les coûts de financement ventilés, que l'on emprunte pas et qui proviennent de votre avoir.

M. A. Wilson: Si l'on autorise la déduction des intérêts, il faut prévoir une déduction équivalente des intérêts ventilés pour assurer l'équité. Si cette notion vous pose une grande difficulté, l'approche la plus simple. . . Tout cela se tient, je pense, si vous voulez éliminer les profits. . . d'abord, si vous ne prévoyez pas d'accorder une déduction pour l'intérêt ventilé, pour assurer l'équité, il ne faut pas non plus donner de déduction pour les intérêts; d'autre part, si vous n'admettez pas les intérêts, il ne faudrait probablement pas non plus accepter les profits, parce que ces deux aspects sont étroitement liés. Si vous n'avez pas les intérêts, les profits sont plus grands, et vous payez des dividendes plutôt que des intérêts.

La question des redevances s'apparente beaucoup à cela. Si je comprends bien, les intérêts, les profits ou les redevances constituent tous une répartition des gains. Il faut imaginer également que l'impôt sur le revenu ne fait pas partie de la commercialisation et de la distribution. La répartition est similaire. Pourtant, l'élimination de ces trois éléments de coûts constitue, pour certaines entreprises, une incitation suffisante pour créer une société de commercialisation. Si je comprends bien, le ministère des Finances se demande s'il doit restreindre davantage. L'avantage n'est pas aussi marqué qu'auparavant. Il y a avantage, mais quelqu'un qui ne veut pas le faire. . .

Le président: Pourquoi n'est-ce pas un aussi gros avantage?

M. A. Wilson: Prenons un exemple très simple. Vous vendez quelque chose pour 100$, vous engagez des coûts de commercialisation et de distribution de 30$ et vous réalisez un profit de 10$ par rapport à ces coûts de

[*Text*]

separate marketing company, you can pay tax on $60. If you do not set up the separate marketing company, you end up paying tax on $70 because you get to deduct the $30 marketing and distribution costs regardless of whether you set up a company.

The Chairman: Yes, but the new deal would mean that you could take your $60 sale reduced by 7% and add 25% to it.

Mr. A. Wilson: The 25% applies regardless.

The Chairman: Big deal. Your competitors are all in the same tax boat as you are and you still have your marketing company and all its advantages going for you anyway.

Mr. A. Wilson: No, not all of them. That is the point. All you have is the profit and 7%. A number of my clients have looked at setting up marketing companies and walked away from it because there is not enough. Others have looked at it and said that it is still worth doing.

The Chairman: What would we have to do to the legislation to make it not worth doing?

Mr. A. Wilson: You would introduce an MSST.

Mr. Matheson: There are a couple of other minor points we should direct ourselves to. I would like to go back to the discussion on erection and installation for a moment and perhaps clarify one area as we see it. As a manufacturer I can sell my goods installed or uninstalled. To the extent that I am going to charge for my installation, I want to earn profit on it. If I can deduct all my installation and not the profit, I am creating a different tax base between an installed product and an uninstalled product. It would be an identical save whether I installed it or not.

We are familiar with the current approach by Revenue Canada of handling erection and installation costs. If you sell the identical product installed and uninstalled, you can use the same price. We think it is appropriate and we think it should continue. Specifically we should be allowed to take off all erection and installation costs and profit when we enjoy the profit and incur the cost as a taxpayer and then deduct other marketing and distribution costs.

Going back a few years to January 1, 1981, when marginal manufacturing was introduced into the legislation, if someone were to package, repackage and cut to size, he became the manufacturer of the product. We understand that it was introduced to trap marketing and distribution costs in the tax. We wonder if there is any reason to keep it around now if we are going to put these forward.

[*Translation*]

distribution et de commercialisation. Si vous créez une société distincte de commercialisation, vous pouvez payer de l'impôt sur 60$. Si vous ne créez pas cette société, vous payez de l'impôt sur 70$ parce que de toute façon, que vous établissiez ou non la société, vous avez droit à une déduction de 30$ pour les coûts de commercialisation et de distribution.

Le président: Oui, mais en vertu de la nouvelle proposition, vous pourriez réduire de 7 p. 100 le montant de 60$ et y ajouter 25 p. 100.

M. A. Wilson: Les 25 p. 100 s'appliquent de toute façon.

Le président: La belle affaire. Vos concurrents sont tous soumis à la même règle fiscale que vous, et vous avez en plus votre société de commercialisation et tous les avantages qui s'y rapportent.

M. A. Wilson: Non pas tous. C'est là la différence. Vous n'avez que les profits et 7 p. 100. Un certain nombre de mes clients ont songé à créer des sociétés de commercialisation, puis y ont renoncé parce qu'il n'y avait pas suffisamment d'avantages. D'autres, par contre, ont jugé qu'il était tout de même avantageux de le faire.

Le président: Que devrions-nous faire pour que la loi élimine cet avantage?

M. A. Wilson: Il faudrait adopter une taxe multistade.

M. Matheson: Il faudrait aussi nous arrêter à quelques autres éléments mineurs. J'aimerais revenir sur la discussion portant sur l'érection et l'installation de produits, et espérer ainsi clarifier le sujet. En tant que fabricant, je peux vendre mes biens, installés ou non installés. Dans la mesure où je facture l'installation, je tiens à toucher un profit. Si je suis en mesure de déduire tous les frais d'installation mais non les profits, je crée des assiettes fiscales distinctes pour un produit installé et pour un produit non installé. L'économie serait la même, que j'installe le produit ou que je ne l'installe pas.

Nous connaissons bien l'approche que suit Revenu Canada pour le traitement des coûts d'érection et d'installation. Si vous vendez un même produit installé et non installé, vous pouvez utiliser le même prix. Nous croyons que cette approche est appropriée et qu'elle devrait être maintenue. Plus particulièrement, on devrait nous permettre de déduire tous les frais d'installation et d'érection et des profits lorsque nous tirons avantage des profits et absorber le coût en tant que contribuable, puis nous devrions déduire les autres coûts de commercialisation et de distribution.

Revenons un peu en arrière, c'est-à-dire au premier janvier 1981, date à laquelle on a incorporé à la loi la notion de fabrication marginale. Si quelqu'un devait emballer, réemballer et assurer la découpe d'un produit, il devenait le fabricant du produit. Nous pensons que cette mesure a été adoptée de manière à inclure les coûts de commercialisation et de distribution dans l'assiette fiscale. Nous nous demandons maintenant s'il y a lieu de conserver cette mesure si l'on veut en adopter d'autres.

[*Texte*]

We should eliminate paragraph 2.(1)(f) relative to marginal manufacturing because we are allowing deduction for M & D under these new proposals. If we do not, there is a likelihood of double taxation and distribution because if I buy—

The Chairman: A lot of those particular kinds of companies were set up to handle imports. Somebody would bring in a load of baby seats, for example, and the person in Canada would box them with French and English labels. It was a marginal manufacturing operation and it was not designed for internal manufacturers, but as a method of bringing in goods at the border. Why would you not continue to do that?

• 2140

Mr. Matheson: Essentially the goods at the border tax will be uplifted by 25% to cover that.

The Chairman: But the stuff then comes in. It pays duty at the border. It goes to the marginal manufacturer. He may have more than 7% marketing, but assume he has not, he goes down by 7% and up by 25%, and that includes his profit.

Mr. A. Wilson: True. The concern lies with those marginal manufacturers who, for all intents and purposes, are doing little to the product other than box it. You get 100 carburettors in a crate and put them into brown cardboard boxes and ship them to Canadian sellers. It could not be simpler: the value added is almost minimal.

The Chairman: But there is profit involved, and some value added—not a hell of a lot, but some.

Mr. A. Wilson: But it is not all imported.

The Chairman: I assumed it was largely imports that gave rise to this kind of thing.

Mr. A. Wilson: No, because it happens with Canadian-made goods. There is still some advantage in shipping in bulk, even if it is not crossing the border, because of the size of the country. If you can have someone break it down by particular customer at a central location, that is more efficient than doing it in one spot and shipping all over the place in little boxes.

What you are doing is adding a level of complexity where it is not needed any more. The profit is still subject to tax by marginal manufacturing, but in terms of the impact of the measure on the lives of distributors, it seems unnecessary now because the worst aspect has been taken away. That is the notion. There is no way it is not needed any more, because it is perfectly equivalent, but the worst aspect has gone away.

[*Traduction*]

Nous devrions éliminer l'alinéa 2.(1)f) se rapportant à la fabrication marginale parce que nous autorisons la déduction des coûts de commercialisation et de distribution en vertu des nouvelles propositions. Si nous ne le faisons pas, il est fort probable qu'on aboutisse à une double imposition parce que si j'achète. . .

Le président: Une foule de ces sociétés ont été créées pour s'occuper des importations. Par exemple, quelqu'un importait un chargement de sièges pour enfant et quelqu'un au Canada s'occupait de l'emballage avec des étiquettes en français et en anglais. Il s'agissait d'une opération de fabrication marginale, qui ne s'adressait pas aux fabricants de chez nous, mais qui constituait davantage une façon d'admettre des biens à la frontière. Pourquoi ne continueriez-vous pas à le faire?

M. Matheson: Essentiellement, les prix des marchandises soumises à la taxe d'accise seront majorés de 25 p. 100.

Le président: Mais les marchandises peuvent entrer au pays. Elles sont soumises à la taxe d'accise à la frontière. Puis elles vont chez le fabricant marginal. Celui-ci peut avoir des frais de commercialisation supérieurs à 7 p. 100, mais supposons que ce ne soit pas le cas. Son prix baisse de 7 p. 100, puis est majoré de 25 p. 100, ce qui comprend son profit.

M. A. Wilson: C'est vrai. Ce sont les fabricants marginaux qui nous préoccupent puisqu'à toutes fins utiles, ils se contentent d'emballer le produit. Vous achetez un conteneur de 100 carburateurs que vous placez dans des cartons bruns individuels et expédiez ensuite à des revendeurs canadiens. Rien ne peut être plus simple: la valeur ajoutée est presque minimale.

Le président: Mais il y a une prise de profit et une certaine valeur ajoutée; elle est peut-être minime, mais il y en a une.

M. A. Wilson: Mais il ne s'agit pas que des importations.

Le président: Je pensais que c'était surtout les importations qui donnaient lieu à ce genre d'opération.

M. A. Wilson: Non, la même chose se produit avec les marchandises de fabrication canadienne. Il y a encore certains avantages à faire de l'expédition en vrac, même si ce n'est pas outre-frontière, en raison de l'étendue du pays. Il est beaucoup plus efficace de faire la répartition entre clients à partir d'un endroit centralisé que d'expédier des petites boîtes un peu partout.

Ce que vous faites, c'est d'ajouter un niveau de complexité là où il n'y a pas lieu. Les profits sont toujours sujets à l'imposition par le biais de la fabrication marginale, mais en ce qui a trait aux répercussions sur le distributeur, tout cela ne semble plus nécessaire parce que le pire a été éliminé. C'est ce qui est en jeu. Il ne s'agit pas de dire que tout cela n'est plus nécessaire, parce qu'il y a équivalence, mais le pire aspect a été éliminé.

[*Text*]

If you want to have a marketing company, go ahead. In essence we are saying that if you get some advantage out of paragraph 2.(1)(f) of the Excise Tax Act or by losing marginal manufacturing, fine, because it is not that big a winner any more. But it takes away another level of complexity from the system. It seemed like one of those ideal opportunities: if you are going to take it down to bare bones, let us get rid of some of these things.

The Chairman: Except when the marginal manufacturer is essentially an importer who brings it in from Taiwan in a container and proceeds to package it.

Mr. A. Wilson: Much of the packaging that took place in Canada went offshore and we lost jobs. People who did the packaging turned around and said they were not going to do that any more, they would package it in Buffalo and cross the border that way.

Mr. Matheson: And a lot of the packaging and labelling that was made in Canada is sourced some place else.

Mr. A. Wilson: Yes. There was a real loss of jobs when that was introduced, and a pain in the rear end to a lot of people who really should not have been caught by it. But they are technically caught.

The Chairman: The reason it was lost offshore is that it became cheaper to bring it in packaged than unpackaged.

Mr. A. Wilson: Yes, because you did not have to pay tax on your selling price then.

The Chairman: But the effect of this, down 7% and up 25%, makes it more appropriate to have this marginal manufacturing, does it not?

Mr. A. Wilson: I do not think so. I think we can get a lot of those packaging jobs back again. I think that pretty much covers what we had in our submission.

The Chairman: Thank you. This meeting is adjourned until tomorrow in this room at 3:30 p.m.

[*Translation*]

Si vous souhaitez avoir une société de commercialisation, allez-y, créez-la. Ce que nous disons, c'est que si vous profitez d'un certain avantage en vertu de l'alinéa 2.(1)f) de la Loi de la taxe d'accise ou en perdant l'avantage de la fabrication marginale, c'est très bien, mais cet avantage n'est plus aussi marqué qu'avant. Il est ainsi possible d'éliminer un niveau de complexité du système. La situation nous paraissait idéale: s'il faut aller jusqu'à la base, débarrassons-nous de certains aspects.

Le président: Sauf lorsque le fabricant marginal est essentiellement un importateur qui fait venir de Taïwan un conteneur et qu'il se charge du conditionnement.

M. A. Wilson: Une bonne partie de ces opérations d'emballage qui avaient lieu au Canada ont été transférées outre-mer, et nous avons perdu des emplois. Les gens qui s'occupaient de l'emballage ont changé d'avis et ont dit qu'ils n'allaient plus procéder ainsi; les produits seraient emballés à Buffalo, puis importés au Canada.

M. Matheson: Une bonne partie du travail d'emballage et d'étiquettage qui se faisait au Canada se fait maintenant ailleurs.

M. A. Wilson: Oui. Quand cette mesure a été adoptée, beaucoup d'emplois ont été perdus, et une foule de personnes qui n'auraient pas dû se faire prendre se sont tout de même fait prendre. Techniquement, ils se sont fait prendre.

Le président: Si ces opérations se sont faites à l'étranger, c'est parce qu'il en coûtait moins cher d'importer le produit emballé que non emballé.

M. A. Wilson: Oui, parce qu'il n'y avait pas de taxe à payer sur le prix de vente.

Le président: Mais l'effet de la réduction de 7 p. 100 et de la majoration de 25 p. 100 rend la fabrication marginale plus intéressante. N'est-ce pas?

M. A. Wilson: Je ne crois pas. Je crois que nous pourrions retrouver une foule de ces emplois liés au conditionnement. Voilà, je crois que nous avons abordé une bonne partie du contenu de notre exposé.

Le président: Je vous remercie. La séance est levée jusqu'à demain 15h30, dans la même salle.

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage paid / Port payé
Book Tariff / Tarif des livres

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 158

Wednesday, April 27, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 158

Le mercredi 27 avril 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Finance and Economic Affairs

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the Interim Federal Sales Tax Measure relating to Marketing and Distribution Costs—(February 10, 1988 Budget Paper)

WITNESSES:

(See back cover)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Finances et des affaires économiques

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude de la mesure provisoire de taxe fédérale de vente visant les coûts de commercialisation et de distribution (Document budgétaire—10 février 1988)

TÉMOINS:

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Tax Executives Institute, Inc.:

James Hutchison, Director, Taxes, IBM Canada Limited;

Laurent M. Navratil, Director, Purchases and Trade, Hewitt.

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Alan R. Wilson, C.A. (Price Waterhouse), Chairman, CICA Commodity Taxation Committee;

Wayne Matheson, C.A. (Deloitte, Haskins & Sells), Member, CICA Commodity Taxation Committee.

TÉMOINS

Du Tax Executives Institute, Inc.:

James Hutchison, directeur, Taxes, *IBM Canada Limited*;

Laurent-M. Navratil, directeur, Achats et trafic, Hewitt.

De l'Institut canadien des comptables agréés:

Alan R. Wilson, c.a., (Price Waterhouse), président, Comité des impôts indirects de l'ICCA;

Wayne Matheson, c.a., (Deloitte, Haskins & Sells), membre, Comité des impôts indirects de l'ICCA.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 158

Wednesday, April 27, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 158

Le mercredi 27 avril 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the Interim Federal Sales Tax Measure relating to Marketing and Distribution Costs—(February 10, 1988 Budget Papers)

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude de la mesure provisoire de taxe fédérale de vente visant les coûts de commercialisation et de distribution—(Documents budgétaires—10 février 1988)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27887—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert E.J. Layton

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert E.J. Layton

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, APRIL 27, 1988
(236)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 3:37 o'clock p.m. this day, in Room 209, (West Block), the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Simon de Jong, Murray Dorin, Robert Layton, George Minaker, Aideen Nicholson and Norman Warner.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Richard Domingue, Research Officer.

Witnesses: *From the Canadian Manufacturers' Association*: Laurent Thibault, President; Glen Pye, Chairman, Commodity Taxation Committee; Eric Owen, Manager, Taxation and Financial Policy. *From the Electrical and Electronic Manufacturers Association of Canada*: Dr. Norman Aspin, President; James S. Draffin, Chairman, Tax Committee (Director, Commodity Taxes, Northern Telecom Canada Limited); D. Peter Donovan, Comptroller, GE Canada; Michael A. Moore, Manager, Taxation & Acquisitions, Westinghouse Canada Inc.; Charles M. Leighton, Manager, Corporate Finance, Motorola Canada Limited.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the interim federal sales tax measure relating to marketing and distribution costs contained in the Budget Papers of February 10, 1988. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, March 9, 1988, Issue No. 143.*)

The witnesses from the Canadian Manufacturers' Association made an opening statement and answered questions.

At 4:34 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:41 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Norman Aspin and James Draffin made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 5:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 27 AVRIL 1988
(236)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit aujourd'hui à 15 h 37, dans la pièce 209 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Simon de Jong, Murray Dorin, Robert Layton, George Minaker, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Aussi présents: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de la recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Richard Domingue, attaché de recherche.

Témoins: *De l'Association des manufacturiers canadiens*: Laurent Thibault, président; Glen Pye, président, Comité de l'imposition sur la marchandise; Eric Owen, directeur, Politique en matière d'imposition et de finance. *De l'Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada*: Norman Aspin, président; James S. Draffin, président, Comité de l'impôt; (directeur, Taxes sur la marchandise, Northern Telecom Canada Limited); Peter Donovan, contrôleur, GE Canada; Michael A. Moore, directeur, Imposition et acquisitions, Westinghouse Canada Inc.; Charles M. Leighton, directeur, Actif social, Motorola Canada Limited.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de la mesure provisoire de taxe fédérale de vente visant les coûts de commercialisation et de distribution figurant dans les documents budgétaires du 10 février 1988. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 9 mars 1988, fascicule nº 143.*)

Les témoins de l'Association des manufacturiers canadiens font une déclaration préliminaire et répondent aux questions.

À 16 h 34, le Comité suspend les travaux.

À 16 h 41, le Comité reprend les travaux.

Norman Aspin et James Draffin font une déclaration préliminaire, puis eux-mêmes et les autres témoins répondent aux questions.

À 17 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Wednesday, April 27, 1988

• 1536

The Chairman: We are resuming our consideration of the committee's order of reference pursuant to its mandate under Standing Order 96(2), in relation to Interim Sales Tax Measures relating to Marketing and Distribution Costs, as set out in the February 10 budget.

Our first witnesses this afternoon are the Canadian Manufacturers' Association. Laurent Thibault is president; Glen Pye is chairman of the Commodity Tax Committee; and Eric Owen is manager, Taxation and Financial Policy. Do you have other people here?

Mr. Glen Pye (Chairman, Commodity Tax Committee, Canadian Manufacturers' Association): There are just the three of us.

The Chairman: I think the best way of approaching this is for you to outline some of the principal concerns you have. These were set out in your letter of April 13, Mr. Thibault. Then we can carry on with questioning.

Mr. J. Laurent Thibault (President, The Canadian Manufacturers' Association): Thank you, Mr. Chairman. We are very pleased to be here this afternoon to talk about this important issue.

Since the interim measures were introduced, you might be interested to know that we have held workshops in several cities across Canada, and a total of maybe over 300 manufacturing firms attended. So we have had a good dialogue, including the presentations by the federal Department of Finance officials. We explored in some depth the whole issue of the interim measures, the treatment of marketing and distribution costs and so on.

We have also had a number of representations from our companies. I think we have a fairly good grass-roots feel for the attitudes of a wide range of manufacturers on this issue. I think you will not be surprised to know that manufacturers are still very disturbed that the multi-stage sales tax that was promised—it now seems so long ago—is in fact still not anywhere near implemetation. We are increasingly concerned that this is still the case.

As you know, we also had some substantial difficulties with the impact of stage one of tax reform on manufacturing. So the fact that stage two is not going ahead is simply, in our view, compounding that problem.

I would just like to highlight that we come at this from a very simple perspective. I know we can get all tied up in

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mercredi 27 avril 1988

Le président: Conformément à l'article 96(2), nous reprenons l'examen des questions relatives à la mesure provisoire de taxe fédérale de vente visant les coûts de commercialisation et de distribution, énoncée dans le budget du 10 février.

Les premiers témoins que nous recevrons ce matin représentent l'Association des manufacturiers canadiens. Il s'agit du président, M. Laurent Thibault; de M. Glen Pye, président du Comité de la taxe sur les produits; et de M. Eric Owen, qui est directeur du service de politiques fiscale et financière. Est-ce bien cela?

M. Glen Pye (président, Comité de la taxe sur les produits, Association des manufacturiers canadiens): C'est bien cela. Il n'y a que nous trois.

Le président: La meilleure façon de procéder serait peut-être que vous nous résumiez vos principales inquiétudes, dont vous nous avez déjà fait part dans votre lettre datée du 13 avril, monsieur Thibault. Nous pourrons ensuite passer aux questions.

M. J. Laurent Thibault (président, Association des manufacturiers canadiens): Merci, monsieur le président. Nous sommes très heureux d'être ici cet après-midi pour discuter avec vous de cette importante question.

Depuis que les mesures provisoires ont été introduites, il vous intéressera peut-être de savoir que nous avons tenu des ateliers dans plusieurs villes du Canada, et que plus de 300 entreprises de fabrication y ont participé. Nous avons donc eu de bonnes discussions sur le sujet, sans compter les exposés que nous ont présentés des fonctionnaires du ministère des Finances. Nous avons examiné passablement en profondeur toute la question des mesures provisoires, le traitement des frais de commercialisation et de distribution, et le reste.

Un nombre important de sociétés faisant partie de notre Association nous ont aussi fait quelques représentations. Nous avons donc une idée passablement représentative de l'opinion des fabricants en la matière. Je ne vous étonnerai aucunement en vous disant que les fabricants s'inquiètent encore énormément du fait que l'application de la taxe de vente multistade, qui a été promise—il y a un siècle—ne soit pas pour demain. Cette inquiétude se manifeste de plus en plus.

Comme vous le savez, nous avons déjà eu beaucoup de difficultés à absorber les effets de la première étape de la réforme fiscale sur la fabrication. Par conséquent, compte tenu que la deuxième étape est encore retardée, cela ne fait qu'exacerber le problème.

Je voudrais faire remarquer que le point de vue que nous adoptons est très simple. Je sais que nous pourrions

[*Texte*]

the tax system itself. But for manufacturing, the bottom line is, how are we going to compete internationally, particularly as we get into free trade? I think it is important that all of us, and this committee certainly, not lose track of that very important guideline. That is what we are very concerned about.

I think our members are certainly very concerned that the interim measures may very well prove to be quite burdensome. We are not sure whether in fact it is going to end up just a short-term, sort of stopgap measure. What we really want of course is a multi-stage sales tax, and we want that to go ahead as soon as possible.

As to the measures on the treatment of marketing and distribution costs, we of course have argued for many years that the tax bias favours imports over domestic production. It is certainly difficult for Canadian manufacturers to oppose an attempt in principle to solve that funamental problem, because as I say, what we are trying to achieve is a competitive manufacturing sector. We certainly very much support the objectives of achieving equity and greater competitiveness.

• 1540

However, we do have a number of concerns about the proposed measures, and we would like to highlight some of these for you today. Just to get us into some of the specifics, I would like to ask Glen Pye to make some initial comments, and then Eric will expand on a few points as well.

Mr. Pye: Mr. Chairman, initially I would like to address the issues regarding the application of the new rules on capital goods. Capital goods are generally defined as high-value products that are used primarily as inputs to business. Some common examples would be computers, security equipment, and production monitoring. In fact, just about any goods that are not used primarily and directly in the manufacture of goods are considered taxable capital goods.

Most manufacturers of capital goods have higher costs in the areas identified on page 10 of the technical paper as non-deductible. You will find that these are many of the research and development type costs—pre-engineering, product marketing research. Capital good cost structure results in most domestic capital good manufacturers having deductible costs below the 7% level. Therefore, under these measures they would certainly opt to take the 7% standard deduction. In most instances, you will then find that both domestic manufacturers and importers of capital goods will use an identical formula under the new rules in calculating their tax. They would both deduct 7%

[*Traduction*]

nous embarquer dans toutes sortes de discussions fort complexes au sujet de la fiscalité. Mais pour les fabricants, la question se résume à ceci: comment être concurrentiels sur le plan international, et en particulier avec l'avènement du libre-échange? C'est un élément très important qu'il ne faut pas perdre de vue, et cela vaut aussi sans nul doute pour votre Comité. C'est cela qui nous inquiète au plus haut point.

Nos membres craignent énormément que les mesures provisoires soient lourdes. Nous nous demandons si elles ne risquent pas de n'être que des mesures à court terme, des mesures de rapiéçage. Ce que nous souhaitons vraiment, bien entendu, c'est l'instauration de la taxe de vente multistade, et nous voulons que cela se fasse aussi rapidement que possible.

Pour ce qui est des mesures relatives au traitement des frais de commercialisation et de distribution, nous soutenons évidemment depuis déjà nombre d'années que l'application de la taxe favorise les importations au détriment de la production nationale. Il est évident que les fabricants canadiens peuvent difficilement s'opposer à l'initiative visant à régler ce problème fondamental, en principe, parce que notre objectif est de faire en sorte que le secteur de la fabrication soit concurrentiel. Nous voyons évidemment d'un très bon oeil que l'on veuille améliorer notre compétitivité et rendre les règles plus équitables.

Les mesures proposées soulèvent toutefois un certain nombre d'inquiétudes dont nous voudrions vous entretenir aujourd'hui. Pour plus de détails, je demanderai maintenant à Glen Pye de vous faire quelques observations, et Eric développera ensuite quelques autres points.

M. Pye: Monsieur le président, je voudrais tout d'abord aborder la question de l'application des nouvelles règles aux biens d'équipement. On définit généralement les biens d'équipement comme des produits de grande valeur qui sont avant tout des intrants pour l'entreprise. À titre d'exemple, on pourrait citer les ordinateurs, l'équipement de sécurité et les systèmes de contrôle de la production. En réalité, presque tous les biens qui ne servent pas surtout et directement à la fabrication de produits sont considérés comme des biens d'équipement taxables.

La plupart des fabricants de biens d'équipement ont des frais plus élevés pour les éléments énumérés à la page 10 du document technique, frais qui ne sont pas déductibles. Dans la plupart des cas, on peut constater que ce sont des frais liés à la recherche et au développement—études techniques, recherches en vue de la commercialisation des produits. Les frais sont donc généralement déductibles à moins de 7 p. 100. Par conséquent, dans le contexte de ces mesures, les fabricants préféreraient sûrement la déduction uniforme de 7 p. 100. La plupart du temps, dans le contexte des nouvelles règles, les fabricants canadiens et les importateurs de biens

[*Text*]

M and D costs and apply an upward adjustment of 25% to the base.

To the extent that currently domestic manufacturers have a tax base for capital goods which exceeds that of importers, applying an identical uplift to both parties' tax base will result in a greater absolute tax dollar increase for domestic manufacturers. As an example—using Finance's example shown on page 4 of the technical paper—if duty-paid value were considered to equal 68% of domestic selling price, the spread in effective tax rates will increase from 3.8% of selling price under the current system to approximately 4.5% under the proposed rules. Stated another way, this would translate into an additional tax burden of seven-tenths of 1% of federal sales tax being imposed on domestic manufacturers vis-à-vis importers.

A further concern is the fact that Canadian customs duties until now have provided domestic manufacturers with some measure of protection to compensate for inequities under the Excise Tax Act. However, under the proposed free trade initiative, this protection afforded domestic manufacturers will disappear, and therefore it is even more important that the government correct the existing inequities, and certainly not make any adjustments that would increase the existing inequities.

As far as capital goods, the problem is compounded by the fact that any increase in the tax content of capital goods is generally an input to business. Currently, there is no mechanism to recover this indirect tax leakage for business, particularly as it relates to manufacture of goods for export.

A final concern in this area is that manufacturers will not have the ability to pass any tax increase on to customers for existing contracts. Although most capital goods contracts do allow for tax increases resulting from a change in tax rates to be passed on to customers, there is no provision for recovering additional tax where there is an increase in the tax base. In this instance, the rate remains at twelve—just the base changes.

As far as our recommendations for capital goods, they could possibly be addressed by replacing sale price as the tax base with a cost plus formula similar to that used for goods manufactured for own use. A formula of this nature will prevent additional tax leakage in the business inputs and will assist in levelling the playing field for domestic manufactured goods versus imported goods. Another possible alternative would be to exempt capital goods from the new rules and leave their tax base as sale price.

[*Translation*]

d'équipement utiliseront une formule identique pour le calcul de leur taxe. Ils déduiront 7 p. 100 pour leurs frais de fabrication et de distribution, et ajouteront les 25 p. 100 prévus.

Puisque la taxe sur les biens d'équipement est actuellement plus élevée pour les fabricants canadiens que pour les importateurs, rehausser également la taxe pour ces deux parties aura pour effet d'augmenter davantage les taxes à acquitter pour les fabricants canadiens. Par exemple—partant de l'exemple à la page 4 du document technique du ministère des Finances—si la valeur à l'acquitté équivalait à 68 p. 100 du prix de vente national, l'écart dans les taux de taxe effectifs augmentera de 3,8 p. 100 du prix de vente, dans le système actuel, à environ 4,5 p. 100 avec les règles proposées. Autrement dit, cela se traduirait par une augmentation de sept dixièmes de 1 p. 100 de la taxe de vente fédérale imposée aux fabricants canadiens par rapport aux importateurs.

Une autre inquiétude tient au fait que jusqu'à maintenant, les droits de douane canadiens assuraient une certaine protection aux fabricants canadiens en compensant les inéquités. Toutefois, avec le libre-échange, cette protection disparaîtra, et, par conséquent, il est d'autant plus important que le gouvernement corrige les inéquités existantes plutôt que de les aggraver.

Pour ce qui est des biens d'équipement, le problème est exacerbé du fait que toute augmentation de la taxe sur les biens d'équipement touche généralement un intrant de l'entreprise. À l'heure actuelle, rien ne permet aux entreprises de récupérer cette taxe indirecte, notamment en ce qui a trait à la fabrication de produits destinés à l'exportation.

Enfin, les fabricants ne pourront pas transférer une augmentation de taxe à leurs clients dans le cadre de contrats existants. Malgré que des augmentations de taxe soient prévues dans la plupart des contrats visant des biens d'équipement, à la suite d'une modification des taux de taxe, rien n'est prévu pour récupérer une taxe additionnelle dans le cas d'une augmentation des éléments que touche la taxe. Dans le cas qui nous occupe, le taux demeure à 12 p. 100—sauf que la taxe ne s'applique plus aux mêmes éléments.

En vue d'appliquer nos recommandations relatives aux biens d'équipement, on pourrait peut-être remplacer le prix de vente, comme base d'imposition, par une formule du prix coûtant majoré, analogue à celle que l'on applique aux biens fabriqués pour son propre usage. Une telle formule permettra de ne pas imposer une taxe additionnelle aux entreprises et aidera à rétablir l'équilibre entre les produits fabriqués au Canada et les produits importés. On pourrait aussi exempter les biens d'équipement des nouvelles règles et conserver le prix de vente comme base d'imposition de la taxe.

[*Texte*]

• 1545

A related issue I would like to address is installation and sell-and-install contracts. The inequities associated with the tax treatment of capital goods become even more severe in instances where the manufacturer is also the installer of the goods. Currently, under ET 205, the full value of installation to include associated profit is deductible from the tax base of the associated goods. The new marketing and distribution cost rules define installation as an activity that falls within deductible marketing and distribution. The net effect is that only installation costs would be deductible and not the associated profit.

This measure, if implemented, would leave supply-and-install contractors at a disadvantage relative to importers. Currently, importers' tax base will equal duty-paid value, which would of course exclude any domestic installation of the product, and thereby allow importers to avoid having tax applied on both installation cost and profit.

Domestic manufacturers involved with sell-and-install contracts will also be at a disadvantage in situations where the customer arranges his own installation. Likewise, in these instances both the installation cost and profit would be outside of the tax base.

We would recommend that, in order to avoid inconsistencies of this nature, the existing provisions for the deduction of installation charges be maintained. At a minimum, the new rule should be amended to provide for the deduction of both installation cost and profit. Additionally, a deduction of installation costs and profit should not preclude a taxpayer from electing to take the standard 7% M and D deduction. This will allow taxpayers to have an even playing field with importers, who do have the ability to deduct the 7% standard deduction for other M and D costs.

Eric has a few points he would like to make.

Mr. Eric Owen (Manager of Taxation and Financial Policy, Canadian Manufacturers' Association): First I would like to say that we have held these seminars across the country and it is hard for manufacturers to accept a new concept when we have had 60 years to practise the old one.

Regardless of the equity concept that is being espoused by the Department of Finance, a number of manufacturers view it as either a reduction of their margins or an increase in their prices which may lead to substitution of the products.

On the compliance and cost, in particular, there was a great deal of dialogue. People could not understand why suddenly they would have to face a great number of

[*Traduction*]

Je voudrais aussi parler un peu des contrats d'installation et des contrats de vente et d'installation. Les inéquités liées à la taxe imposée sur les biens d'équipement deviennent encore plus graves lorsque le fabricant est en même temps celui qui se charge de l'installation des biens en question. À l'heure actuelle, en vertu de la règle ET 205, la pleine valeur de l'installation, y compris les bénéfices qui y sont reliés, est déductible de la base du calcul de la taxe des biens connexes. Dans les nouvelles règles relatives aux frais de commercialisation et de distribution, on définit l'installation comme une activité faisant partie des frais de commercialisation et de distribution déductibles. Ceci a pour effet que seuls les frais d'installation seraient déductibles, et pas les bénéfices qui en découlent.

Si cette mesure était appliquée, elle défavoriserait les fournisseurs-installateurs par rapport aux importateurs. À l'heure actuelle, la base du calcul de la taxe qui s'applique aux importateurs équivaudra à la valeur à l'acquitté, ce qui exclura toute possibilité que le bien soit installé par un entrepreneur canadien et évitera aux importateurs qu'une taxe ne s'applique aux frais ainsi qu'aux bénéfices de l'installation.

Les fabricants canadiens, qui offrent aussi d'installer leurs produits en plus de les vendre, seront aussi défavorisés lorsque le client verra lui-même à l'installation. Dans de tels cas, les frais et les bénéfices de l'installation seraient exclus.

Pour éviter de telles incohérences, nous recommandons de maintenir les dispositions actuelles ayant trait à la déduction des frais d'installation. Il faudrait à tout le moins modifier la nouvelle règle de manière à permettre la déduction et des frais d'installation et des bénéfices qui en résultent. Cette déduction ne devrait en aucun cas empêcher une entreprise de choisir la déduction uniforme de 7 p. 100 à l'égard des frais de commercialisation et de distribution. Ceci mettra les fabricants canadiens sur un pied d'égalité avec les importateurs, qui en ont la possibilité en fonction de leurs autres frais de commercialisation et de distribution.

Eric a quelques observations à formuler.

M. Eric Owen (directeur du Service des politiques fiscale et financière, Association des manufacturiers canadiens): Je voudrais tout d'abord signaler que nous avons tenu ces ateliers dans toutes les régions du pays, et que les fabricants trouvent plutôt difficile d'accepter une nouvelle notion quand ils ont eu 60 ans pour se faire à l'ancienne.

Malgré l'idée d'équité qui anime le ministère des Finances, nombre de fabricants l'interprètent comme un élément qui viendra soit réduire leur marge bénéficiaire, soit augmenter leurs prix, ce qui peut mener à la substitution des produits.

On a beaucoup discuté, notamment, du respect des règles et des coûts. On parvient mal à comprendre pourquoi, tout à coup, il faudra observer un si grand

[*Text*]

compliance issues when one of the principles, I would suggest, in tax reforms as espoused by the Minister of Finance was, indeed, simplicity.

Concerning compliance, one of the things that is being forgotten, perhaps, is start-up costs. It depends on what company you go to—some of them are a little more sophisticated than others—but they can be very heavy. We must note, as well, that the problems do not only lie with industry but Revenue Canada will also have start-up costs and the government will have to pay for this as well. I understand that in *The Financial Times* of April 4 there was a statement that Revenue Canada was about to hire an additional 200 new auditors.

The administration burden is costly. Literally, we have to focus on definitions. We do not know what these definitions are yet.

Some of the problems we face are as follows. First of all, we have to split the costs into M and D and non-M and D. We have to look at joint costs. Joint costs can be a problem. If we go back a little while to research and development as an analogy, we found the term "wholly attributable" and we still are trying to resolve this with Revenue Canada. There is no way we can resolve these joint costs even if they are wholly attributable. Revenue Canada just will not believe us at times. So, in actually applying joint costs, documented evidence will be necessary for audit trails, and it is going to be very, very troublesome.

Once you have the M and D costs, you then have to split them into taxable and non-taxable goods. This is not always apparent, because, until you receive your exemption certificates from your customers, you do not even know if there should be an actual application of tax in the product. This can change. Your customers can change from year to year, so your actual M and D input or the tax content can change as well. We do not know whether we will have to look at this business unit by business unit or even product line by product line.

• 1550

We also have to look at what is the best allocation. Some of the cost considerations will focus on whether we should mix and match actual cost with 7% or whether 7% will be better from the point of view that the actual cost could be lower than the 7%. These are some of the problems manufacturers are going to have.

We are also worried about how you treat non-recurring costs. Non-recurrings costs, for example, might be to move your marketing premises. I have heard it said that this is not a marketing cost, but I am sure accountants can argue all day on what is a cost and what it should fall into, whether it is manufacturing or marketing.

[*Translation*]

nombre de règles, quand l'un des principes qui animait le ministre des finances, dans sa réforme de la fiscalité, était la simplicité.

L'un des éléments que l'on oublie peut-être à cet égard, ce sont les frais de démarrage. Tout dépend de la société—car certaines sont plus sophistiquées que d'autres—mais ces frais peuvent être très lourds. Je voudrais aussi faire remarquer que ce ne seront pas que les industries qui devront faire face à ces difficultés, car Revenu Canada aura aussi des frais de démarrage, et ce sera au gouvernement de régler la facture. Je pense que c'est dans le *Financial Times* du 4 avril que l'on disait que Revenu Canada était sur le point d'embaucher 200 vérificateurs de plus.

Le fardeau administratif est coûteux. Il faut attacher une attention particulière aux définitions. Nous ne savons toujours pas ce qu'elles sont.

Voici certaines des difficultés qui se présentent. Il faut séparer les frais de commercialisation et de distribution de ceux qui ne le sont pas. Il faut déterminer les frais connexes, qui ne sont pas toujours évidents. À la rubrique des frais de recherche et de développement, par exemple, on parlait de frais «totalement attribuables». . . et nous essayons encore de résoudre cette difficulté avec Revenu Canada. Il n'y a aucun moyen de solutionner ces problèmes, même si ces frais sont totalement attribuables. Il arrive parfois que Revenu Canada ne nous fasse pas confiance. Ainsi, si les règles s'appliquent aux frais connexes, il faudra des preuves écrites en fonction de la vérification, et cela sera très lourd.

Une fois que l'on a déterminé les frais de commercialisation et de distribution, il faut ensuite les répartir entre les biens taxables et les biens non taxables. Cela n'est pas toujours évident, parce que tant que l'on n'aura pas reçu le certificat d'exemption du client, on ne sait même pas si une taxe devrait être prélevée sur le produit. Cela peut changer. Les clients d'un fabricant peuvent varier d'une année à l'autre. Les frais de commercialisation et de distribution ou l'élément de taxe peuvent donc aussi varier. Nous ne savons pas s'il va falloir appliquer cela pour chacune des entreprises, ou même pour chacun des produits.

Nous devons aussi adopter la meilleure formule. Il faudra déterminer s'il serait plus avantageux d'opter pour la déduction uniforme de 7 p. 100 plutôt que de se lancer dans tous les calculs nécessaires pour arriver à un meilleur taux. Ce sont-là quelques-unes des difficultés auxquelles les fabricants devront faire face.

La façon dont on considère les frais non récurrents nous inquiète aussi. Par exemple, des frais non récurrents peuvent être des frais que l'on encourt pour déménager ses services de commercialisation. J'ai entendu dire que de tels frais n'étaient pas des frais de commercialisation, mais je suis persuadé que les comptables pourraient vous entretenir toute la journée à propos de ce que sont des

[*Texte*]

One of the things we perceive is that, if a manufacturer purchases either raw material or a semi-manufactured product for further manufacture, how does he get from his supplier what his supplier's M and D costs would be? He will buy it usually tax-out and then he would want to pick up some of the M and D costs within his own product, which his supplier has absorbed as well. We do not know how this will be addressed.

What that actually means, though, Mr. Chairman, is that if, for example, a company sells all its products tax-out, it is still now going to be involved in tax administration where it was not before, because it could be receiving requests from its customers to provide information. So I believe this is another thing that has not been thought out.

Once we have all these costs, I was rather interested to see that the Department of Finance chose November 1. I think about 70% or 75% of most companies use December 31 as their fiscal year end. What we are being asked to do once we have isolated all these costs is to allocate them now into a 10:2 split or a 5:1 split, 10 months to 2 months, and it does not make sense. It makes a great deal more sense to have chosen perhaps January 1 for the benefit of most corporations.

One of the biggest problems we have seen surfacing with the manufacturers is: how do they allocate costs and determine that the actual settlements are correct? In the technical notes, what is being said is that, come settlement date with Revenue Canada, you may be over or you may be under; you make a further remittance or you claim a refund. It is fine if you claim a refund, perhaps, but if you have to make a further remittance, you have to look at the fact that nothing I have seen yet indicates whether there would be penalty or interest levied on the short payments. Second, how do you go back to 1,000 or 100,000 customers and say they owe you *x* number of dollars on which you have had to bite the bullet? There is absolutely no way this will happen.

A solution to this may be similar to the Income Tax Act. The Income Tax Act says, yes, for the allocation of your current remittances you can calculate it on the previous year's tax or this year's budgeted amount, whichever is the lesser. It may well be beneficial for manufacturers to be given options for the previous year's manufacturing and deductions costs or this year's manufacturing and deduction costs, whichever is the greater. They then have to determine if prices will flow into the market and their product will sell if, indeed, if they have overcast their M and D. That is one thing they have to determine.

I think most manufacturers would be in a better frame of mind if, indeed, they had money coming back rather than having to shell out *x* number of dollars. So these are the kinds of things they look at.

[*Traduction*]

frais et à quel poste ils devraient être inscrits, à celui de la fabrication ou de la commercialisation.

Lorsqu'un fabricant achète des matières brutes ou des produits semi-fabriqués, comment doit-il procéder pour déterminer les frais de commercialisation et de distribution de son fournisseur? Il achète habituellement ces produits en franchise de taxe, et il voudrait ensuite récupérer en partie les frais de commercialisation et de distribution sur son propre produit, frais que son fournisseur a déjà aussi absorbés. Nous ne savons pas comment on règlera cela.

Ce que cela signifie en fait, monsieur le président, c'est qu'une société dont aucun des produits n'est taxé va devoir administrer la taxe, alors qu'elle ne le faisait pas auparavant, parce qu'il pourrait arriver que certains de ses clients lui demandent des renseignements. C'est encore là un autre élément auquel on n'a pas vraiment bien songé.

Après avoir imposé tous ces frais, voilà que le ministère des Finances retient le 1er novembre comme date d'entrée en vigueur. Or, pour environ 70 à 75 p. 100 des sociétés, l'année financière se termine le 31 décembre. Après nous avoir demandé de ventiler tous ces coûts, on nous demande maintenant de les ramener de 10 mois à 2 mois, ce qui n'a aucun sens. Pour la plupart des sociétés, il aurait été beaucoup plus logique de choisir le 1er janvier.

L'une des principales difficultés qu'ont fait ressortir les fabricants, c'est de déterminer si les sommes versées sont justes. Dans les notes techniques, on dit qu'à la date du règlement, les sommes versées peuvent être suffisantes ou non; on en envoie davantage, ou l'on demande un remboursement. Quand on a droit à un remboursement, tout va bien, mais dans le cas contraire, on ne sait pas s'il y aura une pénalité à payer ou s'il faudra verser des intérêts. Deuxièmement, comment aller dire à 1,000 ou 100,000 clients qu'ils vous doivent telle ou telle somme que vous avez dû payer? C'est une impossibilité.

La solution à ce problème se trouve peut-être dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Dans la Loi de l'impôt sur le revenu, on permet de calculer les sommes à verser en se fondant sur les impôts versés sur l'année précédente ou pour l'année en cours, selon le montant qui est le moindre. Il serait peut-être avantageux pour les fabricants de pouvoir choisir entre la déduction de leurs frais de fabrication de l'année précédente et celle de leurs frais de l'année en cours, selon le montant le plus élevé. Ils doivent ensuite déterminer si leurs prix seront justes et si leurs produits se vendront, s'ils ont surévalué leurs frais de commercialisation et de distribution. C'est un des éléments qu'ils doivent déterminer.

La plupart des fabricants seraient plus ouverts s'ils pouvaient espérer que certaines sommes leur reviendront plutôt que de devoir verser davantage d'argent. C'est le genre de choses qui les préoccupe.

[*Text*]

Another thing that has not been addressed yet is invoice problems. Hypothetically, we have a simple invoice that says: goods for sale, $100; tax extra, 12%, $13.95. I think a grade 3 student would question that one, and I do not really know how people who are paying it would react. You may find some of the people crossing it out and adding $12 rather than remitting the $13.95. These are the kinds of things you have to look at.

• 1555

Stage two would solve a great number of these problems. We are told that because of the related marketing corporation concept, the Department of Finance or the government is suffering a great deal of tax leakage. But is that really our problem, since we are complying with the law? Regardless that it may be costing the government, we are not evading tax.

Another point Mr. Pye mentioned was higher costs of federal sales tax. These are compounded in many instances by provincial sales taxes, because sales tax is applied on federal sales tax and if federal sales tax goes up provincial taxes go up as well. Some of this is wrought into the cost of exports and we cannot get this back. This is eroding our competitive position abroad.

Although the government is trying to provide equity, it is interesting to note that a multi-stage sales tax for consumers takes us backwards, not fowards. It is going back to a manufacturers' base level, rather than forward which would be the better way into the stage two.

I was told only yesterday that catalogue producers are being advised by their consultants to mark up their catalogues to include federal sales tax at 13.95% because they do not know what the cost will actually be. There is no doubt that this can lead to inflation.

The most efficient marketers will also suffer from higher tax rates. People who are efficient, and cut their costs to the minimum, are now being penalized because they are efficient. This is basically wrong.

In a nutshell, manufacturers want stage two as soon as possible. Concerning the interim measures, we suggest that they compound the effect of tax on business inputs, particularly the effect capital goods will have, and they increase the tax component contained in exports. We think business decisions should be made with only commercial considerations—as the government suggested in stage one—and must not be made on tax objectives. Simplicity is lost. In our opinion, complexity and difficulties of administration of the time limited measure are out of proportion considering how long it is to be in place.

[*Translation*]

Un autre élément qui reste encore à régler, ce sont les problèmes sur les factures. On peut imaginer que l'on retrouvera sur une facture: marchandises vendues, 100$; taxe, 12 p. 100, 13,95$. J'ai l'impression qu'un élève de troisième année se posera des questions là-dessus, et je ne sais pas trop non plus comment réagiraient les clients en voyant cela. Certains iront même peut-être jusqu'à biffer 13,95$ et inscrire 12$. Vous devez songer à ce genre de choses.

La deuxième étape résoudrait bon nombre de ces problèmes. On nous dit que le concept des sociétés de commercialisation liées fait perdre beaucoup d'argent au ministère des Finances ou à l'État. Mais est-ce vraiment notre problème, puisque nous respectons la loi? Bien que cela puisse coûter de l'argent à l'État, il n'y a pas d'évitement fiscal de notre part.

M. Pye a également mentionné les augmentations de prix qu'entraîne la taxe fédérale de vente, augmentations qui sont souvent aggravées par les taxes de vente provinciales, puisque celles-ci sont calculées à partir de la taxe de vente fédérale; si celle-ci augmente, les taxes provinciales suivent. Une partie de ces augmentations se retrouve dans le coût des exportations et il n'y a pas moyen de la récupérer. Cela affaiblit notre position à l'étranger.

Alors que le gouvernement vise une plus grande égalité, il y a lieu de noter que la taxe de vente multistade à la consommation est un pas en arrière, et non pas en avant. On revient à une taxe au niveau de la fabrication, plutôt qu'en aval, ce qui serait une bien meilleure façon d'arriver à la deuxième étape.

On me disait hier encore que les fabricants qui font de la vente par catalogue se font conseiller par leurs experts de majorer les prix de catalogue en calculant la taxe fédérale à 13,95 p. 100, puisqu'ils ne savent pas exactement à combien elle s'élèvera. Il ne fait aucun doute que cela peut alimenter l'inflation.

Ce sont ceux qui sont les plus efficaces dans leur commercialisation qui seront le plus frappés par l'augmentation de la taxe. Ceux qui sont efficaces, qui ont su réduire leurs coûts au minimum, sont maintenant pénalisés de leur efficacité. C'est là une injustice fondamentale.

En résumé, les manufacturiers veulent que la deuxième étape soit mise en vigueur le plus rapidement possible. Quant aux mesures provisoires, nous estimons qu'elles multiplient l'effet de la taxe sur les intrants des entreprises, en particulier sur les biens d'équipement, et elles accroissent l'élément fiscal dans le prix des exportations. Nous estimons que les décisions concernant les entreprises ne devraient être fondées que sur des considérations commerciales—comme le suggérait le gouvernement à la première étape—et non pas sur des objectifs fiscaux. On a perdu la simplicité. À notre avis, la complexité et les difficultés administratives qu'entraînent

[*Texte*]

The Chairman: Would you outline the detail of your conferences around Canada? I think you had people from the Department of Finance at those meetings. Perhaps you could outline their tenor.

Mr. Owen: Because of the timeframe suggested by the government in mid-March, and our submission filed toward the end of that month, conferences were held in Ontario, in Toronto, Kitchener, and Hamilton, and Halifax and in Saskatoon.

Since that date, the Department of Finance has asked whether we wanted to hold further meetings in British Columbia and Alberta toward the end of May or the beginning of June. The people out there seem not to believe they could make a substantial input, that all it would be is an information session.

• 1600

Regardless of that, we have had a great number of letters from our members expressing concern about these measures, from every province of Canada.

The tenor of the meetings was helpful, from the government perspective. The government officials were very well informed on the issue. However, one of the big problems they had to try to get across—and it did not seem to go across very well, either, in the technical paper, or even once it was explained—was what manufacturers were looking to do. . . and manufacturers in general were talking about tax increases. They were told not to look only at the increased taxes they were facing. What they were supposed to look at was not increased taxes but the level of competitiveness everybody would now be on. In other words, everybody would be on the level playing field.

I suggest the playing field may be level, but there are one hell of a lot of boulders still on it. Manufacturers, as I say, found it difficult to accept that concept, that perhaps they have had, through the use of, for example, notional values or other tax planning mechanisms, an advantage, which is perfectly legitimate because everybody has the same avantage to take advantage of that. They could not suddenly see why they were stepping in and offering this. This was the tenor of the message that was coming across.

The other thing coming across from manufacturers was a sense of horror about having to apply themselves to this, again a federal sales tax measure they did not in their wildest dreams imagine how they could even handle. Some of the participants. . . and they came from big firms, they came from small firms. Some of the small firms, for example, expressed interest in the fact that the $250,000 threshold limit would allow them to opt out. But it was pointed out to them that by opting out they might be disadvantaged, because they were going to lose the use of

[*Traduction*]

les mesures provisoires sont excessives en égard à leur durée d'application.

Le président: Pourriez-vous nous parler avec plus de détails des conférences que vous avez organisées à travers le pays? Je crois que des représentants du ministère des Finances y participaient. Peut-être pourriez-vous nous expliquer la teneur de ces conférences.

M. Owen: En raison des délais suggérés par le gouvernement à la mi-mars, et de notre mémoire qui a été déposé vers la fin de ce mois, nous avons tenu des conférences en Ontario, à Toronto, à Kitchener, à Hamilton, ainsi qu'à Halifax et à Saskatoon.

Depuis, le ministère des Finances nous a demandé si nous serions prêts à organiser d'autres conférences en Colombie-Britannique et en Alberta vers la fin mai, début juin. Les gens dans ces régions semblent penser qu'ils ne sont pas en mesure actuellement de contribuer grand-chose, et que ces réunions ne seraient que des séances d'information.

Cependant, de nombreux membres nous ont écrit, de toutes les provinces, pour nous dire leur inquiétude devant ces mesures.

Les réunions ont été utiles, du point de vue du gouvernement. Ses porte-parole étaient très bien informés. Ils ont cependant eu beaucoup de difficulté à faire comprendre—et il semble que cela n'ait pas non plus été très bien compris dans les notes techniques, ni même après l'explication—ce que les manufacturiers devaient faire. . . Et les manufacturiers en général parlaient d'augmentation de la taxe. On leur a dit de ne pas s'arrêter seulement à l'augmentation de la taxe. Ils ne devaient pas s'arrêter seulement à l'augmentation de la taxe, mais à la situation compétitive de chacun. Autrement dit, tout le monde sera dans le même bateau.

Nous sommes peut-être tous dans le même bateau, mais la mer est houleuse. Comme je le disais, les manufacturiers ont eu de la difficulté à accepter l'idée qu'ils avaient peut-être eu un avantage, grâce, par exemple, à l'utilisation des valeurs fictives et autres mécanismes de planification fiscale, avantage qui est parfaitement légitime puisque tout le monde pourrait en profiter. Ils ne comprenaient pas pourquoi tout d'un coup on leur faisait cette offre. Voilà essentiellement pour la teneur du message.

Une autre chose qu'ont exprimée les manufacturiers, c'est qu'ils étaient horrifiés à l'idée qu'ils auraient à appliquer cette nouvelle mesure sur la taxe de vente fédérale, alors qu'ils ne voyaient absolument pas comment s'y prendre. Certains participants. . . Il y avait là des représentants de grandes entreprises, d'autres de petites entreprises. Certaines petites entreprises, par exemple, étaient intéressées par ce qu'elles pourraient se soustraire à l'application de la taxe en raison du seuil de 250,000$. Mais on leur a fait remarquer qu'il pourrait être

[*Text*]

notional values. They could not understand this. Again, they were opting out, but they were losing something. These are the kinds of things that come across.

In large part, they believed it would cost a great deal of money in start-up costs. Some people were saying—and it does not surprise me—that they were very sophisticated in their accounting systems. Other corporations were saying they were not sophisticated; all they relied on was getting the bottom line, and this came from a bookkeeper. As such, if they only had a bookkeeper, how could she or he continue with the new ideas?

These are the kinds of things that were coming across, Mr. Chairman.

The Chairman: There must be some manufacturers who benefit. Are there not people who have significant marketing costs and who will in fact have a reduction in tax? Or is that just a mirage?

Mr. Owen: No, I think you are right when you say there are some manufacturers who will benefit. It is difficult to identify who they are.

It is difficult because it depends on the number of products a manufacturer has. Certain manufacturers may have one product from which they benefit; other manufacturers may have ten products, from which they benefit on nine and they lose on one. Conversely, it may be they lose on one and the other way around, nine to one or one to nine—these kinds of things.

Mr. de Jong: In the case of a manufacturer with various lines, is it your understanding they would have to determine what the distribution and marketing costs would be for each of the items and break them down per item manufacturered?

Mr. Owen: That is right. This is what we understand. In certain instances it would not be difficult to do from the perspective of actual marketing costs. But distribution costs could be a nightmare. If you look at container shipments, we even now have problems in determining those products that are taxable and those products that are not taxable. If we look at it from the perspective of distribution, with various percentage factors of M and D, it could be even more horrifying.

• 1605

Mr. de Jong: Would it require a very sophisticated accounting procedure then?

Mr. Owen: I am an accountant and I do not know whether you would require a sophisticated accounting procedure. It may well be that once the procedure was put in place it could work. But would you be second guessing yourself all the time because you are using previous year's costs?

Mr. de Jong: Right.

[*Translation*]

désavantageux de se soustraire, car elles n'auraient plus le droit alors d'utiliser les valeurs fictives. Cela leur était incompréhensible. Si elles choisissaient de ne pas participer, elles y perdaient quelque chose. Voilà le genre de sentiments qui ont été exprimés.

Dans l'ensemble, les manufacturiers ont estimé que la mise en place de ces mesures coûterait très cher. Certains disaient—et cela ne me surprend pas—qu'ils avaient des systèmes de comptabilité extrêmement raffinés. D'autres sociétés disaient le contraire; tout ce qui les intéresse, c'est le résultat, et elles s'en remettent pour cela à leur préposé aux comptes. Dans ce cas, comment ce préposé s'en sortirait-il avec ces nouvelles mesures?

Voilà, monsieur le président, le genre de choses que l'on disait.

Le président: Certains manufacturiers doivent bien y trouver un avantage. N'y a-t-il pas des gens qui ont d'importants coûts de commercialisation et qui verront en fait leur taxe diminuer? Ou est-ce un mirage?

M. Owen: Non, vous avez raison de dire que certains manufacturiers y trouveront leur compte. Il est difficile de les identifier.

C'est difficile, parce que cela dépend du nombre de produits qu'a un fabricant. Certains ont un produit pour lequel cela représentera un avantage; d'autres ont peut-être 10 produits, et cela sera avantageux pour neuf d'entre eux et désavantageux pour le dixième. Ou cela peut être l'inverse.

M. de Jong: Un manufacturier qui a plusieurs gammes de produits, devra-t-il selon vous déterminer la part des coûts de distribution et de commercialisation de chacun d'entre eux?

M. Owen: C'est exact. C'est ainsi que nous le comprenons. Pour les coûts réels de commercialisation, ce ne sera pas toujours difficile. Mais pour les coûts de distribution, cela pourrait être cauchemardesque. Si vous prenez des envois par conteneur, même actuellement, il nous est difficile de déterminer lesquels parmi ces produits sont assujettis à la taxe et lesquels ne le sont pas. Du point de vue de la distribution, avec différents taux de pourcentage de C et D, le cauchemar pourrait devenir encore plus terrifiant.

M. de Jong: Cela exigerait-il une procédure comptable extrêmement raffinée?

M. Owen: Je suis moi-même comptable, et je ne sais pas si cela serait nécessaire. Peut-être qu'une fois la méthode en place, cela pourrait fonctionner. Mais avancerait-on à l'aveuglette en se fondant sur les coûts de l'an passé?

M. de Jong: Vous avez raison.

[*Texte*]

The Chairman: How do you ever sell any product with this system, by adding the tax in? Are you not immediately forced with this system into selling everything you sell, tax included? There is no way you can really disclose what your marketing costs are, indeed you may not know what your marketing costs are until the audit comes through. So you really cannot figure out what your tax is except by estimating it. How do you ever put an estimated tax on an invoice?

Mr. Owen: That was my comment, Mr. Chairman. How do you show 12% equalling $13.95?

The Chairman: In effect then, are you saying that as a practical matter, anybody selling price plus tax is going to have to stop doing business that way and is going to have to do business by selling tax included?

Mr. Owen: Yes, that could be an option for him, there is no doubt in my mind. For example, let us take the traditional manufacturer, as portrayed by Finance. If the 20% marketing costs and the 25% uplift bring him back to the base on which 12% is applied to the $12, there will be no problems in that case. But even though I say 12% equals $13.95, 12% for those manufacturers who also benefit from the issue could be 12% equals less than $12.

The Chairman: That is what happens today with notional values, is it not?

Mr. Owen: That is right.

The Chairman: You wind up with somebody with a notional or determined value paying in effect a tax that may be only 9% in terms of the invoice price. That raises two issues. Do people who have determined values now add 25% to the determined value to pay their tax and do the calculation? Or, do we go back to the price and then deduct the marketing costs—add 25 and multiply by 12—on each case?

Mr. Owen: That is a question I have asked of the Department of Finance and I have not had a satisfactory answer. I cannot answer your question on that. I have asked that same question. I have gotten conflicting answers.

The Chairman: If this is the case and you do not have an answer, then where did you go on this problem in all these seminars you had across the country? There are about 20,000 of these rulings that create determined values.

Mr. Owen: It was left uncertain. There were a great number of questions that were being asked. People, I must say, participated more vigorously than in most seminars I have been involved with.

There was always questions to be asked, and if a question was not satisfactorily answered they went on to another question at that time.

Mr. de Jong: Did you happen to keep a list of all of the questions that were asked, where you considered no satisfactory answer was given?

[*Traduction*]

Le président: Avec un tel système, comment peut-on vendre un produit en y ajoutant la taxe? N'êtes-vous pas obligé avec ce système de tout vendre taxe incluse? Vous ne pouvez pas vraiment révéler vos coûts de commercialisation, et vous ne les connaissez d'ailleurs peut-être même pas tant que les vérificateurs n'ont pas fait leur rapport. Vous ne pouvez donc qu'estimer le montant de la taxe. Comment pouvez-vous facturer une taxe estimée?

M. Owen: C'est exactement ce que je disais, monsieur le président. Comment faire pour que 12 p. 100 égale 13,95$?

Le président: Est-ce que vous voulez dire qu'en fait ceux qui actuellement ajoutent la taxe au prix de vente devront changer leur méthode et vendre taxe incluse?

M. Owen: Oui, c'est certainement une option possible. Prenons l'exemple du fabricant type selon le ministère des Finances. Si avec 20 p. 100 de coûts de commercialisation et 25 p. 100 de majoration il revient à la base sur laquelle les 12 p. 100 viennent s'ajouter aux 12$, il n'y aura pas de problème. Mais même si je disais que 12 p. 100 égale 13,95$, pour les fabricants qui en profitent, 12 p. 100 pourrait équivaloir à moins de 12$.

Le président: C'est le cas actuellement avec les valeurs fictives, n'est-ce pas?

M. Owen: C'est exact.

Le président: Quelqu'un qui a une valeur fictive ou une valeur déterminée peut très bien en réalité payer une taxe de 9 p. 100 seulement par rapport au prix de facturation. Cela soulève deux questions. Les gens qui ont actuellement des valeurs déterminées doivent-ils y ajouter 25 p. 100 pour calculer la taxe? Ou doit-on remonter au prix, pour déduire les coûts de commercialisation—plus 25 et multiplier par 12—dans chaque cas?

M. Owen: C'est la question que j'ai posée au ministère des Finances, et je n'ai pas obtenu de réponse satisfaisante. Je ne peux pas vous répondre. J'ai posé la même question. J'ai eu des réponses contradictoires.

Le président: Si vous n'avez pas de réponse, qu'avez-vous fait lorsque la question a été abordée au cours des réunions à travers le pays? Il existe à peu près 20,000 de ces décisions créant des valeurs déterminées.

M. Owen: C'est resté en suspens. Les gens avaient beaucoup de questions et je dois dire qu'ils ont participé beaucoup plus activement que dans la plupart des ateliers auxquels j'ai participé jusqu'à maintenant.

Il y avait toujours des questions à poser, et si une réponse n'était pas satisfaisante, on passait à autre chose.

M. de Jong: Auriez-vous par hasard gardé une liste des questions qui n'ont pas obtenu de réponses satisfaisantes?

[*Text*]

Mr. Owen: No, I did not, sir.

Mr. Minaker: Mr. Thibault, I am concerned about the new rules regarding the wholesaler licence. I guess the majority of the people who distribute a lot of your goods would be small wholesalers, would they not? I think in our country the small businessman is the biggest employer.

If wholesalers all of a sudden had to pay sales tax on their stock because they lost their licence, I would imagine a number of them would go under, would they not? They would not necessarily be able to finance the tax in their cashflow immediately, or they would have a very difficult time. This was raised with me in my own constituency. There are some who are very concerned about this. Can you comment on that?

• 1610

Mr. Pye: I think certain businesses would have a substancial tax payment with losing the wholesalers licence; there is no question.

Mr. Minaker: The major wholesalers could probably survive it, but I imagine the individual ones with only one or two outlets would be very strained under this ruling, would they not?

Mr. Pye: The smaller ones would be less able to afford it, I would think.

Mr. Minaker: This was raised in my office by a rather large wholesaler across Canada. He indicated that particularly, say, in the electrical supply field you could have a fair amount of stock and would be really nailed with this tax. I guess you as manufacturers do not really concern yourself with that, I guess, but it is part of your outlet and that is why I wondered if you had looked at this particular area.

The Chairman: We are going into that next week, George. We have that area coming up.

Mr. Minaker: I know. I was just asking whether maybe they had any idea from their end how many might be affected.

Mr. Owen: No, sir, we do not.

The Chairman: You said that there was a whole series of compliance issues and one of those of course is the question of determined values. I gather you never got any answer then from the department as to how determined values would be worked into the price for the new calculation system.

Mr. Owen: We did get a certain answer. It was to the extent that while the determined values now were through the ET memoranda, they were looking to codify these and they would be actually applied per sector through the actual application of the law. This is the statement that came across.

The Chairman: If you codify, do you work your reduction of 7 and your upping by 12, or do you just up

[*Translation*]

M. Owen: Non, monsieur.

M. Minaker: Monsieur Thibault, les nouvelles règles concernant les licences de grossiste me préoccupent. Je suppose que la majorité de vos distributeurs sont de petits grossistes, n'est-ce pas? Il me semble que dans ce pays, la petite entreprise est le principal employeur.

Si les grossistes devaient tout à coup payer une taxe de vente sur leur stock parce qu'ils ont perdu leur licence, j'imagine que cela entraînerait la faillite pour un certain nombre d'entre eux, n'est-ce pas? Ils ne disposeraient pas nécessairement des fonds nécessaires pour payer la taxe, ou cela leur serait très difficile. La question a été soulevée dans ma circonscription. Certains sont très inquiets. Qu'en pensez-vous?

M. Pye: Il ne fait aucun doute, à mon avis, que certaines entreprises auraient une lourde facture fiscale si elles perdaient leur licence de grossiste.

M. Minaker: Les principaux grossistes s'en tireraient probablement, mais j'imagine que les petites entreprises qui n'ont qu'un ou deux centres de distribution souffriraient énormément, n'est-ce pas?

M. Pye: Les plus petits grossistes auraient moins de facilité à payer, j'imagine.

M. Minaker: La question m'a été adressée à mon bureau par un grossiste assez important sur la scène nationale. Il m'a dit que dans le domaine du matériel électrique, par exemple, les stocks sont assez importants, et la taxe se ferait vraiment sentir. Je suppose que cela ne vous concerne pas directement en tant que manufacturier, mais puisqu'il s'agit de vos distributeurs, je me demandais si vous vous étiez penchés sur cet aspect.

Le président: Nous en parlerons la semaine prochaine, George. Nous allons examiner cette question.

M. Minaker: Je le sais. Je voulais simplement savoir si ces messieurs avaient une idée du nombre de grossistes qui pourraient être touchés.

M. Owen: Non, monsieur.

Le président: Vous avez dit qu'il y avait toute une série de problèmes concernant l'observation de la loi, et l'un d'entre eux est bien sûr celui que posent les valeurs déterminées. Je présume donc que vous n'avez pas obtenu de réponse du ministère quant à la façon dont les valeurs déterminées seraient intégrées au prix pour le nouveau système de calcul.

M. Owen: Nous avons obtenu une sorte de réponse. On nous a dit que comme les valeurs déterminées sont maintenant communiquées par les circulaires TA, on envisage maintenant de les codifier, et elles seraient alors appliquées par secteur, dans le cadre de l'application de la loi même. Voilà ce que l'on nous a dit.

Le président: Si l'on codifie, est-ce que l'on soustrait d'abord 7 pour majorer ensuite de 12, ou majore-t-on

[*Texte*]

by 25? Do you get a choice, in other words, to take your notional value and increase by 25 and increase the tax proportionately? Is that not what happens?

Mr. Bert Waslander (Researcher to the Committee): You do not get the 7% if you get the determined value.

The Chairman: In other words, if you get the determined value you are stuck with it. If that is the case, does that mean that every manufacturer who is now operating with determined values is seeing a 25% increase in his manufacturing tax?

Mr. Owen: If the actual calculation as observed on by Mr. Waslander is correct, what you have said would be the case.

The Chairman: All right. Or they can opt to go and add up all of their M and D costs, reduce it and then up by 25%. Is that correct?

Mr. Owen: What was indicated at times—I say "at times" because we received contra statements to this—was that the determined value would be reduced by 7 and then uplifted by 25, but at the same time another statement was that a determined value would stand in its own right.

The Chairman: All right. The department has suggested that this measure is tax neutral. You represent manufacturers of every nature and kind. What percentage of your manufacturing members would benefit by this allowance, or by this tax scheme and what percentage would be injured and have their tax go up to 13.95?

Mr. Owen: I do not think you could just look at it in those simple terms, Mr. Chairman, because what you have to review as well is the fact that quite a number of the manufacturing community had their taxes lowered from the wholesale level to the manufacturing level and they would benefit in that respect as well. It is difficult to say how many and put numbers or even percentages on this. We really do not know, for example, how many were being taxed at the wholesale level before. This has to be taken into consideration as well.

• 1615

Mr. Thibault: But in the practical terms of trying to find the answer now, even if you wanted to do, say, a survey, I think you would have a great deal of difficulty, because a lot of the companies we talked to still do not even understand all this. They have not yet focused on it. So there is not even now a very in-depth level of understanding of what is proposed. It would be very difficult to get any feedback as to how they would be affected. There would have to be a lot of education before you could get a reasonable answer.

The Chairman: This system also affects importers. Some people coming to us, or writing briefs, have indicated that importers are better off under this system than they were under the existing system. I think you

[*Traduction*]

simplement de 25? Autrement dit, pourrez-vous choisir de prendre la notion fictive, majorée de 25 et augmenter la taxe proportionnellement? N'est-ce pas ainsi que cela se fait?

M. Bert Waslander (attaché de recherche du Comité): Vous n'avez pas droit à 7 p. 100 si vous avez la valeur déterminée.

Le président: Autrement dit, si vous avez la valeur déterminée, vous êtes coincé. Cela signifie-t-il alors que tous les fabricants qui ont maintenant des valeurs déterminées verront leur taxe à la fabrication augmenter de 25 p. 100?

M. Owen: Si M. Waslander a raison quant à la méthode de calcul, c'est bien cela.

Le président: Très bien. Mais les fabricants peuvent aussi, s'ils préfèrent, additionner tous les coûts de C et D, calculer la réduction et majorer de 25 p. 100, n'est-ce pas?

M. Owen: Ce qu'on nous a dit parfois—je dis bien «parfois», car nous avons reçu des opinions contradictoires là-dessus—c'est que la valeur déterminée serait réduite de 7 p. 100 puis majorée de 25 p. 100; mais on nous a aussi dit que les valeurs déterminées resteraient intouchées.

Le président: Très bien. Le ministère dit que cette mesure est fiscalement neutre. Vous représentez des fabricants de toutes sortes. Quel pourcentage de vos membres profiteraient de cette allocation, ou de cette méthode, et combien seraient-ils défavorisés, et verraient-ils la taxe passée à 13,95?

M. Owen: Ce n'est pas si simple, monsieur le président, car il faut tenir compte aussi du fait qu'un certain nombre de fabricants ont vu ramener la taxe du niveau de gros au niveau de la fabrication, et cela représente aussi un avantage. Il m'est difficile de vous donner un chiffre ou même un pourcentage. Nous ne savons pas exactement, par exemple, combien était imposé jusqu'ici au niveau du gros. Il faut en tenir compte également.

M. Thibault: Mais sur le plan pratique, vous auriez beaucoup de mal à obtenir une opinion des intéressés, car beaucoup d'entre eux ne comprennent toujours pas cette réforme. Ils ne se sont pas encore penchés là-dessus. Les propositions faites n'ont pas été analysées en profondeur par ces entreprises et elles auraient ainsi beaucoup de mal à vous dire quelles en seraient les répercussions. Il faudrait que ces propositions soient vulgarisées avant que vous ne puissiez obtenir de réponse sensée.

Le président: Ce système touche aussi les importateurs. Ceux que nous avons entendus, ou ceux qui nous ont adressé des mémoires, nous ont dit que ce système favorisait davantage les importateurs que le système

[*Text*]

alluded to this, Mr. Pye. I was wondering if you would go over it slowly for us again.

Mr. Pye: It is not neccessarily that they are better off, but they maintain an existing inequity. Domestic manufacturers are currently faced with an inequity. The tax differential goes up by the percentage of the uplift, 16.5%. So in absolute dollars, if you are disadvantaged by $10 for a $100 sale, or whatever dollar figure you are dealing with, it increases this disadvantage by 16%, because the total tax dollar is increased. Domestic manufacturers pay more tax dollars right now than importers would, because they are paying on duty-paid value.

The Chairman: What you are saying is that a domestic manufacturer who does not have enough M and D to break the 7% rule, which would be the case with a great number of them manufacturing goods that require a little advertising and no great sales force, are relatively simple to ship or anything of this nature, in competition with an importer, is no better off. As a matter of fact, he is worse off, because the tax amount actually becomes more. It goes from 12% to 13.95%, and in effect, the margins become greater.

Mr. Pye: In absolute dollars, he would be disadvantaged, in terms of the total tax content of the sale, vis-à-vis an importer's. . . the percentage of the tax in his sale price, because he is only paid on duty-paid value. He is paid on a lesser value coming into the country. When you escalate his lower tax content by the 16.5%, and then escalate a higher tax content of the domestic manufacturer by a like amount, you will find, in just the dollars of tax paid, the domestic will have a further disadvantage.

The Chairman: Under the current scheme, you have a flat discount for M and D, which is sort of there for everybody. If a domestic manufacturer has three or four percent M and D costs, which means he takes a seven, and an importer has absolutely no M and D cost. . . because how can he? It is the price at the border. There is no advertising done by that importer in Canada, no transportation in Canada. It is at the border. He gets a seven. Are we not penalizing domestic manufacturers in that position, even more than they presently are penalized?

Mr. Pye: Transportation is currently is non-deductible, or it is not within the tax base. There is no tax paid on transportation. So you will find the playing field there is relatively level, with regard to domestic manufacturers and importers, but if you are referring to others—

The Chairman: I know, but every manufacturer has an element of marketing costs, has he not?

Mr. Pye: Right.

[*Translation*]

actuel. Et je crois, monsieur Pye, que c'est ce que vous avez dit. Pourriez-vous répéter lentement ce que vous avez dit à ce sujet?

M. Pye: Les importateurs ne sont pas nécessairement favorisés, mais conservent un avantage. Les fabricants sont défavorisés à l'heure actuelle, puisque l'écart fiscal est le même que l'augmentation, c'est-à-dire 16,5 p. 100. Ainsi, en dollars absolus, si vous devez payer 10$ de plus sur un article vendu à 100$, ou quel que soit le chiffre retenu, vous êtes en plus pénalisé de 16 p. 100, car le montant total de l'impôt augmente. Les fabricants de l'intérieur paient plus d'impôts à l'heure actuelle que les importateurs car pour eux, l'impôt est calculé en fonction de la valeur à l'acquitté.

Le président: Si je vous comprends bien, un fabricant dont les coûts de commercialisation et de distribution ne sont pas suffisamment élevés pour échapper à la règle des 7 p. 100, ce qui serait le cas de ceux qui fabriquent des biens nécessitant peu de publicité et peu de vendeurs, et dont l'expédition ne pose pas de gros problèmes, ne serait pas favorisé par rapport à l'importateur. En fait, il serait défavorisé, car l'impôt qu'il doit acquitter augmente. Il passe de 12 p. 100 à 13,95 p. 100, augmentant ainsi l'écart.

M. Pye: En dollars absolus, il serait défavorisé, en raison de l'impôt qui frapperait l'article vendu, par rapport à l'importateur pour lequel on ne tient compte que de la valeur à l'acquitté de l'article vendu. La valeur attribuée à cet article à la frontière est inférieure à ce qu'elle serait si cet article était fabriqué au Canada. L'impôt qu'il paie diminue de 16,5 p. 100, alors que l'impôt acquitté par un fabricant de l'intérieur augmente du même pourcentage, et c'est ainsi que le fabricant sera désavantagé.

Le président: Le système actuel prévoit une remise forfaitaire des frais de commercialisation et de distribution pour tout le monde. Mais si les frais de commercialisation et de distribution d'un fabricant de l'intérieur s'élèvent à 3 ou 4 p. 100, ce qui lui permet de profiter de la règle des 7 p. 100, et si les frais de commercialisation et de distribution de l'importateur sont nuls. . . Car comment peut-il en avoir? C'est le prix à la frontière qui compte. Il ne fait aucune publicité au Canada et n'assume aucuns frais de transport. Tout est calculé à la frontière et il profite donc de la règle des 7 p. 100. Ne sommes-nous pas en train de pénaliser les fabricants du pays davantage qu'ils ne l'étaient jusqu'à présent?

M. Pye: Les frais de transport ne sont pas déductibles à l'heure actuelle, disons que l'assiette n'en tient pas compte. Les frais de transport ne sont frappés d'aucun impôt. Ainsi, chacun se trouve dans le même bateau, fabricant de l'intérieur et importateur, mais si vous pensez aux autres. . .

Le président: Je sais, chaque fabricant a des frais de commercialisation, non?

M. Pye: Oui, effectivement.

[*Texte*]

The Chairman: It may be just the president's salary, out knocking on doors and driving his car, but somebody effectively has to sell the stuff, whereas an importer may have marketing costs, but no deductible marketing costs, in the normal sense, because none of it is done in Canada.

• 1620

Mr. Owen: One of the things quoted by the Department of Finance was that importers could indeed have split-cost advertising at the border where some of their advertising was indeed done in Canada. This is one of the points Finance made.

The Chairman: I guess that I am looking at the situation where it is a make-or-buy situation. You send your guy over to Taiwan and buy something, and it comes over by the container load. To the Taiwan manufacturer there are no M and D costs attributable in Canada at any point anywhere. But a domestic manufacturer making the same thing obviously has some M and D—maybe not very much, but some. You have to have some.

Does not the 7% reduction give the importer a better break than he should have? If you had no automatic break, then the Canadian guy could get 4% off possibly, or 2% off.

Mr. Pye: To the extent that M and D costs should be deductible and they are both faced with a 7% standard deduction, I guess you are right.

Mr. Owen: One of the things the Department of Finance pointed to was the fact that they wanted to contain it to a minimum of 7%, because if they were to allow importers unlimited marketing costs then they could be into a quandary whereby importers may be hypothetically claiming 40% marketing costs—and who would send a Canadian tax auditor to Korea to audit a small firm in Korea that claims 40%? It would be a loss of revenue. This is one of the problems they faced, so they chose 7%.

Mr. de Jong: Why not just restrict it to marketing costs in Canada?

Mr. Owen: They could not say "to marketing costs in Canada", because the tax is being paid at the border.

Mr. de Jong: I am a bit intrigued by the process of consultation. Certainly we have all been aware of the problems with the manufacturer's sales tax, and the government set forth to try to bring in a new regime to address some of the problems that have been pointed out and that you in the past have also pointed out.

Before they presented us with the new rules, was there any consultation with you at all? Was the consultation after the fact or before the fact?

[*Traduction*]

Le président: Il se peut que ces frais prennent la forme du salaire du président qui va frapper aux portes pour essayer de vendre son produit, alors qu'un importateur peut très bien avoir des frais de commercialisation, mais pas des frais de commercialisation déductibles, car ces frais ne sont pas assumés au Canada.

M. Owen: Les fonctionnaires du ministère des Finances ont dit que les importateurs pouvaient effectivement avoir des frais de publicité séparés à la frontière lorsqu'une partie de cette publicité est assurée au Canada. C'est ce qu'a dit le ministère des Finances.

Le président: En fait, ce qui m'intéresse, c'est la décision d'acheter ou de fabriquer. Vous aurez quelqu'un à Taïwan pour acheter quelque chose qui arrive au Canada par conteneurs. Les frais de commercialisation et de distribution du fabricant taïwanais sont nuls au Canada. Mais en revanche, un fabricant de l'intérieur qui fabrique exactement la même chose aura à assumer certains frais de commercialisation et de distribution—ils ne seront pas énormes, mais il y en aura.

Cette réduction de 7 p. 100 n'accorde-t-elle pas à l'importateur un avantage indu? S'il n'y avait pas de réduction d'office, le fabricant canadien pourrait obtenir une remise de 4 p. 100 ou de 2 p. 100.

M. Pye: Vous avez sans doute raison dans la mesure où les frais de commercialisation et de distribution devraient être déductibles et où l'un et l'autre bénéficient tous deux d'une réduction forfaitaire de 7 p. 100.

M. Owen: Les représentants du ministère des Finances nous ont dit qu'ils voulaient que cette réduction demeure à 7 p. 100 minimum, car s'ils devaient autoriser les importateurs à déduire des frais de commercialisation illimités, ils se retrouveraient dans de beaux draps si un importateur déclarait des frais de commercialisation de 40 p. 100, par exemple—d'autre part, qui enverrait un agent du fisc canadien en Corée pour vérifier les comptes d'une petite entreprise coréenne qui déclare des frais de commercialisation de 40 p. 100? Ce serait une perte d'argent. Voilà ce qui les préoccupait, et c'est pour cette raison qu'ils ont choisi 7 p. 100.

M. de Jong: Pourquoi ne pas les limiter aux frais de commercialisation assurés au Canada?

M. Owen: Ils ne peuvent pas les limiter aux frais de commercialisation assurés au Canada car l'impôt est acquitté à la frontière.

M. de Jong: Ces consultations me laissent un peu perplexe. Nous connaissons tous les problèmes qu'engendre la taxe sur les ventes des fabricants, et le gouvernement a alors décidé de procéder à une refonte du système en vue de régler les problèmes qui ont été évoqués et que vous-même avez évoqués par le passé.

Le gouvernement vous a-t-il consultés avant que ces nouvelles règles ne soient rendues publiques? Vous a-t-il consultés *expost facto* ou *exante facto*?

[*Text*]

Mr. Owen: It was after the fact.

Mr. de Jong: It seems like an ass-backwards way of doing things.

The Chairman: This is some sort of a paper. This is for discussion yet. It is still a discussion paper. The government has not produced any final rules on this. It is like a white paper, if you want to put it that way.

Mr. de Jong: But have they determined that whatever the rules are they will come into effect November 1?

The Chairman: That is what it says so far, but you have been making representations on January 1, for example.

Mr. Owen: One consultation process has gone on in the determination of reasonable costs, and we were approached to provide people who could work with the Department of Finance and Revenue Canada to isolate the reasonable costs.

Mr. de Jong: It seems to me still that it would make a heck of a lot more sense to do the consultation before you issue a white paper, that before you open your mouth you check with organizations like the Canadian Manufacturers' Association to see if what you are saying makes any sense at all. And, from what you are telling us, it does not make very much sense.

Mr. Owen: I do not know for sure, but they do have an advisory committee of accountants and lawyers and I have been told that ideas were bounced off this advisory committee. I do not know how true that is, though.

The Chairman: That is true.

• 1625

Mr. Layton: I would like to speak to that point. I think some of our witnesses last evening, while they had reservations, and while they recognized there were extra costs, said on balance it was an acceptable compromise.

Mr. Dorin: Simon, just to get to your point, you can ask which comes first, the chicken or the egg? You have to have some kind of basis for discussion, so you can say, well, have consultations first. Well, these are the consultations. That is what is going on. But it is pretty hard to start a discussion without something to start with; and that is what we have here.

The Chairman: You were making some statements about selling and installing on capital goods, and the fact that the tax is on the installation.

Mr. Pye: There is a provision to deduct installation costs. We would also like the rules to provide for deduction of the associated—

The Chairman: Are we not really talking about a situation that is analogous to someone who has a marketing company? Often people who do manufacture and install have two companies. They have their manufacturing company and they have their installation

[*Translation*]

M. Owen: *Expost facto.*

M. de Jong: Quelle stupidité!

Le président: Il s'agit d'un document de travail. Le débat est ouvert. Le gouvernement n'a pas encore arrêté ce qu'il entendait faire. Ce document s'apparente à un Livre blanc, si vous voulez.

M. de Jong: Mais ces règles n'entrent-elles pas en vigueur le 1er novembre?

Le président: C'est ce qui a été décidé pour l'instant, mais vous avez demandé qu'elles entrent en vigueur le 1er janvier, par exemple.

M. Owen: On nous a demandé notre avis sur le calcul des coûts raisonnables, et on nous a demandé de détacher des gens auprès du ministère des Finances et du ministère du Revenu.

M. de Jong: Quoi qu'il en soit, il me semble qu'il serait beaucoup plus logique de consulter les intéressés avant de rendre public un livre blanc, de demander à l'Association des manufacturiers canadiens, par exemple, de dire ce qu'elle en pense pour voir si ce que l'on dit est logique. Et d'ailleurs, d'après ce que vous nous dites, ces propositions ne sont pas très logiques.

M. Owen: Je ne peux pas l'affirmer, mais je crois qu'un comité consultatif réunissant des comptables et des avocats a été réuni dans le but de proposer des idées. Cependant, je ne peux pas l'affirmer.

Le président: Ce comité existe bel et bien.

M. Layton: Je voudrais revenir là-dessus. Hier soir, tout en exprimant des réserves et en reconnaissant que cela entrainerait des frais supplémentaires, certains de nos témoins nous ont dit que ce document représentait somme toute, un compromis acceptable.

M. Dorin: Mais pour en revenir à ce que vous avez dit, monsieur de Jong, il faut bien commencer quelque part. Pour lancer le débat, il faut procéder à des consultations, je suppose. Eh bien, les voilà, ces consultations. C'est ce que nous faisons à l'heure actuelle. Mais il est difficile de lancer un débat sans avoir quelque chose à se mettre sous la dent.

Le président: Vous avez parlé de la vente et de l'installation des biens d'équipement et vous avez dit que l'impôt frappait uniquement les coûts d'installation.

M. Pye: Oui, ce document prévoit la déductibilité des frais d'installation. Nous voudrions également que les bénéfices qui en découlent puissent être déduits. . .

Le président: Ne pourrait-on pas faire une analogie avec celui qui possède une compagnie de commercialisation? Très souvent, ceux qui fabriquent des produits et qui les installent ont deux compagnies distinctes. Ils possèdent une entreprise de fabrication et

[*Texte*]

company. That is very much like having a marketing company, is it not?

Mr. Pye: Currently marketing is considered to be within the tax base, installation is not. So it is different in that respect, that installation is considered outside the tax base. We feel it should remain that way and the deduction for installation should be sufficient to create equity. Because independent installers or importers are allowed to exclude both installation cost and profit from their tax base, we think it would only be fair that domestic manufacturers who also install would likewise be able to deduct both the installation cost and the associated profit.

The Chairman: I do not want to make a big thing out of this, but it seems to me people who normally manufacture machinery have an installation company that operates a little separately from their manufacturing operation just for this reason. They sell stuff and you can install it, or they will install it and they have an installation company with a foreman and people who are designed to do that kind of thing. That represents a separate profit centre for them, and they do it that way; and of course they do it that way to make sure all the costs relating to installation and so on are handled separately from the main manufacturing operation, for good business reasons other than to avoid tax. So in a situation like that their profit on installation would be still protected.

Really, what you are saying is you are going to pay tax on your profits.

Mr. Pye: On the installation.

The Chairman: Yes. Well, you do that anyway. If you have a marketing company and you have a profit in the marketing company and you leave it that way, you do not dissolve your marketing company, as you might now. You manufacture, you deduct 7%, you add up 25%, and that is it. It then goes to your marketing company, which does more marketing. There is no reason to fold the marketing company. You are going to keep the marketing company around.

Mr. Pye: Right. But under the existing federal sales tax the intention is to have installation outside the tax base. Although, as you say, some companies do have separate installation companies, just the fact that ET 205 exists and they have to have these regulations for installation... There are many large companies that in fact do installation within the same company as manufacturer the goods.

The Chairman: Now they do not pay manufacturer's sales tax on the installation, do they?

Mr. Pye: They do not pay it on the installation cost and the associated profit on the installation portion.

[*Traduction*]

une compagnie d'installation. C'est comme s'ils avaient une entreprise de commercialisation, n'est-ce pas?

M. Pye: À l'heure actuelle, l'assiette fiscale tient compte de la commercialisation mais non de l'installation. Ce n'est donc pas tout à fait la même chose, puisque l'assiette fiscale ne tient pas compte des frais d'installation. Cela ne devrait pas être changé, à notre avis, et la déduction des frais d'installation autorisée devrait suffire à créer des fonds propres. Les installateurs indépendants et les importateurs peuvent exclure les frais d'installation et les bénéfices qu'ils en retirent du calcul de leur impôt et nous pensons que les fabricants de l'intérieur devraient également pouvoir déduire et les frais d'installation et les bénéfices qui en découlent.

Le président: Je ne voudrais pas en faire tout un plat, mais il me semble que ceux qui fabriquent des machines possèdent aussi une entreprise d'installation distincte de leur entreprise de fabrication pour cette raison précise. Cette compagnie vend des machines que vous pouvez installer vous-même, ou qu'elle peut installer elle-même en faisant appel à ses services d'installation où il y a un contremaître et des installateurs. Et cette compagnie d'installation dégage ses propres bénéfices. Et cette compagnie procède ainsi pour veiller à ce que tous les coûts associés à l'installation de machines soient dissociés de leur entreprise de fabrication pour des raisons commerciales et non pas simplement pour éviter d'acquitter un impôt. Ce faisant, elle protège les bénéfices dégagés de l'installation de machines.

En fait, vous vous plaignez de devoir acquitter un impôt sur les bénéfices que vous dégagerez.

M. Pye: Sur les frais d'installation.

Le président: Oui, mais c'est ce que vous faites de toute façon. Si vous possédez une entreprise de commercialisation et qu'elle dégage des bénéfices et que vous ne touchiez à rien, vous n'allez pas dissoudre votre entreprise de commercialisation, comme ce serait le cas à l'heure actuelle. Vous fabriquez vos produits, vous déduisez 7 p. 100, vous ajoutez 25 p. 100, un point c'est tout. Le tout revient à votre entreprise de commercialisation et vous allez augmenter vos efforts de commercialisation. Rien ne vous pousse à dissoudre votre compagnie de commercialisation.

M. Pye: En effet, mais la taxe de vente fédérale actuelle exclut les frais d'installation. Même si, comme vous dites, certaines compagnies possèdent leur propre service d'installation, le fait que le formulaire ET 205 existe et que ces règlements doivent être suivis... Beaucoup de grosses compagnies rassemblent ces services d'installation et de fabrication au sein de la même compagnie.

Le président: Mais elles n'acquittent pas de taxe sur les ventes des fabricants sur l'installation, n'est-ce pas?

M. Pye: Les frais d'installation et les bénéfices qui en découlent ne sont pas imposables.

[*Text*]

The Chairman: In other words, they have a determined value.

Mr. Pye: There is a method of determining installation profit, right.

The Chairman: Is that a matter you would want to get all worked up about if you were organizing a new tax system of this nature? Is that going to—

Mr. Pye: Do you mean under a broad-based—

The Chairman: Yes.

Mr. Pye: I would think likely installation services would become taxable under a broad-based—

The Chairman: Under a broad-based system it would all be taxable, would it not?

Mr. Pye: Right, all services. But this is a service the tax does not intend to tax right now—the current tax.

• 1630

The Chairman: Some people are indicating that this particular system really is a huge increase in tax, and that is what it amounts to. What is your view? Is the government going to increase its revenue significantly because of this measure?

Mr. Pye: I think it certainly will from certain sectors of the economy, particularly capital goods if the rules are implemented as they are envisaged right now. I guess it is hard to tell across the board. There would be some winners in the consumer goods industry, I would think, where there is high marketing.

The Chairman: If the government wanted to get rid of the marketing cost problem, could it do so by a series of anti-avoidance rules that would somehow define marketing companies as part of the operation of a manufacturing company and catch their lost tax by that scheme?

Mr. Pye: I believe so. In fact, there are already some fair price regulations that have been introduced that could effectively capture marketing companies.

The Chairman: Have you made any study of that type of approach as opposed to this approach? In other words, we had a major case that indicated marketing companies were perfectly all right. Could we reorganize the definitions with anti-avoidance rules and so on to make this approach unnecessary?

Mr. Pye: I am not aware of any studies. I am not sure.

Mr. Owen: No, I do not know of any.

The Chairman: They would have to be pretty discretionary statutes, and you people do not like discretionary-type statutes.

Mr. Owen: We like certainty.

[*Translation*]

Le président: Autrement dit, ils bénéficient du système de valeur déterminée à l'avance.

M. Pye: Il existe effectivement une façon de calculer les bénéfices découlant de l'installation.

Le président: Voudriez-vous en faire tout un plat si vous étiez chargé de refondre le régime fiscal actuel? Est-ce que cela va. . .

M. Pye: Si le régime fiscal était élargi. . .

Le président: Oui.

M. Pye: Je crois que les frais d'installation seraient vraisemblablement imposables en vertu d'un régime fiscal élargi. . .

Le président: Ils le seraient, n'est-ce pas?

M. Pye: Oui, tous les services. Mais ces services ne sont pas imposables à l'heure actuelle.

Le président: Certains disent que ce système représente en fait une énorme augmentation de l'impôt. Qu'en pensez-vous? Cette mesure va-t-elle remplir les coffres de l'État?

M. Pye: Certains secteurs de l'économie acquitteront davantage d'impôts, en particulier ceux dont les biens d'équipement sont élevés, si ces règles sont adoptées sous leur formulation actuelle. Mais il est difficile de généraliser. Certains en sortiront gagnants, comme l'industrie des biens de consommation, où les frais de commercialisation sont élevés.

Le président: Si le gouvernement voulait se débarrasser des problèmes que posent les frais de commercialisation, pourrait-il le faire en imposant toute une série de règles anti-évitement en définissant les compagnies de commercialisation comme faisant partie intégrante d'une entreprise de fabrication de façon à récupérer l'impôt perdu?

M. Pye: Je crois que, oui. En fait, certains règlements portant sur le juste prix ont déjà été introduits et il se pourrait très bien qu'ils englobent les entreprises de commercialisation.

Le président: Avez-vous réalisé une étude sur cette façon de procéder par opposition à l'autre? Autrement dit, certains nous ont dit que les entreprises de commercialisation ne posaient aucun problème. Pourrions-nous imposer des règles anti-évitement de façon à rendre inutile cette façon de procéder?

M. Pye: Je ne sais pas si des études ont été faites à ce sujet.

M. Owen: Non, je ne sais pas moi non plus.

Le président: Ces règlements devraient être discrétionnaires, et je sais que vous n'aimez pas ce genre de loi.

M. Owen: Nous aimons la certitude.

[*Texte*]

The Chairman: In other words, the kind of thing you are fighting with us on the Income Tax Act.

I thank you for coming before us and helping us with this consideration. We may want to be back in touch with you again as we go along here because this is not through, by any means.

Mr. Thibault: You are very welcome. If you get frustrated with all this, you can just have a very simple recommendation, to get on with stage two.

The Chairman: All right. We hear you.

Mr. Dorin: Before you leave can I just ask one question, and it comes back to Simon's question about why they did not consult more about this particular proposal. A month or so ago in this committee we made a statement exactly the opposite with respect to stage two to the effect that we could not do any more work because the proposal was not fleshed out enough. You can talk about how much of a discussion paper you need. In this case, I guess we are suggesting there was too much. But as you sit here today—and obviously you have made your position before—what suggestion would you have with respect to stage two?

Mr. Owen: A multi-stage sales tax with a broad base, no exceptions, no exemptions, goods and services, and federal-provincial participation.

The Chairman: With that, we are going to adjourn for five minutes. Our next witness is the Electrical and Electronic Manufacturers Association of Canada.

• 1634

• 1640

The Chairman: We are continuing with our hearings in connection with the interim sales tax measures set out in the February 10 budget. Our witnesses are with the Electrical and Electronic Manufacturers Association of Canada. Dr. Norman Aspin is president; Mr. James Draffin is director of commodity taxes; Peter Donovan is comptroller; Charles Leighton is manager of corporate finance, Motorola Canada Limited; and Michael Moore is manager of taxation and acquisitions, Westinghouse Canada Inc.

If you could outline the principal concerns you have with the measure, we could perhaps get on to some questioning.

Dr. Norman Aspin (President, Electrical and Electronic Manufacturers Association of Canada): Mr. Chairman, we appreciate the opportunity to appear before your committee today. I should just like to point out that

[*Traduction*]

Le président: Autrement dit, tout ce qui vous gêne dans la Loi de l'impôt sur le revenu.

Je vous remercie d'être venus et de nous avoir aidés à débroussailler ce document. Il se peut très bien que nous vous rappellions car notre travail n'est pas terminé, peu s'en faut.

M. Thibault: Tout le plaisir est pour nous. Si ce travail vous décourage trop, proposez une recommandation toute simple, celle de passer à la deuxième étape de la réforme fiscale.

Le président: Très bien. Ce n'est pas tombé dans l'oreille de sourds.

M. Dorin: Avant de partir, puis-je vous poser une question? J'en reviens à ce que disait M. de Jong à propos de l'absence de consultation. Il y a environ un mois, nous avons dit exactement le contraire à propos de la deuxième étape de la réforme fiscale; nous avons dit que nous ne pouvions rien faire d'autre car les recommandations avancées n'étaient pas suffisamment solides. On peut toujours parler du nombre de documents de travail nécessaires. En l'espèce, je crois qu'il y en a trop. Mais puisque vous êtes ici—et que vous avez déjà fait connaître votre position—quelles suggestions feriez-vous à propos de cette deuxième étape de la réforme fiscale?

M. Owen: Nous voudrions une taxe de vente multi-stade, élargie, sans exception, sans dispense, touchant tous les biens et services, avec le concours du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux.

Le président: Cela dit, nous allons nous arrêter cinq minutes. Nous entendrons ensuite les représentants de l'Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada.

Le président: Nous poursuivons l'examen des mesures provisoires relatives à la taxe de vente énoncées dans le budget du 10 février. Nous recevrons maintenant les représentants de l'Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada: M. Norman Aspin, président; M. James Draffin, directeur des taxes sur les produits; M. Peter Donovan, vérificateur; M. Charles Leighton, directeur des finances de Motorola Canada Limited; et M. Michael Moore, directeur du service de la fiscalité et des acquisitions chez Westinghouse Canada Inc.

Je vous demanderais tout d'abord de nous faire part des principales inquiétudes que vous entretenez au sujet de ces mesures, et nous passerons ensuite aux questions.

M. Norman Aspin (président, Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada): Monsieur le président, nous vous remercions de l'occasion que vous nous faites aujourd'hui de

[*Text*]

the group here represents the Tax Committee of EEMAC, as we are generally known.

In this paper, Mr. Chairman, we have listed issues that we would like to speak to this afternoon. I believe you also have in front of you a letter on EEMAC letterhead dated March 15. It is addressed to Mr. David Dodge of the Department of Finance. I wanted to bring to your attention the fact that this letter was an acknowledgement of an earlier meeting this group had with officials in the Department of Finance. I want to point out that this letter only speaks to one issue, the capital goods issue. At that meeting, we discussed the list of issues that are at the head of this document. We would like to go through those issues.

I would like to make a simple statement on behalf of EEMAC. It supports the point that our colleagues at the CMA made earlier. EEMAC would love to see an immediate move to phase two, but political realities being what they are, we know that is not going to happen. We are here today to discuss improvements in the interim sales tax measures.

With that opening comment, I would like to pass over to the chairman of our tax committee, Jim Draffin.

Mr. James S. Draffin (Director, Commodity Taxes, Electrical and Electronic Manufacturers Association of Canada): Mr. Chairman, we hope to deal with these particular issues in order. Capital goods will probably take a bit more time. Some of these issues were discussed at a prior meeting. There were a number of capital goods questions in supply and install. We have a chart we will discuss with you to help make those issues a little clearer. There is still some doubt as to what the concerns and problems are vis-à-vis domestic versus imported goods.

First of all, electrical and electronic. Maybe it comes to mind that a lot of the goods manufacturers in our association are dealing with are 8% goods. This is true. Most of us do produce 8% goods—but we also produce 12% goods. There are construction materials and other goods, including capital goods, at issue. The 8% goods are obviously part of a non-issue here. They are not the subject of this particular paper.

Two or three of the people who are going to speak will do so very, very briefly. We are going to take each of these issues, and if there are questions with each of them, we could possibly deal with them as we go along.

[*Translation*]

comparaître devant votre Comité. Je voudrais préciser que nous représentons le Comité de la fiscalité de l'AMEEC.

Monsieur le président, dans ce document, nous avons fait la liste des questions que nous voudrions aborder cet après-midi. Je crois que vous avez aussi en main une lettre portant l'en-tête de l'AMEEC, en date du 15 mars. Cette lettre est adressée à M. David Dodge du ministère des Finances. Je voulais souligner que cette lettre confirme que nous avons déjà rencontré les fonctionnaires du ministère des Finances. Dans cette lettre, nous n'abordons qu'une seule question, celle des biens d'équipement. À l'occasion de la rencontre que nous avons eue avec les fonctionnaires du ministère des Finances, nous avons discuté de plusieurs questions qui sont énumérées dans ce document. Nous voudrions aujourd'hui les passer en revue avec vous.

Je voudrais souligner que nous sommes d'accord avec nos collègues de l'AMC. Nous souhaiterions, nous aussi, ardemment que l'on applique immédiatement la deuxième étape, mais les réalités politiques étant ce qu'elles sont, nous savons que ce ne sera pas le cas. Nous sommes donc venus ici aujourd'hui afin de discuter d'améliorations que l'on pourrait apporter aux mesures provisoires concernant la taxe de vente.

Ceci dit, je passe maintenant la parole au président de notre comité, Jim Draffin.

M. James S. Draffin (directeur, Taxes sur les produits, Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada): Monsieur le président, nous avons l'intention d'aborder ces questions particulières par ordre d'importance. Nous nous étendrons probablement davantage sur celle des biens d'équipement. Certaines de ces questions ont déjà fait l'objet de discussions à l'occasion d'une autre rencontre. Plusieurs questions se sont posées au sujet des biens d'équipement relativement aux produits qui sont vendus et que l'on installe. Nous avons un tableau dont nous discuterons avec vous afin de mieux cerner ces difficultés. On ne sait toujours pas précisément quels sont les inquiétudes et les problèmes au sujet des produits canadiens et des produits importés.

Parlons donc tout d'abord de l'équipement électrique et électronique. Une grande quantité des produits que fabriquent les membres de notre Association sont des produits taxés à 8 p. 100. La plupart d'entre nous fabriquent en effet des produits qui sont taxés à 8 p. 100, mais nous en fabriquons aussi qui le sont à 12 p. 100. Il s'agit donc de matériaux de construction ainsi que d'autres produits, et aussi de biens d'équipement. Les produits taxés à 8 p. 100 ne sont évidemment pas touchés. Nous n'en discutons donc pas dans ce document.

Les deux ou trois personnes qui vous adresseront la parole aujourd'hui seront très brèves dans leurs interventions. Nous allons aborder les questions une à une, et si vous aviez des questions à poser, nous pourrions peut-être y répondre au fur et à mesure.

[*Texte*]

• 1645

First I am going to ask Peter Donovan to give us a little background on the marketing and distribution costs. Michael Moore will then supplement that.

Mr. D. Peter Donovan (Electrical and Electronic Manufacturers Association of Canada): Specific regulations on the method of determining the marketing and distribution costs have been promised for May. I would like to make a few comments on the probable process involved in determining these costs.

Marketing and distribution costs will have to be extracted from our manufacturers' accounting systems. These systems, sophisticated or not, are collecting and grouping and reporting costs in accordance with various criteria in response to specific business information requirements, but not this particular requirement. Once we have extracted these costs, they will have to be allocated to imported goods, to 8% goods, and to 12% goods which are exempt from federal sales tax. Once we have an identified the 12% goods, which is the matter here, we would still have to allocate these costs among products that are being sold under different marketing programs or shared marketing programs, or sold through similar or different channels of distribution.

The Chairman: Why do you say that? Why could you not operate a system where all the marketing and distribution costs of a company were added up and deducted from total sales? If you had total sales, less all these marketing and distribution costs, wherever they came from, and then you added 25% to that and multiplied by 12, that would tell the tax you owed. In the meantime, throughout the year, you could charge customers tax without specifying the tax charged. You could just say everything is sold tax-included.

Mr. Donovan: We sell both tax-included and tax-extra. It is theoretically possible to get down to the root level once we know what these manufacturing and marketing costs are. But in my company these are lost in groupings of reports. We would have to get back to a very basic level of detail once these costs are defined.

The Chairman: How could you ever tie up the marketing and distribution operations of a corporation and break that down amongst the products it produces and sells, and do anything better than determine whether one department is making a profit or another? These departmental allocations really have little to do with anything other than as a management tool. They not really anything you can audit and see what it really is.

You are with General Electric. Some advertising you do on your lightbulbs might be helping your capital goods sales. The name General Electric stands for something, and somebody may buy something from you because of

[*Traduction*]

Je vais tout d'abord demander à Peter Donovan de vous parler un peu des frais de commercialisation et de distribution. Michael Moore développera ensuite davantage.

M. D. Peter Donovan (Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada): On nous a promis pour le mois de mai des règles précises sur la façon de déterminer les frais de commercialisation et de distribution. Je voudrais faire quelques observations au sujet de ce processus éventuel.

Il faudrait extraire les frais de commercialisation et de distribution de systèmes comptables dont nous nous sommes dotés en tant que fabricants. Ces systèmes, élaborés ou non, sont conçus pour recueillir, regrouper et produire des rapports sur les coûts, selon divers critères, et pour satisfaire à des besoins commerciaux précis, mais pas à cette exigence particulière. Une fois que l'on aura extrait ces frais, il faudra en faire la ventilation, selon qu'il s'agit de produits taxés à 8 p. 100, ou de produits taxés à 12 p. 100, sur lesquels la taxe de vente fédérale ne s'applique pas. Quand on aura repéré les produits taxés à 12 p. 100, et c'est à cela que tient la difficulté, il faudra encore ventiler ces frais selon que les produits sont vendus par des programmes différents de commercialisation ou des programmes de commercialisation partagés, ou qu'ils sont vendus par des moyens de distribution analogues ou différents.

Le président: Pourquoi dites-vous cela? Pourquoi votre système ne regrouperait-il pas tous les frais de commercialisation et de distribution d'une société, et ne pas tout simplement les déduire du total des ventes? Partant du total des ventes, moins tous les frais de commercialisation et de distribution, d'où qu'ils proviennent, et en ajoutant 25 p. 100 au résultat, et en multipliant par 12, on obtiendrait la taxe à payer. Entretemps, au cours de l'année, on pourrait prélever la taxe sans en préciser le montant, et tout simplement dire que la taxe est incluse dans le prix de tous les produits.

M. Donovan: Nous appliquons déjà les deux formules. Théoriquement, on pourrait le faire à la base, une fois que l'on connaît les frais de fabrication et de commercialisation. Mais dans ma société, ils sont perdus dans la fusion des rapports. Il faudrait retourner très loin dans les détails une fois que ces frais seraient établis.

Le président: Comment pourrait-on consolider les activités de commercialisation et de distribution d'une société et ventiler cela parmi les produits qu'elle fabrique et qu'elle vend, et arriver à autre chose que de déterminer si un service est rentable? Cette ventilation par service n'est en réalité qu'un outil de gestion. Elle ne permet aucune vérification, ni aucun contrôle.

Vous travaillez pour Général Electrique. La publicité sur vos ampoules favorise peut-être la vente de vos biens d'équipement. Le nom même de Général Electrique est évocateur, et il peut arriver que quelqu'un achète l'un de

[*Text*]

your reputation, where there is no allocated marketing cost. Now surely that particular article has some marketing and distribution costs in it.

Mr. Donovan: The distribution costs for a lightbulb are markedly different from the distribution costs for some of our other products. That is the nub of the problem.

The regulations to be published shortly may be very detailed on how to allocate, and we will attempt to comply. However, to the extent they are specific and detailed, they will cost that much time and money for compliance, particularly for companies like General Electric Canada which have many kinds of products. This cost will in time be really for an interim measure, which is hopefully for only for a short time.

• 1650

We suggest improvements to the interim measures, one of which is that companies be left with as much flexiblity as possible on how to allocate costs among their various products. Mike will suggest some other positive improvements to the interim measures.

Mr. Michael A. Moore (Electrical and Electronic Manufacturers Association of Canada): First of all, I would like to suggest, rather than have a detailed positive definition of what are marketing and distribution costs that may be deducted from the sale price to determine your value for tax, that marketing and distribution costs should be defined as any cost that cannot reasonably be allocated to manufacturing cost and also manufacturing profit.

It is going to help simplify the compliance problem, and give us more flexibility, because we know our businesses, and will give us more flexibility in making the allocation.

The Chairman: In other words, the entire office operation is not attributable to manufacturing, because it does not put any screws, nuts or bolts in. So that is M and D.

Mr. Donovan: I think the test of reason was established in an Income Tax Act. A reasonable approach is a reasonable approach. I do not think one would necessarily assume what you have assumed.

The Chairman: Billing and collecting receivables would then be an M and D cost.

Mr. Donovan: Clearly. It is certainly not a manufacturing cost, or do you think it is?

The Chairman: I suppose.

Mr. Moore: The second suggestion we have is that, in determining the value for tax, in the current year, you

[*Translation*]

vos produits à cause de votre réputation, et il n'y a alors aucuns frais de commercialisation. Il ne fait toutefois aucun doute que cet article précis comporte quelques éléments de commercialisation et de distribution.

M. Donovan: Les frais de distribution d'une ampoule diffèrent énormément de ceux de certains de nos autres produits. C'est là tout le problème.

Les règles qui doivent bientôt être publiées seront peut-être très détaillées sur la façon de ventiler les frais, et nous allons nous efforcer d'y satisfaire. Toutefois, leur degré de spécificité et de détail augmentera d'autant le temps et l'argent qu'il faudra consacrer à leur application, et cela vaut particulièrement pour les sociétés comme la société Général Electrique du Canada, dont la gamme des produits est étendue. Ces frais seront imposés par une mesure provisoire qui ne s'appliquera pas trop longtemps, espérons-le.

Nous suggérons d'apporter des améliorations aux mesures provisoires, dont l'une consiste à laisser aux sociétés autant de lalitude que possible quant à la façon de ventiler leurs frais parmi leurs divers produits. Mike va vous donner quelques améliorations que l'on pourrait apporter aux mesures provisoires.

M. Michael A. Moore (Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada): Plutôt que de définir de façon détaillée les frais de commercialisation et de distribution qui peuvent être déduits du prix de vente afin de déterminer la valeur sur laquelle calculer la taxe, il faudra définir comme frais de commercialisation et de distribution tous frais que l'on ne peut raisonnablement attribuer à la fabrication ou aux bénéfices de la fabrication.

Ceci atténuera le problème de l'application des règles et nous donnera davantage de latitude, parce que nous connaissons nos entreprises, et nous aurons ainsi davantage de latitude dans la répartition des frais.

Le président: Autrement dit, tous les frais d'exploitation des bureaux ne sont pas attribuables à la fabrication, parce qu'on n'y pose pas de vis, de boulons ou d'écrous. Ce sont donc des frais de commercialsation et de distribution.

M. Donovan: Je pense que le critère de la raison a été établi dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Une approche raisonnable est une approche raisonnable. Je ne pense pas que tous en viendraient forcément à la même conclusion que vous.

Le président: La facturation et le recouvrement seraient alors des frais de commercialisation et de distribution.

M. Donovan: De toute évidence. Ce ne sont sûrement des frais de fabrication, n'est-ce pas?

Le président: Non, je suppose.

M. Moore: Notre deuxième suggestion à l'égard de la détermination de la valeur sur laquelle calculer la taxe:

[*Texte*]

should be able to use the same percentage as the actual marketing and distribution costs in the previous year. At the end of the year, there will be no adjustment. We think this will give business certainty as to their sales-tax liability. There is no mechanism at the moment to return any extra tax to the customer, where it really belongs, if he has been overcharged, and there is no real mechanism to charge the customer additional tax if there was a shortfall.

If there is a difference in the year, this difference would be picked up next year, as we use the previous year's percentages.

The Chairman: Just slowly, how do you do it this way?

Mr. Moore: We take a look at last year's selling price, and look at the marketing and distribution costs of last year, and this same percentage we would use—

The Chairman: This year we are sponsoring this big TV program, because we have these special glasses we are promoting, and so our M and D costs are enormous this year. Are you going to be satisfied not to have that deduction in this year's sales?

Mr. Moore: Some companies may not like that, but—

The Chairman: You are god-damn right they would not.

Mr. Moore: It is the consensus of our committee—

Mr. Dorin: Petro-Canada sponsored the Olympic Flame, for which they spent some $10 million, and, who knows how much more gasoline they are going to sell.

Mr. Moore: They get next year's. It is a year delay. There is no perfect solution to this.

Mr. Draffin: It is actually a moving average. It all works out in the wash. If one conducts a major advertising program, the increased sales will hopefully offset that, but you will always benefit from those costs, if not immediately, then at some later date. The concerns we have are on a month-to-month basis, trying to determine this liability.

If we are looking at simplicity, these rules, as presently published in this technical paper, are disastrous. We need clear guidelines, like I have been hearing other people say. We do not even understand what the rules are. How can we even comment on them? Maybe we can better deal with those rules when we know what they are.

But looking at it from the outside in, it looks like a massive problem to us. There have to be some simple ways of applying these rules. We just would not like to see hundreds of exceptions or items we should or should not include. The guidelines will hopefully be as simple as

[*Traduction*]

pour l'année en cours, il faudrait pouvoir utiliser le même pourcentage que l'année précédente en ce qui a trait aux frais de commercialisation et de distribution. Il n'y aura aucun rajustement à la fin de l'année. Ceci permettra aux entreprises de savoir avec certitude combien de taxes elles devront verser. À l'heure actuelle, rien ne permet de rembourser des taxes payées en trop aux clients, ceux à qui elles devraient en réalité être remboursées et rien ne permet non plus de récupérer des taxes manquantes auprès des clients.

On récupérerait l'année suivante la différence d'une année, puisque l'on utiliserait les pourcentages de l'année précédente.

Le président: Comment feriez-vous cela?

M. Moore: Partant du prix de vente et des frais de commercialisation et de distribution de l'année précédente, on appliquerait le même pourcentage. . .

Le président: Cette année, nous commanditons cette émission de télévision, parce que nous avons ces verres spéciaux à promouvoir, et nos frais de commercialisation et de distribution sont donc énormes cette année. Allez-vous être bien heureux de ne pas avoir droit à cette déduction au cours de cette année?

M. Moore: Certaines sociétés n'aimeront peut-être pas cela, mais. . .

Le président: Ça, je peux vous le garantir.

M. Moore: Mais c'est l'opinion de notre comité. . .

M. Dorin: Petro-Canada a commandité la flamme olympique, ce qui lui a coûté quelque dix millions de dollars, et qui sait combien d'essence elles vendent de plus.

M. Moore: Elles se reprendra l'année prochaine, un an plus tard. Il n'y a pas de solution parfaite.

M. Draffin: En réalité, c'est une moyenne mobile. On récupère toujours les sommes que l'on a investies. La société qui fait une grande campagne de publicité récupérera toujours ses frais grâce à l'augmentation de ses ventes, et ce sera toujours le cas, sinon immédiatement, quelque temps plus tard. Les inquiétudes que nous avons portent davantage sur l'application de ces règles chaque mois.

Pour ce qui est de la simplicité, ces règles, de la façon dont elles sont formulées à l'heure actuelle dans ce document technique, sont désastreuses. Nous avons besoin de lignes de conduite précises, comme certains l'ont dit. Nous ne savons même pas en quoi consistent ces règles. Comment pourrions-nous faire des commentaires? Nous pourrons peut-être faire mieux quand nous saurons ce qu'elles sont.

Mais vu de l'extérieur, cela constitue un très gros problème pour nous. Il doit y avoir des façons plus simples d'appliquer ces règles. Nous ne voudrions pas qu'il y ait des centaines d'exceptions ou d'articles à inclure ou non. Les lignes directrices seront aussi simples

[*Text*]

possible for application. There should be some options to simplify the tax process.

The name of the game is to pay only the fair share, not in excess of or less than is required by law.

Miss Nicholson: Have you done any work that would lead you to think how easy it would be for most of your memberships to work out whether to use the standard deduction-determined value, or actual marketing and distribution expenses?

• 1655

Mr. Donovan: I think first we are waiting on a definition of marketing and distribution expenses, and we have proposed a negative definition. So in the absence of that, it is difficult to work it out.

Given the way we collect costs, we have had difficulty in determining with accuracy what may be the marketing and distribution expenses on the assumption of a particular definition of marketing and distribution expenses. We can approximate it, but it is with difficulty.

Miss Nicholson: How easy is it for importers to get the marketing and distibution costs incurred abroad by the exporter-manufacturer?

Mr. Donovan: I suspect it may be quite difficult for them to get provable or auditable costs.

Mr. Draffin: To comment further on that, they are actually permitted the 7% standard deduction, but I would assume that if they are doing business in Canada a lot of their M and D costs would be incurred in Canada and would not be a consideration because tax is paid on the duty-paid value. They would be incurred in many cases after the importation. They would therefore get the benefit actually of additional M and D costs after the incidence of tax had passed. So they are getting the 7% plus the M and D they incur in Canada in the case of importations.

I do not think you are going to find many importers attempting to provide documentation from offshore to verify that they have M and D costs in excess of 7%. I think that would be a significant problem, and I cannot anticipate many companies wanting to do that, particularly if their high M and D costs, if applicable, would be in Canada already. I think that would be the case for most companies. There would be exceptions to that here. I do not know about those in this room.

Would you like further comments on M and D?

The Chairman: No, I do not have any other problems with it.

[*Translation*]

que possible dans leur application. Il faudrait prévoir certaines options afin de simplifier le processus.

Il ne faudrait devoir payer que ce qu'exige la loi, pas plus ni moins.

Mme Nicholson: Avez-vous essayé de déterminer s'il serait plus facile pour vos membres de se prévaloir de la déduction uniforme ou d'utiliser leurs dépenses de commercialisation et de distribution?

M. Donovan: Nous attendrons tout d'abord une définition des dépenses de commercialisation et de distribution et nous en avons d'ailleurs proposé une. Ainsi, en l'absence d'une telle définition, c'est plutôt difficile à établir.

Compte tenu de la façon dont nous récupérons nos frais, nous avons eu de la difficulté à déterminer avec précision ce qui peut être considéré comme des dépenses de commercialisation et de distribution en partant d'une définition éventuelle. Nous pouvons faire une approximation, mais difficilement.

Mme Nicholson: Est-il facile pour les importateurs d'obtenir des frais de commercialisation et de distribution encourus à l'étranger par l'exportateur-fabricant?

M. Donovan: Je suppose que ce doit être plutôt difficile d'obtenir des frais qui puissent être vérifiés.

M. Draffin: Pour ajouter à cela, je dirai que les importateurs ont actuellement droit à la déduction uniforme de 7 p. 100, mais je suppose que s'ils font affaire au Canada, une bonne partie de leurs frais de commercialisation et de distribution seraient encourus au Canada et ne poseraient donc aucune difficulté, puisque la taxe est calculée sur la valeur à l'acquitté. Dans bien des cas, ils viendraient après l'importation. Ils profiteraient donc de l'avantage additionnel des frais de commercialisation et de distribution après l'application de la taxe. Les importateurs profitent donc de la déduction de 7 p. 100 en plus de celle des frais de commercialisation et de distribution encourus au Canada.

Je ne pense pas que tellement d'importateurs veuillent fournir de la documentation de l'étranger pour prouver que leurs frais de commercialisation et de distribution dépassent 7 p. 100. Ce serait très difficile, et je ne vois pas tellement de sociétés qui voudraient le faire, en particulier si leurs frais élevés de commercialisation et de distribution avaient déjà été encourus au Canada. Je pense que ce serait le cas de la plupart des sociétés. Mais il y aurait toutefois des exceptions à la règle. Je ne sais pas si nous sommes tous d'accord.

Avez-vous d'autres questions au sujet des frais de commercialisation et de distribution?

Le président: Non, ça va.

[*Texte*]

Mr. Draffin: We have continuing problems with it.

Dealing with the date of introduction and transition rules, Charles Leighton is going to address those subjects.

Mr. Charles Leighton (Electrical and Electronic Manufacturers Association of Canada): Mr. Chairman, the interim measures regarding federal sales tax are scheduled for implementation as of November 1, 1988, which is six months from now. As you have heard, there is a complexity to the changes that is reflected in the many electronic billing, costing and general accounting systems we all have, and at present they are formatted to deal with the current system. Now, these systems have to be significantly restructured to deal with the major change in the tax base, and much of the necessary detailed information will not be determined with certainty by business prior to passage of the legislation and regulations that will accompany it.

We are recommending a longer timeframe for implementation of the interim measures, and we strongly suggest that no changes be enforced until at least three months subsequent to gazetting of the legislation. This will help to provide sufficient time to comprehensively adapt the affected business systems.

The Chairman: Could you do it in that timeframe, three months after the legislation has been passed and gazetted and the regulations gazetted, too?

Mr. Leighton: Presumably once the legislation is tabled in the House we would have a very good start. You get your business systems people working on, say, your accounts receivable or your billing system.

The Chairman: So it would not have to be passed in the House, but you would certainly have to have the regulations gazetted, and of course, they could not be gazetted until the bill was passed.

Mr. Leighton: What would that do? It would give you a chance to get at least some preliminary work done, and then that three months after gazetting gives you a certainty to actually go ahead and commit to any major changes you might have to do.

The Chairman: In effect, what you are saying is that November 1 would be an impossibility.

Mr. Leighton: I do not think you would get much argument on that.

The Chairman: Obviously, even if we were to pass the statute by the end of June. . . I guess it would be okay then.

Mr. Leighton: I still think it would be—

The Chairman: We could presumably gazette the stuff at the end of June and give you July, August and September. We would have to pass it by the end of June, though.

[*Traduction*]

M. Draffin: Nous avons encore d'autres problèmes à soulever.

Charles Leighton va vous parler des difficultés qu'entraîne la date retenue pour l'entrée en vigueur des règles provisoires.

M. Charles Leighton (Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada): Monsieur le président, les mesures provisoires doivent entrer en vigueur le 1er novembre 1988, dans six mois. Comme nous vous l'avons déjà dit, il est plutôt compliqué de modifier nos systèmes électroniques de facturation, d'établissement des coûts et de comptabilité générale, et à l'heure actuelle, ils sont conçus en fonction du système existant. Il faut apporter des modifications importantes au système afin de nous adapter aux changements importants dans le calcul de la taxe, et les entreprises ne parviendront pas à déterminer avec précision tous les éléments détaillés nécessaires avant l'adoption de la loi et des règlements.

Nous recommandons de repousser la date de la mise en vigueur des mesures provisoires, et nous recommandons fortement de ne mettre en vigueur aucune modification avant au moins trois mois à partir de l'annonce de la loi dans la gazette officielle. Ceci nous donnera le temps d'adapter les systèmes concernés.

Le président: Trois mois vous suffiraient-ils après que la loi et règlements auront été annoncés dans la gazette officielle?

M. Leighton: On peut supposer que lorsque la loi sera déposée à la Chambre nous serons déjà passablement avancés. Nos gens des systèmes auront déjà commencé à travailler, dirons-nous, sur les comptes débiteurs ou sur le système de facturation.

Le président: Il ne sera donc pas nécessaire que la loi ait déjà été adoptée par la Chambre, mais il faudrait sûrement que les règlements aient été publiés dans la gazette officielle, et, bien entendu, cela ne peut se faire avant que le projet de loi ne soit adopté.

M. Leighton: Cela nous permettrait au moins d'entreprendre quelques travaux préliminaires, et cette période de trois mois après la publication dans la gazette officielle permet d'aller de l'avant et de nous engager dans tout changement important qu'il y aurait à apporter.

Le président: Vous dites que le 1er novembre serait une impossibilité.

M. Leighton: Cela ne fait aucun doute.

Le président: Même si la loi était adoptée à la fin de juin. . . il n'y aurait aucune difficulté.

M. Leighton: Je pense encore qu'il serait. . .

Le président: Nous pourrions probablement publier tout cela dans la gazette officielle à la fin de juin, et vous donner juillet, août et septembre. Mais il faudrait avoir adopté la loi à la fin de juin.

[*Text*]

Mr. Draffin: Three months would probably be adequate for some, but certainly not for all. I think of companies maybe not represented by our association, such as catalogue companies, that would probably need much more lead time to know what the rules are to affect pricing structures. Long-term contracts and all these other concerns would be of significant concern to manufacturers.

Tax rate is one thing because it usually attacks what you can pass on because of contract clauses, but changing the tax base is not an easy measure. So I think the three months would probably be minimal. Many companies would certainly want more than that, but in practical life it may not be possible. But three months at least would buy some time from the date the legislation was passed to effect those rates.

• 1700

The Chairman: You brought that issue up because the last witness indicated that where you have a contract that calls for the price to go up if tax changes are made, really there is no tax change here—it is a 12% tax rate—and all you have done is horsed around with the base, not horsed around with the rate. So how do you get a bump-up in your price on a long-term supply contract?

Mr. Leighton: Particularly in a legally binding instance. What we would suggest in that arena is grandfathering any current long-term contracts to say that they will be arbitrated under the current legislation, because there is no way you can change an enforced contract that does not supply for that.

In recommending a three-month... subsequent to gazetting, we also suggest, as Jim sort of mentioned, that for people who have pricing difficulties you are going to have to go it longer than that. That does reflect to a fair degree the consumer goods business and the catalogue business.

The Chairman: You are from Motorola, and you have a fair amount of catalogue business, do you not?

Mr. Leighton: Not really. But speaking for general EEMAC members... I know a price change for us certainly takes a prolonged period of time, and three months—

The Chairman: You have a number of retail items, right?

Mr. Leighton: That is correct.

The Chairman: And those are sold through catalogue houses, through distribution houses, general stores, and—

Mr. Leighton: Sometimes they are passed through a wholesale industry, though.

[*Translation*]

M. Draffin: Trois mois, ce serait probablement suffisant pour certaines sociétés, mais sûrement pas pour toutes. Je pense en particulier à des sociétés qui ne sont pas peut-être pas représentées par notre association, comme des sociétés de vente par catalogue, qui auraient probablement besoin de beaucoup plus de temps pour assimiler les règles et rajuster leurs prix en conséquence. Les contrats à long terme, entre autres, seraient un élément qui inquiéterait considérablement les fabricants.

Le taux de la taxe, c'est une chose, parce qu'il touche habituellement des éléments que les conditions des contrats permettent de transférer, mais modifier la base du calcul de la taxe, c'en est une autre. Une période de trois mois serait donc une condition minimale. De nombreuses sociétés voudraient sûrement plus de temps que cela, mais sur le plan pratique, ce n'est peut-être pas possible. Mais trois mois permettraient au moins de respirer un peu mieux après l'adoption de la loi.

Le président: Vous avez soulevé cette question parce que le dernier témoin a indiqué que lorsqu'il est stipulé dans un contrat que le prix peut être augmenté si la taxe est modifiée—mais ce n'est pas le cas ici, la taxe est de 12 p. 100—on a modifié la base du calcul de la taxe, et non le taux. Comment alors augmenter le prix dans un contrat à long terme?

M. Leighton: À cet égard, nous proposerions de maintenir tous les contrats à long terme, et de dire qu'ils seront régis par la loi actuelle, parce qu'on ne peut pas modifier un contrat en vigueur dans lequel ce genre de choses n'est pas prévu.

En recommandant une période de trois mois après la publication dans la gazette officielle, nous suggérons aussi, comme Jim l'a en quelque sorte mentionné pour les sociétés qui éprouveront des difficultés en ce qui a trait à leur prix, d'accorder une période plus longue. Ceci est dans l'intérêt des sociétés qui vendent des produits de consommation et de celles qui vendent par catalogue.

Le président: Vous travaillez chez Motorola, et vous vendez passablement de produits par catalogue, n'est-ce pas?

M. Leighton: Pas vraiment, non. Mais pour ce qui est des membres de l'AMEEC... Je sais qu'un changement de prix, pour nous, demande beaucoup de temps, et trois mois...

Le président: Vous vendez un certain nombre d'articles au détail, n'est-ce pas?

M. Leighton: C'est juste.

Le président: Et vous vendez ces articles au moyen de catalogues, de maisons de distribution, de magasins généraux, et...

M. Leighton: Mais ils passent parfois par des grossistes.

[*Texte*]

The Chairman: They are sold retail.

Mr. Leighton: Yes. The end sale does go retail.

The Chairman: You are quoting, probably today, for next year's business.

Mr. Leighton: That is right. We anticipate a tremendous problem.

Mr. Draffin: The next subject is determined values, and we are not going to spend much time on it. We do have a few members who have determined values in EEMAC. I understand that next week CAMA will be making a presentation on determined values, and so we do not really want to get into it.

Our understanding is that determined values would be watered down by these provisions. Although they would not necessarily be eliminated, they would be offset in part by the M and D costs. The concerns that some of our members have expressed is that although in certain industries these determined values have created an equitable situation, that equity would start to disappear, particularly with imports, if these determined values were to be watered down too much or to disappear.

We do not have the expertise here to address that issue, and we thought we would like to defer it to a group that will be speaking with you next week.

The next subject is capital goods, one of my favourite subjects. This was addressed by the prior group.

Mr. Pye did outline his view of what these capital goods were. First of all, we are talking 12% goods—not production-type goods or those that qualify for tax exemption but business inputs which are in fact the cost of doing business. Mr. Pye also indicated some examples. Office machinery and equipment is taxable, also refrigeration equipment, fixtures attached to real property, car washes, communications equipment, aircraft, etc. A number of industries in this particular area are affected by these capital goods. It not only affects the producers of these but the purchasers in Canada, who are doing business in Canada, who sell to Canadian companies and also for export purposes.

We are not talking consumer goods. I want to make a distinction between consumer and capitals goods. Capital goods are generally non-inventory-type goods. They are goods that are most often produced after the goods are ordered. An order is placed, goods are produced, and they are sold to the end user. They do not go through different distribution channels—to wholesalers, distributors, retailers—they are sold right to the final user.

What happens in this case is the M and D costs are negligible. There are no advertising campaigns and so on for most of these goods, although there are some exceptions. There are delivery costs. Delivery costs are

[*Traduction*]

Le président: Pour être vendus au détail.

M. Leighton: Oui. La dernière étape est la vente au détail.

Le président: Vous parlez donc probablement pour l'année prochaine.

M. Leighton: C'est juste. Nous prévoyons de très graves problèmes.

M. Draffin: Viennent ensuite les valeurs déterminées, et nous ne nous attarderons pas là-dessus. Nous avons quelques membres qui ont des valeurs déterminées à l'AMEEEC. La semaine prochaine, la CAMA doit venir vous entretenir de ce sujet, et nous ne voulons pas vraiment nous y avancer.

Ces dispositions devraient diluer quelque peu les valeurs déterminées. Bien qu'elles ne soient pas forcément éliminées, elles seraient remplacées en partie par les frais de commercialisation et de distribution. Certains de nos membres ont exprimé l'inquiétude que malgré que dans certaines industries, ces valeurs déterminées aient créé une situation d'équité, cette équité commencerait à disparaître, notamment en ce qui a trait aux importations, si ces valeurs déterminées étaient trop diluées ou éliminées.

Ne connaissant pas suffisamment bien cette question, nous préférons laisser à un autre groupe le soin de vous en parler la semaine prochaine.

La question suivante porte sur les biens d'équipement, l'un de mes sujets favoris. Le groupe avant nous en a parlé.

M. Pye en a donné sa définition. Il s'agit de biens taxés à 12 p. 100—et non pas de biens de production ou de biens qui sont exonérés de taxes, mais d'intrants qui font partie des coûts. M. Pye a aussi donné quelques exemples. Les machines et l'équipement de bureau sont taxables, de même que l'équipement de réfrigération, les appliques dans les immeubles, l'équipement de communication, les avions, et le reste. Plusieurs industries possèdent de ces biens d'équipement. Ces règles ne touchent donc pas uniquement les producteurs de ces biens, mais aussi leurs acheteurs au Canada, qui font affaire au Canada, qui vendent à des sociétés canadiennes, et qui vendent aussi à l'étranger.

Il ne s'agit pas de biens de consommation. Je veux faire la distinction entre les biens de consommation et les biens d'équipement. Les biens d'équipement sont généralement des biens qui ne figurent pas à l'inventaire. Ce sont des produits qui sont souvent fabriqués sur commande. Une commande est placée, les produits sont fabriqués, et on les vend à celui qui les a commandés. Ils ne passent pas par divers canaux de distribution—du grossiste, au distributeur, au détaillant—ils sont vendus directement à l'utilisateur.

Dans ce cas, les coûts de commercialisation et de distribution sont négligeables. Ces produits ne font pour la plupart pas l'objet de campagnes publicitaires, sauf dans certains cas. Il y a des frais de livraison. Ces frais

[*Text*]

already deductible. But M and D costs, in many companies, will never exceed 7%. It could be 3%, 4%, 5%, including freight. So what we have with these capital goods is in effect a tax increase, because these goods, subject to tax now at 12%, will become automatically, with these new measures, subject to tax at 13.95%. It is as straight as that. They cannot exceed that 7%.

• 1705

That is a very serious concern, I think, for those companies involved in that area. I think maybe the easiest way to discuss this is there is a chart attached to that letter, and maybe if I could spend a few moments with that chart we could demonstrate the concerns with this issue.

We are talking about a widgit, for example. . . Under the heading "Domestic", which is domestic manufacturers, on the present basis, currently, if you go down to Canadian selling price and you look across that line, you will see the Canadian selling price is $11,200 whether the goods are imported or the goods are manufactured in Canada. So that is the price we are trying to arrive at. The question then is how we determine the tax to arrive at that final selling price. Because the goods are sold to the end user, tax applies at the 12% rate to, in the first column, "Current", under "Domestic", $10,000; which multiplied by 12% gives $1,200 tax, and a selling price with tax included of $11,200. That is easy.

Go to the first line in the imports, under "Current". Generally, if a company is bringing in goods to sell in Canada, it is required, for income tax purposes and other reasons, to make an element of profit in Canada, so a transfer price or value is declared for customs duty purposes. Duty in this particular case, just as an example, is 17.5%. It could just as easily be 5% or 25%. Duty is applied, added on to the $7,000, so we have a duty-paid value of $8,225. Tax then becomes payable under the present system at 12% of $8,225, or $987.

I guess we can draw the parallel there. On the same goods, for imported goods taxes are $987, for domestic goods $1,200.

The question then arises, well, is that a reasonable mark-up in Canada? It may or may not be. There are imported goods that have much higher mark-ups and there are goods that have lower mark-ups. So it is where you want to take it. But generally you would not bring goods in at a value of $10,000 and attempt to sell them in Canada. You would end up with dumping, I think, or some other concern. The assumption is the importer is going to make a profit in Canada. So the duty-paid value is obviously going to be lower than the final competitive selling price.

[*Translation*]

sont déjà déductibles. Mais pour bien des sociétés, les frais de commercialisation et de distribution ne dépasseront jamais 7 p. 100. Ils pourraient être de 3 p. 100, 4 p. 100, 5 p. 100, incluant le transport. Il y aura donc une augmentation de taxes sur ces biens d'équipement, puisqu'à la suite des nouvelles mesures, d'une taxe de 12 p. 100, ils seront maintenant assujettis à une taxe de 13,95 p. 100. C'est aussi simple que cela. Ils ne peuvent excéder cette limite de 7 p. 100.

Ceci provoque de graves inquiétudes chez les sociétés qui oeuvrent dans ce domaine. La façon la plus simple d'illustrer ces inquiétudes serait peut-être d'examiner quelques minutes le tableau que nous avons attaché à cette lettre.

Il s'agirait d'un bien quelconque, par exemple. . . sous la rubrique «Produits canadiens». À l'heure actuelle, à la rubrique prix de vente canadien, vous constaterez que le prix de vente est de 11,200$, que le bien en question soit importé ou qu'il soit fabriqué au Canada. C'est donc le prix auquel nous cherchons à arriver. Comment donc déterminer la taxe pour arriver à ce prix de vente final? Parce que le produit est vendu directement à l'utilisateur, la taxe s'applique à raison de 12 p. 100, dans la colonne «Actuelle», sous «Produits canadiens», sur 10,000$; ce qui, multiplié par 12 p. 100, donne 1,200$ de taxe, et un prix de vente de 11,200$, taxe incluse. C'est facile.

Passons maintenant à la première ligne sous la rubrique des produits importés, à la colonne «Actuelle». Généralement, lorsqu'une société importe des produits dans le but de les vendre au Canada, pour fins d'impôt et certaines autres raisons, elle doit déclarer des bénéfices au Canada. Elle déclare donc un prix ou une valeur de transfert comme droits de douane. Dans ce cas, les droits, par exemple, sont de 17,5 p. 100. Ils pourraient tout aussi bien être de 5 p. 100 ou de 25 p. 100. On ajoute donc ces droits à 7,000$, ce qui nous donne une valeur à l'acquitté de 8,225$. Une taxe de 12 p. 100, soit 987$, vient ensuite s'ajouter à ces 8,225$.

Voici donc le résultat: Pour le même bien, lorsqu'il est importé, la taxe est de 987$, et lorsqu'il s'agit d'un produit canadien, elle est de 1,200$.

Est-ce une majoration raisonnable au Canada? Peut-être que oui, et peut-être que non. Il y a des produits importés dont la marge est beaucoup plus élevée que cela, et il y en a d'autres dont la marge est plus faible. C'est donc à cela qu'on veut en venir. Mais, en règle générale, on n'importerait pas de produits à une valeur de 10,000$ pour tenter de les vendre au Canada. Il s'agirait alors de dumping, je pense, ou de quelque chose de ce genre. On suppose au départ que l'importateur fera des bénéfices au Canada. La valeur à l'acquitté sera donc évidemment inférieure au prix de vente final.

[*Texte*]

Under the proposed measures, if you go to the second line under "Domestic", the proposed measures. . . in effect, because of very nominal M and D costs, what we really have is that 13.95% tax rate.

The Chairman: Added on to the $8,225?

Mr. Draffin: To the $10,000. That is the domestic before tax application. That is the sale price to the customer plus the tax rate. In this case normally it is 12%, but because of the new measures it becomes 13.95%, assuming the 25% uplift and the 7% M and D, because the M and D cannot be raised any higher if there are no records to support it.

We therefore have an effective tax rate of 13.95%. One of the problems with that, of course, is does the Canadian manufacturer raise his price or does he eat it? He can sell at the same price or absorb the $195 additional tax cost.

On the imports, on the other hand—

The Chairman: You have given them the same situation.

Mr. Draffin: The same situation.

The Chairman: The tax goes up and he either eats it or increases the price.

Mr. Draffin: Absolutely. It is the same situation, except the importer may have. . . and this is a point I was making in the earlier session. Let us say the total M and D costs for the Canadian manufacturer are 4% and he is going to get 7%. Good deal: he is getting a little extra by virtue of the 7%. Let us say the 4% also applies to the importer. He is getting 7% at time of importation, he is getting 4% after importation, because no further tax is applicable. So in effect he is getting 11% M and D costs, because the duty-paid value attracts the tax, not the final sale price on importations.

The Chairman: Right.

Mr. Draffin: That was the point I think was trying to be made earlier. So yes, there is an advantage to the importer. He gets 7% whether or not he has any M and D costs in Canada.

The Chairman: As a practical matter, he may never be able to have M and D costs here. He ships in from Taiwan in a container. He has never spent any money here. How does he get any M and D costs here?

Mr. Draffin: His M and D costs will be from the border point to transportation to final destination.

[*Traduction*]

À la suite des mesures proposées, si vous vous reportez à la deuxième ligne des «Produits canadiens», à la colonne des mesures proposées. . . à cause des frais de commercialisation et de distribution, on se retrouve en réalité avec un taux de 13,95 p. 100.

Le président: Qui vient s'ajouter aux 8,225$?

M. Draffin: Aux 10,000$. Le prix du produit canadien avant l'application de la taxe. Le prix de vente majoré de la taxe. Le taux qui s'applique dans ce cas, normalement, est de 12 p. 100, mais avec les nouvelles mesures, il grimpe à 13,95 p. 100, en supposant une majoration de 25 p. 100 et une déduction de 7 p. 100 des frais de commercialisation et de distribution, parce que l'on ne peut déclarer de frais plus élevés sans preuve écrite.

Le taux de taxe effectif est donc de 13,95 p. 100. La question qui se pose, bien entendu, c'est si le fabricant canadien doit augmenter son prix ou s'il doit tout simplement accepter l'augmentation. Il peut maintenir son prix au même niveau et absorber les 195$ additionnels de taxe.

Du côté des importations, toutefois. . .

Le président: Dans les mêmes conditions, n'est-ce pas?

M. Draffin: Oui.

Le président: La taxe augmente, et il l'absorbe ou il augmente le prix.

M. Draffin: Absolument. La situation est la même, sauf que l'importateur peut être. . . et c'est un point que je faisais valoir plus tôt. Supposons que les frais de commercialisation et de distribution d'un fabricant canadien soient de 4 p. 100 et qu'il obtienne une déduction de 7 p. 100. Très bien, la déduction de 7 p. 100 l'avantage un peu. Supposons que l'importateur ait les mêmes frais. Il obtient une déduction de 7 p. 100 au moment de l'importation et une autre déduction de 4 p. 100 après l'importation, parce qu'aucune autre taxe ne s'applique. Il obtient donc une déduction de 11 p. 100 pour ses frais de commercialisation et de distribution, parce que la taxe s'applique sur la valeur à l'acquitté, et non pas sur le prix final de vente.

Le président: C'est juste.

M. Draffin: C'est ce que j'essayais de démontrer tout à l'heure. Il y a donc un net avantage pour l'importateur. Il a droit à une déduction de 7 p. 100, qu'il ait encouru ou non des frais de commercialisation et de distribution au Canada.

Le président: Mais en pratique, il ne pourra peut-être jamais déduire de frais de commercialisation et de distribution ici. Il importe ses produits de Taiwan dans un conteneur. Il n'a jamais dépensé d'argent ici. Comment pourrait-il obtenir une déduction pour ses frais de commercialisation et de distribution?

M. Draffin: Ses frais de commercialisation et de distribution seront ceux qu'il a encourus de la frontière au point de destination finale.

[*Text*]

• 1710

The Chairman: But let us assume it is FOB the border or it is on the dock in Vancouver; the importer pays from there.

Mr. Draffin: That is right. There must be selling costs. Someone must have taken an order and so on. To market goods in Canada there has to be some M and D cost, I would think, to make a sale in Canada.

Brokerage fees would be a cost of clearing the goods, which are not part of the value for duty. Brokerage fees would be a benefit they would have. We are not trying to make a case that there is a major inequity in that. The inequity we are attempting to demonstrate is that for many, many years imports have in fact had a sales tax advantage when they brought goods in to compete with Canadian manufactured goods, particularly capital goods where they are sold to the end user.

We have a discrepancy that this measure does not do anything to correct. If anything, it compounds the situation slightly. You can factor those out and you will find a very slight difference.

The Chairman: It increases the difference.

Mr. Draffin: A little bit, yes.

The Chairman: It is 2.13 and then you have 2.48.

Mr. Draffin: We have a concern, and if you go to the last column marked "FTA"—which is the free trade agreement—the protection we have had for many years disappears, and this is recognized and accepted. But while these measures deal with certain inequities, they eliminate completely this situation with imported goods, which is further compounded when tariffs start to reduce January 1, assuming they do. Some of them reduce immediately, some over a three-year period, some over a five-year period and some over a ten-year period. This particular column assumes a complete elimination of tariffs January 1, 1989. You can see what happens to the tax content. It goes down considerably.

The Chairman: Obviously in that particular case or in any of these import descriptive cases here, the Canadian manufacturer could not compete against an import price at this level today, forget about tariffs. If you add the tariffs benefit, he could not compete at all. These example you have given are not quite realistic, are they?

Mr. Draffin: Yes, I think they are, because Canadian manufacturers are in fact competing under present circumstances with that protection.

The Chairman: With that kind of a break in difference price?

Mr. Draffin: It is going to make it very difficult, yes.

The Chairman: It is difficult right now. You could not compete.

[*Translation*]

Le président: Mais supposons que ce soit franco à bord à la frontière ou au quai à Vancouver; l'importateur paie à partir de là.

M. Draffin: C'est exact. Il doit y avoir des frais de vente. Quelqu'un doit avoir pris la commande, et ainsi de suite. Pour vendre des biens au Canada, il faut qu'il y ait des frais de C et D, il me semble.

Les frais de courtage font partie des coûts de dédouanement, qui ne sont pas calculés dans la valeur aux fins des droits de douane. Les frais de courtage sont pour eux un avantage. Nous ne voulons pas dire qu'il y ait là une injustice profonde. L'inégalité que nous essayons de démontrer, c'est que pendant de très nombreuses années, les importations ont été avantagées par rapport aux marchandises de fabrication canadienne sur le plan de la taxe de vente, et en particulier les biens d'équipement lorsqu'ils sont vendus directement à l'utilisateur.

Il y a un déséquilibre que cette mesure ne redresse pas. Au contraire, elle l'accentue légèrement. Vous pouvez faire le calcul et vous verrez qu'il y a une légère différence.

Le président: Cela accentue la différence.

M. Draffin: Légèrement, oui.

Le président: C'est 2,13 et vous avez 2,48.

M. Draffin: Ce qui nous inquiète, c'est que si vous allez à la dernière colonne sous ALE—c'est-à-dire accord de libre-échange—la protection dont nous avons joui pendant de nombreuses années disparaît, c'est un fait connu et accepté. Mais si d'une part ces mesures effacent certaines inégalités, ce n'est plus du tout le cas avec les biens d'importation, et la différence s'accentue encore lorsque les tarifs commencent à diminuer le 1er janvier, si c'est effectivement le cas. Certains vont baisser immédiatement, d'autres sur trois ans, d'autres sur cinq ans, et d'autres encore sur dix ans. Cette colonne est fondée sur l'élimination totale des tarifs au 1er janvier 1989. Vous pouvez voir quel effet cela a sur la taxe. Elle diminue considérablement.

Le président: Dans ce cas particulier comme dans tous les autres exemples donnés ici, il est évident que le fabricant canadien ne pourrait pas faire concurrence à un tel prix d'importation, avec ou sans tarif. Si vous ajoutez l'avantage tarifaire, il est complètement hors jeu. Ces exemples que vous nous avez donnés ne sont pas très réalistes, n'est-ce pas?

M. Draffin: Si, je pense qu'ils sont réalistes, car les fabricants canadiens soutiennent actuellement la concurrence des importateurs avec cette protection.

Le président: Avec un tel écart dans les prix?

M. Draffin: Cela sera très difficile, effectivement.

Le président: C'est déjà difficile. Vous ne pouvez pas soutenir une telle concurrence.

[*Texte*]

Mr. Minaker: I want to ask Mr. Donovan a question. GE still manufactures big turbines, do they not, for generating stations and so on?

Mr. Donovan: That is right, in Canada.

Mr. Minaker: Do they manufacture them in the States as well?

Mr. Donovan: I do not believe so.

Mr. Minaker: I am just wondering what would happen in a case of capital goods like that. We are talking about large dollars.

Mr. Donovan: Turbines, typically, are sold to hydro utilities under tax exempt conditions.

Mr. Minaker: They are tax exempt? That answers that question. Do you know of instances where you would have large capital items in your industry that would be taxed where you might just have the cost of tendering the item and where you would be competing, say, with the States where it would be an advantage under free trade? Is there any product you know of in your field? The big one is exempt right now—the turbines.

Mr. Donovan: The turbines are exempt. I am not clear on the question, I am sorry.

Mr. Minaker: In other words, where you could have literally millions of dollars that would come in duty free, and the Canadian manufacturer in your industry might have to bid against them with this 7% business. It would make you completely uncompetitive.

Mr. Donovan: We do bid against U.S. manufacturers for products in Canada. Whether you classify them as capital goods or not is another story, but we would certainly run into the problem of bidding against foreign manufacturers.

Mr. Minaker: You do not know of any in your industry at this point?

Mr. Donovan: Not on capital goods.

Mr. Draffin: The second chart—which I will not review—just takes the same transaction on a supply and install basis, and it demonstrates quite clearly how the new rules will affect a domestic producer versus an importer. They do not affect an importer when goods are installed by the importer of record, but they do affect a domestic manufacturer because it is part of his total.

• 1715

One comment that I think was made in the earlier session was, well, one can certainly tax plan around that, just spin off a separate company for installation and you take care of it. Hopefully the measures are not to the extent that we have to go to those extremes to do it. That is one option I guess that is available—

The Chairman: But an awful lot of people who do this kind of thing have it that way.

[*Traduction*]

M. Minaker: Je voudrais poser une question à M. Donovan. GE fabrique encore de grandes turbines, n'est-ce pas, pour les centrales électriques, par exemple?

M. Donovan: C'est exact, au Canada.

M. Minaker: Sont-elles fabriquées également aux États-Unis?

M. Donovan: Je ne le crois pas.

M. Minaker: Je me demandais ce qu'il arriverait aux biens d'équipement de ce genre. Ce sont des articles très coûteux.

M. Donovan: Les turbines sont généralement vendues aux entreprises hydroélectriques et elles sont exonérées.

M. Minaker: Elles sont exonérées? Cela répond à ma question. Y a-t-il dans votre industrie d'importants biens d'équipement qui ne sont pas exonérés, qui entraînent pour vous des frais de soumission, et pour lesquels vous devez faire concurrence, par exemple, avec des fabricants américains qui seraient avantagés par le libre-échange? Connaissez-vous de tels exemples dans votre secteur? Le plus grand article, les turbines, est exonéré.

M. Donovan: Les turbines sont exonérées. Je suis désolé, je n'ai pas très bien compris la question.

M. Minaker: Autrement dit, y a-t-il des articles valant des millions de dollars qui pourraient être importés hors taxe, et pour lesquels le fabricant canadien devrait faire concurrence en ajoutant ces 7 p. 100. Cela vous mettrait hors jeu.

M. Donovan: Nous faisons concurrence à des fabricants américains pour des produits vendus au Canada. Quant à savoir s'il s'agit de biens d'équipement ou non, c'est autre chose, mais il est certain que le problème de la concurrence des fabricants étrangers se pose.

M. Minaker: Savez-vous s'il y a de tels cas dans votre secteur actuellement?

M. Donovan: Pas pour les biens d'équipement.

M. Draffin: Le deuxième tableau—que je n'expliquerai pas en détail—reprend la même transaction mais pour un article vendu avec installation comprise, et montre très clairement comment les nouvelles règles défavorisent les producteurs canadiens par rapport aux importateurs. Elles ne touchent pas les importateurs si les biens sont installés par l'importateur officiel, mais elles défavorisent le fabricant canadien parce que cela fait partie de son prix total.

On a dit plus tôt, je crois, qu'il est certainement possible de contourner le problème en créant une société distincte chargée de l'installation. J'espère que nous n'en arriverons pas à de tels extrêmes. Je suppose que c'est une possibilité. . .

Le président: Mais bien des compagnies opèrent ainsi.

[*Text*]

Mr. Leighton: There would be a problem with that, though, in that your installation profits. . . your income tax rates would come into effect in a situation like that. It may not be to your advantage to set up another company.

Mr. Draffin: The point we are trying to make is that with regard to overall capital goods, there is a higher incidence of tax because there are very few M and D costs. Page 6 of the technical paper states this measure will reduce biases that favour imports over domestic goods. Maybe that is the case, but it is not the case with capital goods at all. It does not reduce the biases at all on capital goods.

That seems to be another observation I guess. While tax in most cases is paid on the selling price, whether it is to the distributor, wholesaler, or retailer, it is usually at a lot lower value than the final sale price to the final consumer.

The Chairman: You say that the pre-tax sale price of the import is at $7,000, whereas the pre-tax sale price of the domestic production is at $10,000. Right off the bat, you would not have any domestic production if in fact the difference between the domestic cost and the import cost was that much. That is my feeling in a business situation.

I think your examples are fine. The trouble is that they are not realistic.

Mr. Draffin: They are the real world.

The Chairman: I do not think they are. I think in the real world your import cost would be more like $9,000. So the tariff would give you very little margin. If you did your calculations to show that the tariff would exactly make your import price the same price as your domestic price, would not this rule at least have the possibility of helping a domestic manufacturer?

Mr. Draffin: All right. We thought we were pretty conservative in using that value because other parties have been using lower values. I think one was made in the previous presentation at 68% rather than 70%. There are many examples where the imported value prior to application of duty and sales taxes is substantially lower than that.

For income tax purposes, Revenue Canada expects some reasonable profit in Canada incurred after the goods are imported into Canada. Now, if they will accept a 5% profit margin—

The Chairman: Wait a minute, the profit to whom? Let us assume the importer or the buyer of the goods is Sears Canada Limited, and it is a question of whether they buy the goods in Taiwan or they buy the goods in Mississauga. All right? That is what we are talking about.

They buy the goods. Of course, they are going to make a profit on the goods, but they are going to make a profit on both goods.

Mr. Draffin: All right. I thought—

[*Translation*]

M. Leighton: Cela poserait cependant un problème car les bénéfices sur l'installation. . . il faut tenir compte dans ce cas du taux d'impôt sur le revenu. Il peut ne pas être avantageux de créer une autre société.

M. Draffin: Ce que nous essayons de dire, c'est que pour les biens d'équipement, dans l'ensemble la taxe se fait davantage sentir car il y a moins de frais de C et D. On peut lire à la page 7 des notes techniques que cette mesure réduira les avantages dont bénéficient les importations par rapport aux produits intérieurs. Peut-être bien, mais ce n'est certainement pas le cas pour les biens d'équipement. Ça n'équilibre pas du tout la situation pour les biens d'équipement.

Mais c'est un autre sujet, je suppose. La taxe étant dans la plupart des cas calculée sur le prix de vente aux distributeurs, aux grossistes ou aux détaillants, elle est généralement basée sur une valeur très inférieure au prix de vente final au consommateur.

Le président: Vous dites que le prix de l'article importé avant la taxe de vente, est de 7,000$, alors que le prix du même article produit au Canada, avant la taxe de vente, est de 10,000$. Dès le départ, avec un tel écart entre le coût des produits intérieurs et le coût des produits importés, il ne peut y avoir de production intérieure. C'est mon point de vue.

Vos exemples sont bien beaux, mais ils ne sont pas réalistes.

M. Draffin: Ils reflètent pourtant la réalité.

Le président: Je ne le pense pas. Je crois que dans la réalité, l'article importé coûterait plutôt 9,000$. Les tarifs représentent alors une toute petite marge. Si vous montriez par vos calculs que le tarif met le prix de l'importation au même niveau que l'article canadien, la règle ne représenterait-elle pas au moins un avantage pour les fabricants canadiens?

M. Draffin: D'accord. Nous pensions avoir fait preuve de beaucoup de réserve en choisissant ce chiffre car d'autres utilisent des valeurs inférieures. Dans l'exposé précédent, je crois qu'on a parlé de 68 p. 100, plutôt que 70 p. 100. Il y a de nombreux exemples où la valeur de l'article importé avant l'application des droits de douane et des taxes de vente est encore bien inférieure.

Aux fins de l'impôt sur le revenu, Revenu Canada s'attend à ce que l'importateur réalise sur les biens importés des bénéfices raisonnables au Canada. Maintenant, si Revenu Canada est prêt à accepter une marge de 5 p. 100. . .

Le président: Un instant, un bénéfice pour qui? Supposons que l'importateur ou l'acheteur soit Sears Canada, et qu'il s'agisse de décider s'il faut passer commande à Taïwan ou à Mississauga. D'accord? C'est bien de cela qu'il s'agit.

La société achète les marchandises. Il est bien évident qu'elle va faire des bénéfices sur ces marchandises, quelle que soit leur origine.

M. Draffin: Bon. Je pensais. . .

[*Texte*]

The Chairman: Let us not talk about a group of people who are bringing stuff in and warehousing it here. Of course, they are going to make a profit here. But the fact of the matter is that the real competition is a retailer or a Canadian user bringing in something from overseas as against buying something in Canada for his own use.

Mr. Draffin: All right. I see where—

The Chairman: In other words, why would you shove the profit in there?

Mr. Draffin: Right. Where the importer of record is the end customer, you are absolutely right. There should be no difference—

Mr. Dorin: It does not have to be the end customer, from your point of view. It does not have to be the consumer. It can be the retailer or the wholesaler or whoever it is.

The point that the chairman is making is the right one. The person buying the goods is not going to... You are not going to be able to sustain a 30% differential in price. If the choice of the person buying the goods is to pay $7,000 from Hong Kong or $10,000 from Mississauga, then it is pretty clear where he will buy.

• 1720

Mr. Draffin: To clarify that, consumer goods possibly. I am talking about these special-order goods where a foreign manufacturer produces goods to order and clears the goods to his branch warehouse in Canada for sale. They are just cleared through the branch warehouse so that the branch warehouse in effect will make a profit on that transaction.

The Chairman: Of course he would have to make a profit, but that is a separate business.

Mr. Draffin: That is correct.

The Chairman: Whether the branch warehouse is Sears Canada or whether is XYZ Canada does not make any difference. Each business is going to have to make a profit on what it buys. But you are trying to mix apples and oranges here. You are trying to show a profit or a mark-up on the import but no mark-up on the domestic operation.

Mr. Draffin: The domestic includes the entire mark-up. That is the actual price. The price to the Canadian customer is $11,200. They are both selling at the same price, except it is the incidence of taxes on the duty-paid value versus the final sale price by the domestic producer. That is all.

If the end user imports the goods then, yes, that would be the same price and the importer would pay sales tax on the same value. But where capital goods are ordered and cleared by a marketing company—if you want to call it that, a branch warehouse—and then resold to the same customer, assumably at a competitive price, whatever that mark-up it would not be subject to tax. Or their

[*Traduction*]

Le président: Ne parlons pas de gens qui importent des marchandises et qui les entreposent ici. Bien sûr qu'ils vont faire un bénéfice ici. Mais le fait est que la véritable concurrence vient du détaillant ou du client canadien qui achète ce dont il a besoin à l'étranger plutôt qu'au Canada.

M. Draffin: D'accord. Je vois où...

Le président: Autrement dit, que viennent faire ici les bénéfices?

M. Draffin: C'est juste. Lorsque l'importateur officiel est le consommateur, vous avez tout à fait raison. Cela ne devrait faire aucune différence...

M. Dorin: Pour vous, peu importe qu'il soit le consommateur. Cela peut être le détaillant, le grossiste, ou quelqu'un d'autre.

Le président a raison. La personne qui achète ces marchandises ne va pas... Vous ne pouvez pas être compétitif avec un écart de 30 p. 100 dans le prix. Si l'acheteur a le choix entre payer 7,000$ pour un produit fabriqué à Hong Kong ou 10,000$ pour un produit fabriqué à Mississauga, il n'aura pas beaucoup de mal à se décider.

M. Draffin: Pour les biens de consommation, peut-être. Mais je faisais allusion à ces produits fabriqués sur commande par un fabricant étranger et dont la vente est assurée par l'entrepôt qu'il détient au Canada. Ces produits passent par cet entrepôt si bien que c'est l'entrepôt qui dégagera un bénéfice de cette transaction.

Le président: Il faudra qu'il dégage un bénéfice, c'est certain, mais cela, c'est une autre histoire.

M. Draffin: En effet.

Le président: Peu importe que cet entrepôt soit Sears Canada ou XYZ Canada. Chaque entreprise doit dégager des bénéfices de ses achats. Mais vous essayez de mélanger les torchons et les serviettes. Vous essayez de dégager des bénéfices ou d'imposer une majoration sur les produits apportés mais non sur les produits fabriqués au Canada.

M. Draffin: Le prix intérieur comprend la majoration. Pour le client canadien, ce produit coûte 11,200$. Ils se vendent tous deux au même prix, sauf que l'impôt frappe la valeur à l'acquitté par opposition au prix de vente définitif du producteur canadien. C'est tout.

Si l'usager final importe ses produits, alors le prix serait le même et l'importateur devrait acquitter la taxe de vente sans que la valeur change. Mais si des biens d'équipement sont fabriqués sur commande et qu'ils passent par une entreprise de commercialisation—appelez cela un entrepôt si vous le voulez—et qu'ils soient ensuite revendus au même client, à un prix compétitif, ces

[*Text*]

marketing costs incurred in Canada subject to that transaction would not be taxed where it is presently and would continue to be under the new rules.

I made reference to page 6 of the technical paper. We have some concern with that aspect.

If this is recognized as an inequity, which it is in our view, then some measures could be adopted to deal with that inequity. One is that the domestic manufacturer should not be expected to pay a higher incidence of tax on similar goods being imported; i.e., whether it is a determined value or a discount equivalent to the duty-paid value. That is a fairly easy matter to administer now, in light of the January 1, 1988, measures-harmonized system, because the classification systems now will identify these goods on an individual basis.

The Chairman: Are you suggesting that we go back to the harmonized tariff and figure a special determined value for each item in the harmonized tariff somehow to give the Canadian manufacturer of that item in the harmonized tariff a lower sales tax rate? Do you expect that we would stay within GATT that way, and that sort of thing?

Mr. Draffin: Yes, within GATT.

The Chairman: You could do that?

Mr. Draffin: Yes. Within GATT it could be done. The GATT precludes one from placing a higher incidence of tax on imports than on domestic production. All we are trying to do is attempt to ascertain a Canadian sales tax no higher than the tax that would be expected to be paid on imports—not a lower tax than on imports, but bring it down to the same level that imports are paying.

A harmonized system is only one means of doing it. Other options—

The Chairman: On your diagram, then, the current goods would have a determined tax of 9.87% or 11.47%, or whatever it was.

Mr. Draffin: It is whatever in the capital goods area is equity within taxation on similar products, whether they are imported or manufactured in Canada.

Another option on capital goods—and maybe we should be calling this to an end without going into a lot more detail on it—at least to minimize some of the concern, would be maybe to exempt the capital goods from the new measures, particularly in those capital goods that are in fact subject to the 13.9% effective rate, where they cannot under any circumstances benefit from the 7%. That option possibly would be available, the same as would apply to the 8% goods.

[*Translation*]

produits ne seront pas assujettis à l'impôt, quelle que soit leur majoration. Les frais de commercialisation engagés au Canada ne seraient pas imposés alors qu'ils le sont actuellement et continueraient de l'être en vertu des nouvelles règles.

J'ai parlé de la page 6 du document de travail. Cet aspect des choses nous cause quelques inquiétudes.

Si l'on y voit une injustice, et cela en est une à notre avis, alors certaines mesures pourraient être adoptées pour réparer cette injustice. Par exemple, le fabricant canadien ne devrait pas acquitter un impôt plus élevé que l'impôt que devrait acquitter un importateur, que sa valeur soit calculée à l'avance ou que le rabais consenti équivaille à la valeur à l'acquitté. Cela ne poserait pas de problème administratif compte tenu de l'entrée en vigueur du système de mesures harmonisées le 1er janvier 1988, car les systèmes de classification retenus identifieront dorénavant ces biens individuellement.

Le président: Pensez-vous que nous devrions revenir au tarif de douane harmonisé et imposer une valeur à chaque article de ce tarif, pour que le fabricant canadien de cet article puisse bénéficier d'une taxe de vente moins élevée? Pensez-vous que ce faisant, nous demeurerions longtemps membres du GATT?

M. Draffin: Oui.

Le président: Ce serait possible?

M. Draffin: Oui, le GATT l'autoriserait. Le GATT interdit d'imposer davantage les importations que les produits intérieurs. La taxe de vente canadienne ne devrait pas être plus élevée que l'impôt frappant les produits importés; nous ne demandons pas un impôt moins élevé que celui qui frappe les produits importés, mais nous demandons qu'il soit le même.

Ce système harmonisé représenterait une façon de procéder, il y en a d'autres. . .

Le président: D'après votre diagramme, alors, ces biens seraient frappés d'un impôt de 9,87 p. 100 ou de 11,47 p. 100, et quel que soit le chiffre en question.

M. Draffin: Pour les biens d'équipement, l'impôt serait calculé en fonction de l'impôt qui frappe des produits similaires, qui sont importés ou fabriqués au Canada.

Une autre possibilité—et peut-être devrions-nous mettre fin à ce débat sans nous attarder sur trop de détails—serait de dispenser les biens d'équipement de l'application des nouvelles mesures, en particulier les biens d'équipement soumis au taux d'imposition réel de 13,9 p. 100, lorsqu'ils ne peuvent absolument pas bénéficier de la règle des 7 p. 100 et ce, pour réduire un peu les inquiétudes que suscitent ces mesures. Ce serait une façon de procéder, tout comme pour les biens dont l'impôt est de 8 p. 100.

[*Texte*]

• 1725

Mr. Dorin: Just so that I am clear, what you are saying with this harmonization is that you are suggesting an equivalent amount of tax in absolute dollar terms instead of the percentage terms. You are basically saying that if a good coming into Canada attracts a tax of $52.35—it is a television from Taiwan—then the tax in Canada on the equivalent television should be no more than... The whole system here is based on percentage and rates as opposed to absolute dollars, and you are suggesting something different, are you?

Mr. Draffin: Not quite, converting that to a discount or a factor. The duty-paid value is a percentage of the alternate sale price in Canada, whatever that is. All the harmonized system does via the classification is key-punch in the value declared for duty purposes, so that value for goods coming into Canada is accessible by computer. It never was before the beginning of this year, but it is now.

So that was never available; it is now. It is much simpler than the determined value system we have been applying for many, many years for a lot of other goods, because we had to do industry surveys and all sorts of things to come up with the determined value. This is much simpler. It is only a means to an end.

This is probably enough conversation on capital goods. There is some serious concern in the area of capital goods, and to summarize—I think our time is pretty well up—the thrust we would like to get across is that the measures, if adopted, should be administratively simple to follow and apply and should provide flexibility in application and timing. That is one area. In the case of the capital goods, it is our view that they should not be penalized by the new measures, and if at all possible, there is an opportunity here in capital goods to help equalize the tax so that the tax on capital goods is no higher than those imposed on imported goods. Basically, that is the message we have.

Dr. Aspin: In wrapping up, Mr. Chairman, I would like to thank the committee for allowing us to participate in its deliberations. If you would like further information from this group, we would be very happy to submit it in writing.

The Chairman: Dr. Aspin, as you pointed out, the regulations are certainly not through yet; nor is the detail of the statute available. We are in a consultative role at this point with the proposal. It certainly needs some fleshing out, so we may well need to have you back after we get some more flesh on the proposal.

Dr. Aspin: Perhaps I could finish on the same ringing note that we had from our predecessors at this table and say that we would like to see a very rapid move to a comprehensive, across-the-board phase two.

The Chairman: Including food?

[*Traduction*]

M. Dorin: Si j'ai bien compris, vous proposez un impôt équivalent, exprimé en dollars absolus et non en pourcentage. Si un produit importé est frappé d'un impôt de 52.35$—disons qu'il s'agit d'un appareil de télévision en provenance de Taiwan—alors l'impôt qui frapperait ce même appareil au Canada ne devrait pas être supérieur à... à l'heure actuelle, ce système repose sur des pourcentages et des barèmes par opposition à des chiffres absolus et vous vous proposez donc quelque chose de différent?

M. Draffin: Pas tout à fait, car il faut tenir compte du rabais ou d'un facteur quelconque. La valeur à l'acquitté est un pourcentage du prix de vente au Canada, quel qu'il soit. D'après ce système harmonisé et qui utiliserait des normes de classification, la valeur déclarée en douane serait introduite dans un ordinateur, si bien que la valeur des biens importés serait accessible par ordinateur. Cela n'avait jamais été le cas auparavant, mais ça l'est depuis le début de l'année.

Ce système est beaucoup plus simple que celui où la valeur des biens est déterminée à l'avance, système que nous appliquons depuis de très nombreuses années car il fallait procéder à des tas de sondages et d'enquêtes pour pouvoir établir cette valeur. C'est un système beaucoup plus simple.

Voilà pour les biens d'équipement. Ce secteur nous cause beaucoup d'inquiétudes et pour résumer—car je crois que il ne nous reste pas beaucoup de temps—nous aimerions que ces mesures, si elles étaient adoptées, ainsi que leur application et échelonnement soient suffisamment flexibles. Pour ce qui est des biens d'équipement, nous estimons que ces nouvelles mesures ne devraient pas les pénaliser et que l'impôt qui les frappe devrait être le même pour les biens importés et pour les biens fabriqués au Canada. Voilà grosso modo ce que nous voulions vous dire.

M. Aspin: En conclusion, monsieur le président, j'aimerais vous remercier de nous avoir invités à participer à vos délibérations. Au cas où vous désireriez obtenir d'autres renseignements, c'est avec plaisir que nous vous les ferions parvenir par écrit.

Le président: Comme vous l'avez dit vous-même, monsieur Aspin, ces règlements n'ont toujours pas été adoptés et la loi n'a toujors pas été définie. Nous poursuivons nos consultations à ce sujet. Il faut en discuter davantage et il se peut fort bien que nos vous demandions de revenir un peu plus tard.

M. Aspin: Permettez-moi de terminer en vous faisant entendre le même son de cloche que celui de nos prédécesseurs à cette table, et vous dire que nous aimerions que le gouvernement passe rapidement à la deuxième étape de la réforme fiscale, deuxième étape qui toucherait tous les biens et services.

Le président: Y compris les produits alimentaires?

[*Text*]

Dr. Aspin: Yes, across the board. Again, thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you for coming.

Our next meeting is tomorrow, April 28, at 10 a.m., when we will be entertaining our officials of the Department of Finance on Bill C-117.

The meeting is adjourned.

[*Translation*]

M. Aspin: Oui. Je vous remercie infiniment, monsieur le président.

Le président: Merci d'être venus.

Nous nous réunirons de nouveau demain, le 28 avril, à 10 heures, heure à laquelle nous entendrons ce que les fonctionnaires du ministère des Finances ont à nous dire à propos du projet de loi C-117.

La séance est levée.

Book Tariff
Tarif des livres

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 159

Thursday, April 28, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 159

Le jeudi 28 avril 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Bill C-117, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act

INCLUDING:

Eighteenth Report to the House

CONCERNANT:

Projet de loi C-117, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise

Y COMPRIS:

Dix-huitième rapport à la Chambre

WITNESSES: TÉMOINS:

(See back cover) (Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Canadian Manufacturers' Association:

Laurent Thibault, President;

Glen Pye, Chairman, Commodity Taxation Committee;

Eric Owen, Manager, Taxation & Financial Policy.

From the Electrical and Electronic Association of Canada:

Dr. Norman Aspin, President;

James S. Draffin, Chairman, Tax Committee;

D. Peter Donovan, Comptroller, GE Canada;

Michael A. Moore, Manager, Taxation & Acquisitions, Westinghouse Canada;

Charles M. Leighton, Manager, Corporate Finance, Motorola Canada Limited.

TÉMOINS

De l'Association des manufacturiers canadiens:

Laurent Thibault, président;

Glen Pye, président, Comité de l'imposition sur la marchandise;

Eric Owen, directeur, Politique en matière d'imposition et de finance.

De l'Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada:

Norman Aspin, président;

James S. Draffin, président, Comité de l'impôt;

D. Peter Donovan, contrôleur, GE Canada;

Michael A. Moore, directeur, Imposition et acquisitions, Westinghouse Canada;

Charles M. Leighton, directeur, Actif social, *Motorola Canada Limited.*

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 159

Thursday, April 28, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 159

Le jeudi 28 avril 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Bill C-117, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act

INCLUDING:

Eighteenth Report to the House

CONCERNANT:

Projet de loi C-117, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise

Y COMPRIS:

Dix-huitième rapport à la Chambre

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27893

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert E.J. Layton

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert E.J. Layton

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons of Thursday, April 21, 1988:

Debate was resumed on the motion of Mr. Wilson (Etobicoke Centre), seconded by Mr. Merrithew,—That Bill C-117, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act, be now read a second time and referred to the Standing Committee on Finance and Economic Affairs.

And on the motion of Mr. Gormley, seconded by Mr. Edwards,—That this question be now put.

After further debate, the question being put on the motion "That this question be now put", it was agreed to.

And the question being put on the main motion, it was agreed to on the following division:—

Accordingly, the Bill was read the second time and referred to the Standing Committee on Finance and Economic Affairs.

ATTEST

ROBERT MARLEAU
Clerk of the House of Commons

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du jeudi 21 avril 1988:

Le débat reprend sur la motion de M. Wilson (Etobicoke-Centre), appuyé par M. Merrithew,—Que le projet de loi C-117, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise, soit maintenant lu en deuxième lecture et déféré au Comité permanent des finances et des affaires économiques.

Et sur la motion de M. Gormley, appuyé par M. Edwards,—Que cette question soit maintenant mise aux voix.

Après plus ample débat, la motion «Que cette question soit maintenant mise aux voix», mise aux voix, est agréée.

La motion principale, mise aux voix, est agréée par le vote suivant:—

En conséquence, ce projet de loi est lu une deuxième fois et déféré au Comité permanent des finances et des affaires économiques.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes
ROBERT MARLEAU

REPORT TO THE HOUSE

Monday, May 2, 1988

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs has the honour to present its

EIGHTEENTH REPORT

In accordance with its Order of Reference of Thursday, April 21, 1988, your Committee has considered Bill C-117, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act, and has agreed to report it without amendment.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issue No. 159, which includes this report*) is tabled.

DON BLENKARN,
Chairman.

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 2 mai 1988

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques a l'honneur de présenter son

DIX-HUITIÈME RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi du jeudi 21 avril 1988, votre Comité a étudié le projet de loi C-117, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise, et a convenu d'en faire rapport sans modification.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (*fascicule nº 159, qui comprend le rapport*) est déposé.

Le président,
DON BLENKARN.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSAY, APRIL 28, 1988
(237)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 10:07 o'clock a.m. this day, in Room 209, (West Block), the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Mary Collins, Murray Dorin, W. Paul McCrossan and George Minaker.

Acting Members present: Jim Hawkes for Marcel Tremblay; Robert Horner for Robert Layton and John Reimer for Norman Warner.

Other Member present: Barry Turner.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director.

Witnesses: *From the Tax Policy and Legislation Branch of the Department of Finance*: Jim Lynn, Director, Analysis; Brian Willis, Senior Tax Official.

The Order of Reference dated Thursday, April 21, 1988, being read as follows:

ORDERED,—That Bill C-117, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act be referred to the Standing Committee on Finance and Economic Affairs.

On Clause 1

Jim Lynn made an opening statement and, with the other witness, answered questions.

Clause 1 carried.

Clause 2 carried.

Clause 3 carried.

Clause 4 carried.

Clause 5 carried.

Clauses 6 to 28 carried severally.

Clauses 29 to 64 carried severally.

The Title carried.

Bill C-117 Carried.

ORDERED,—That the Chairman report Bill C-117 to the House.

At 10:20 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 28 AVRIL 1988
(237)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit aujourd'hui à 10 h 07, dans la pièce 209 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Mary Collins, Murray Dorin, W. Paul McCrossan et George Minaker.

Membres suppléants présents: Jim Hawkes remplace Marcel Tremblay; Robert Horner remplace Robert Layton; John Reimer remplace Norman Warner.

Autre député présent: Barry Turner.

Aussi présent: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de la recherche.

Témoins: *De la Direction de la politique et de la législation de l'impôt du ministère des Finances*: Jim Lynn, directeur, Analyse; Brian Willis, fonctionnaire supérieur en matière d'impôt.

Lecture de l'ordre de renvoi du jeudi 21 avril 1988 est donnée en ces termes:

IL EST ORDONNÉ,—Que le projet de loi C-117, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise, soit déféré au Comité permanent des finances et des affaires économiques.

Article 1

Jim Lynn fait une déclaration préliminaire, puis lui-même et l'autre témoin répondent aux questions.

L'article 1 est adopté.

L'article 2 est adopté.

L'article 3 est adopté.

L'article 4 est adopté.

L'article 5 est adopté.

Les articles 6 à 28 sont respectivement adoptés.

Les articles 29 à 64 sont respectivement adoptés.

Le titre est adopté.

Le projet de loi C-117 est adopté.

IL EST ORDONNÉ,—Que le président fasse rapport, à la Chambre, du projet de loi C-117.

À 10 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Thursday, April 28, 1988

• 1009

The Chairman: We are commencing our consideration of Bill C-117, an Act to amend the Excise Tax Act. We have before us as witnesses Jim Lynn, Director General, Analysis, Tax Policy and Legislation Branch; and Gordon Leigh, Chief, Commodity Taxes Section. Brian Willis and David Law are officers with the Commodity Taxes Section. Mr. Lynn, I think you have an initial statement. Perhaps you would like to proceed with that.

Mr. Jim Lynn (Director General, Analysis, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): Thank you, Mr. Chairman. I will not take very long with any introductory remarks. David Dodge extends his apology for not being able to be here with you this morning, as I believe he was planning to.

But I do have, as you mentioned, officials with me who have worked on drafting the amendments and weaving them into the act, which is quite an intricate task.

Essentially what I will do, Mr. Chairman, is act almost as a traffic cop here, directing any questions members have to my colleagues, who are well able to answer any of the questions that will assist your committee in a review of the bill.

• 1010

Copies of some introductory remarks have been circulated. I will read just a few paragraphs, so that you can proceed as quickly as possible with your clause-by-clause review.

Members of the committee are all aware that this bill contains the necessary legislative amendments to implement the federal sales and excise tax and excise duty changes announced by the Minister of Finance in his budget of February 18, 1987, his budget of February 10, 1988, the June 1987 white paper on tax reform and the December 1987 tax reform paper.

The legislation contains a number of important measures to raise revenues and to address technical issues apparent in the law. Most of the revenue-raising measures are part of the government's tax reform package and have been announced in the context of tax reform. Changes in this bill, in conjunction with changes of the corporate income tax, will fund the substantial reduction in the personal income tax revenues that are a result of tax reform.

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le jeudi 28 avril 1988

Le président: Nous entreprenons notre examen du projet de loi C-117, loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise. Nos témoins sont Jim Lynn, directeur général, Analyse, Direction de la politique et de la législation de l'impôt; Gordon Leigh, chef, Section des taxes à la consommation, et Brian Willis et David Law, qui sont aussi de la Section des taxes à la consommation. Monsieur Lynn, je crois que vous avez un exposé à nous présenter. Je vous invite à le faire.

M. Jim Lynn (directeur général, Analyse, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): Merci, monsieur le président. Je ne ferai que quelques observations liminaires. David Dodge vous prie de l'excuser de n'avoir pas pu se joindre à vous ce matin comme il prévoyait le faire.

Comme vous l'avez dit, je me suis fait accompagner de fonctionnaires qui ont participé à la rédaction des amendements et à leur insertion dans la loi, tâche qui a exigé énormément de soin.

Je me contenterai essentiellement, monsieur le président, d'agir comme répartiteur, en renvoyant les questions des députés à ceux de mes collègues qui sont le plus en mesure de répondre, et d'aider le Comité à mener à bonne fin son examen du projet de loi.

Nous avons fait distribuer des exemplaires de mes remarques préliminaires. Je me contenterai de vous en lire quelques paragraphes seulement, pour que vous puissiez procéder aussi rapidement que possible à l'examen des articles du projet de loi.

Le Comité sait déjà que ce projet de loi renferme les modifications législatives nécessaires pour mettre en oeuvre les changements apportés à la taxe fédérale de vente et à la taxe et au droit d'accise annoncés par le ministre des Finances dans ses budgets du 18 février 1987 et du 10 février 1988, dans le Livre blanc sur la réforme fiscale paru au mois de juin 1987 et dans le document sur la réforme fiscale paru en décembre 1987.

Ce projet de loi contient un certain nombre de mesures importantes visant à accroître les recettes et à régler certains problèmes techniques dans la loi. La plupart des mesures permettant d'accroître les recettes font partie du programme de réforme fiscale du gouvernement. Ces modifications et celles apportées à l'impôt sur le revenu des sociétés permettront de financer la forte baisse des recettes tirées de l'impôt sur le revenu des particuliers qui résultera de la réforme fiscale.

[*Texte*]

On page 2 of the introductory statement, we identify the major revenue-raising measures. On page 3 we identify the more technical amendments that are necessary, half a dozen or so. Finally, on page 5 we identify some of the relieving measures contained in the bill.

Proposals of last June concerning the marketing companies have been withdrawn following the recommendation of your committee. The two remaining measures which were included in the February 1988 budget as a replacement for the June marketing company proposals, the proposals to deal with marketing and distribution costs and wholesaler licences, will be included in another bill to be introduced following the consultations we are having in May or early June.

The revenues generated by the bill before you are necessary to help fund the personal income tax reductions of stage one tax reform, and to maintain the deficit reduction track that the Minister has laid out on many occasions.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Lynn. A lot of matters were dealt with in our tax reform hearings, including the telephone tax and the telecommunications tax. The paint and wallpaper change was made in the February budget of 1987, is that correct?

Mr. Brian Willis (Officer, Commodities Tax Division, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): That was a tax reform change, part of the June tax reform package.

The Chairman: Can you tell us if the paste that goes on wallpaper bears tax at 12% or 8%?

Mr. Willis: I could not answer that question without a list. A book about the size of this has all the different rates, but it is impossible to keep them all in your mind. I apologize.

Mr. McCrossan: I just want to confirm that federal sales and excise tax are not, in fact, collected on sales to government. Is that correct? Are they exempt?

Mr. Willis: No, sales to governments are taxable. There is relief for two provinces that are not part of the reciprocal taxation agreements. In theory the provincial governments have the right to refuse to pay these taxes, but there are reciprocal agreements whereby the federal government pays provincial taxes and the provincial governments pay our taxes, except for two western provinces who are not part of those agreements.

[*Traduction*]

À la page 2 de l'exposé, nous énumérons les principales mesures permettant d'accroître les recettes. À la page 4, nous donnons la liste d'une demi-douzaine de modifications techniques corrélatives. Enfin, à la page 6, nous décrivons certaines des mesures d'allégement contenues dans le projet de loi.

Les propositions annoncées en juin dernier concernant les sociétés de commercialisation ont été retirées comme suite à la recommandation de votre Comité. Les deux mesures qui ont été incluses dans le budget de février 1988 en remplacement de ces propositions, c'est-à-dire les mesures sur les frais de commercialisation et de distribution et sur les licences de grossistes, feront partie d'un projet de loi qui sera déposé, après consultation, à la fin de mai ou au début de juin.

Les recettes qui découleront de ce projet de loi aideront à compenser les réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers de la première étape de la réforme fiscale et à maintenir les objectifs de réduction du déficit confirmés par le ministre à de nombreuses occasions.

Le président: Merci, monsieur Lynn. Nous avons examiné, dans le cadre de nos audiences sur la réforme fiscale, nombre de ces questions, y compris la taxe sur les services téléphoniques et les services de télécommunication. La modification touchant la peinture et les papiers peints a déjà été apportée dans le budget de février 1987, n'est-ce pas?

M. Brian Willis (agent, Division des taxes à la consommation, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): Il s'agissait d'une mesure qui s'inscrivait dans le cadre des propositions de réforme fiscale rendues publiques au mois de juin.

Le président: Pouvez-vous nous dire si l'apprêt servant à la pose du papier peint est taxé à 12 p. 100 ou à 8 p. 100?

M. Willis: Je ne saurais répondre à cette question sans d'abord vérifier la liste. Les différents taux de la taxe sont donnés dans un document très épais, et il est donc impossible de les avoir tous en mémoire. Je m'en excuse.

M. McCrossan: J'aimerais tout simplement confirmer qu'aucune taxe fédérale de vente ou taxe d'accise n'est prélevée sur les ventes aux gouvernements. Est-ce exact? Ces ventes sont-elles exonérées?

M. Willis: Non, les ventes aux gouvernements sont taxables. Des mesures spéciales d'allégement ont été négociées avec les deux provinces qui ne sont pas partie aux accords fiscaux réciproques. En théorie, les gouvernements provinciaux ont le droit de refuser d'acquitter ces taxes, mais aux termes d'accords fiscaux réciproques, le gouvernement fédéral paie les taxes provinciales et les gouvernements provinciaux acquittent les taxes fédérales, sauf deux provinces de l'Ouest qui n'ont pas adhéré à ces accords.

[*Text*]

• 1015

Mr. McCrossan: So as for a federal tax on a sale to the federal government, in fact it is a sort of "wash" transaction.

Mr. Willis: Yes, in a way it is, except the reason for its being there is so when you look at the expenditures of departments purchasing goods and services, their accounts show up on the same basis as those of a private business. If you did not charge the tax on those sales, then the appearance would be of a department being able to buy goods and services at a lower rate than in the private sector, and there would be an incentive to purchase goods directly, for example, rather than purchasing goods through a contractor, who would have to pay the tax.

Mr. McCrossan: Right. That confirms my constituents' representations, because the new acceleration of remittances for companies that deal with the federal government as a major customer seems to be causing some problems, in the sense that they tell me the federal government is the slowest-paying of their customers. Since it is essentially a wash transaction, my constituents who deal with the federal government feel they do not mind remitting their sales tax if and when they get paid by the federal government, but they have some difficulty in using their cash resources to finance the federal government when the customer is the federal government itself and Supply and Services and so on appear to be getting slower and slower in remitting payments.

I wonder how you can compare the period in the bill for remitting sales tax to the government on government purchases as against the average time Supply and Services is taking to pay government bills.

Mr. Lynn: I am not familiar with the precise practices of DSS, but we can check. I would hope they are prompt. Certainly I am generally aware they are constantly striving to make changes to improve their business practices, one of which would be to pay bills more promptly. But we would have to check with DSS to see exactly what their criteria are—

Mr. McCrossan: I do not have any objection to this bill, because most people out there in the commercial sector seem to be fairly prompt at paying their bills. Where I have been hammered on this in meetings with constituents who have dealings with government is that they claim the period to remit the sales tax to government on government purchases is less than half the period government takes to pay the bills. Since this is essentially a wash transaction, they feel in effect they are being penalized; they are being whip-sawed in both directions: the government wants its tax quickly, but it will not pay its bills quickly.

[*Translation*]

M. McCrossan: Ainsi, la taxe fédérale sur les ventes au gouvernement fédéral est en quelque sorte une opération «à somme nulle».

M. Willis: Oui, d'une certaine façon, sauf que la taxe est prélevée de sorte que les ministères puissent comptabiliser leurs dépenses d'achat de biens et de services en utilisant la même méthode que l'entreprise privée. Si la taxe n'était pas prélevée sur ces ventes, les ministères auraient l'air de pouvoir acheter des biens et des services à un taux préférentiel par rapport au secteur privé, ce qui encouragerait l'achat direct de biens, par exemple, plutôt que par l'entremise d'un entrepreneur qui, lui, serait tenu d'acquiter la taxe.

M. McCrossan: D'accord. Cela confirme bien les dires de mes électeurs, à savoir que l'obligation faite aux entreprises pour qui le gouvernement fédéral est un important client d'effectuer la remise accélérée des taxes sont pénalisées parce que le gouvernement fédéral, d'après ce qu'ils me disent, est, de tous leurs clients, celui qui tarde le plus à payer ses factures. Puisqu'il s'agit essentiellement d'une opération à somme nulle, les entreprises de ma circonscription qui vendent au gouvernement fédéral ne s'opposeraient pas à effectuer le versement de la taxe de vente après avoir touché les sommes qui leur sont dues par le gouvernement fédéral. Elles acceptent toutefois mal d'être obligées de financer le gouvernement fédéral en puisant dans leurs liquidités du fait que le gouvernement fédéral lui-même et le ministère des Approvisionnements et Services semble tarder de plus en plus à acquitter leurs factures.

Je me demande si vous pouvez nous dire comment le délai prévu dans le projet de loi pour la remise des taxes de vente au gouvernement sur les achats de ce dernier se compare au temps moyen que met le ministère des Approvisionnements et Services à payer les factures du gouvernement.

M. Lynn: Je ne sais pas exactement quelles sont les pratiques du MAS, mais nous pouvons le vérifier. J'espère qu'ils paient promptement. Je sais toutefois que le ministère fait des efforts soutenus pour améliorer ses pratiques commerciales, et notamment pour acquitter ses factures plus promptement. Nous devrons toutefois nous renseigner auprès du MAS pour savoir exactement quels sont ses critères. . .

M. McCrossan: Je ne trouve rien à redire à ce projet de loi, parce que la plupart des entreprises semblent acquitter assez promptement leurs factures. Toutefois, les entreprises de ma circonscription qui font affaire avec le gouvernement ont lourdement insisté, quand je les ai rencontrées, sur le fait que le délai qui leur est imparti pour verser la taxe de vente sur les achats entre gouvernements est moitié moins long que le temps que met le gouvernement à payer ses factures. Puisqu'il s'agit essentiellement d'une opération à somme nulle, elles s'estiment lésées; elles sont doublement pénalisées parce que le gouvernement veut recevoir rapidement ses taxes, mais tarde à payer ses comptes.

[*Texte*]

Mr. Lynn: I can appreciate that. All I can say is it is my understanding that DSS is constantly striving to improve its business practices and match the practices of the private sector. But I do not know exactly what their practices are. We can check with them and see. That is all I can say.

Mr. McCrossan: With that assurance, I have finished my questions.

Mrs. Collins: I would just like to associate myself with Mr. McCrossan's intervention, because this issue has been brought to my attention by constituents. While I have been assured by DSS that they do pay their bills within 30 days, that is not the case in many instances. People are having now to remit these funds, and it is creating a bit of a problem.

The Chairman: If members have no further questions, we might proceed with clause-by-clause consideration.

Clauses 1 to 64 inclusive agreed to.

The Chairman: Shall the title pass?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall I report the bill to the House?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: The committee is adjourned.

[*Traduction*]

M. Lynn: Je comprends cela. Je crois savoir, je le répète, que le MAS fait des efforts soutenus pour améliorer ses pratiques commerciales et les aligner sur celles du secteur privé. Toutefois, je ne sais pas exactement quelles sont ses pratiques. Nous pourrons nous renseigner auprès du ministère. C'est tout ce que je puis vous dire.

M. McCrossan: Cette assurance m'étant donnée, je n'ai pas d'autres questions.

Mme Collins: J'aimerais tout simplement confirmer ce qu'a dit M. McCrossan, parce que mes propres électeurs m'ont signalé la même chose. Le MAS m'a assuré qu'il paie ses factures dans les 30 jours, mais ce n'est souvent pas le cas. Les entreprises doivent maintenant remettre les taxes au gouvernement, et cela leur crée des difficultés.

Le président: Si les députés n'ont pas d'autres questions, nous allons passer à l'examen des articles du projet de loi.

Les articles 1 à 64, inclusivement, sont adoptés.

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Dois-je faire rapport du projet de loi à la Chambre?

Des voix: D'accord.

Le président: La séance est levée.

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Book Tariff / Tarif des livres
K1A 0S9 OTTAWA

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 160

Tuesday, May 3, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 160

Le mardi 3 mai 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the Interim Federal Sales Tax Measure relating to Marketing and Distribution Costs—(February 10, 1988—Budget Papers)

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude de mesures provisoires de taxe fédérale de vente visant les coûts de commercialisation et de distribution—(Documents budgétaires—10 février 1988)

WITNESSES:

From the Tax Policy and Legislation Branch of the Department of Finance:

Jim Lyon, Director, Analysis;

Brian Willis, Senior Tax Official

TÉMOINS:

De la Direction de la politique et de la législation du ministère des Finances:

Jim Lyon, directeur, Analyse;

Brian Willis, fonctionnaire supérieur en matière d'impôt.

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

Available from the Canada Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Tax Policy and Legislation Branch of the Department of Finance:

Jim Lynn, Director, Analysis;

Brian Willis, Senior Tax Official.

TÉMOINS

De la Direction de la politique et de la législation de l'impôt du ministère des Finances:

Jim Lynn, directeur, Analyse;

Brian Willis, fonctionnaire supérieur en matière d'impôt.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 160

Tuesday, May 3, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 160

Le mardi 3 mai 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the Interim Federal Sales Tax Measure relating to Marketing and Distribution Costs—(February 10, 1988—Budget Papers)

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude de mesures provisoires de taxe fédérale de vente visant les coûts de commercialisation et de distribution—(Documents budgétaires—10 février 1988)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27911—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert E.J. Layton

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert E.J. Layton

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 3, 1988
(239)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 8:01 o'clock p.m. this day, in Room 209 (West Block), the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin and Norman Warner.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Richard Domingue, Research Officer.

Witnesses: *From the Canadian Electrical Distributors Association*: Stanley G. Wild, President; Robert F. Shapiro, Chairman of the Board. *From the Canadian Institute of Plumbing and Heating*: E.R. Hardison, President and General Manager. *From the Tax Policy and Legislation Branch of the Department of Finance*: Brian Willis, Senior Tax Officer; David Law, Senior Tax Officer.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the interim federal sales tax measure relating to marketing and distribution costs contained in the Budget Papers of February 10, 1988. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, March 9, 1988, Issue No. 143.*)

Stanley Wild and Ed Hardison made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 8:57 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 8:59 o'clock p.m., the sitting was resumed.

The witnesses from the Department of Finance answered questions.

At 9:35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 3 MAI 1988
(239)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit aujourd'hui à 20 h 01, dans la pièce 209 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin et Norman Warner.

Aussi présents: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de la recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Richard Domingue, attaché de recherche.

Témoins: *De l'Association canadienne des distributeurs d'équipement électrique*: Stanley G. Wild, président; Robert F. Shapiro, président du conseil d'administration. *De l'Institut canadien de la plomberie et du chauffage*: E.R. Hardison, président-directeur général. *De la Direction de la politique et de la législation de l'impôt du ministère des Finances*: Brian Willis, fonctionnaire supérieur en matière d'impôt; David Law, fonctionnaire supérieur en matière d'impôt.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de mesures provisoires de taxe fédérale de vente visant les coûts de commercialisation et de distribution— (Documents budgétaires du 10 février 1988). (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 9 mars 1988, fascicule no 143.*)

Stanley Wild et Ed Hardison font une déclaration préliminaire, puis eux-mêmes et les autres témoins répondent aux questions.

À 20 h 57, le Comité interrompt ses travaux.

À 20 h 59, le Comité reprend les travaux.

Les témoins du ministère des Finances répondent aux questions.

À 21 h 35, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Tuesday, May 3, 1988

• 2001

The Chairman: Order, please.

We are resuming consideration of the committee's order of reference pursuant to its mandate under Standing Order 96.(2) in relation to the interim sales tax measure relating to marketing and distribution costs in the budget papers of February 10, 1988.

Our first witness is from the Canadian Institute of Plumbing and Heating. Mr. E.R. Hardison is their President and General Manager. We also have the Canadian Electrical Distributors Association, with their President, Mr. Stanley G. Wild. Mr. Robert Shapiro is President of Franklin Playford, as well as Chairman of the Canadian Electrical Distributors Association.

Perhaps you want to go over these opening remarks briefly without reading the whole thing and get at the key points. It seems to me that you have to pay the tax before you sell the goods, like any other merchant, and really I guess the question is: why have you not been doing it all along? Every other storekeeper I know of pays the tax before he sells the goods; I do not know why you guys do not. So you can maybe tell us why.

Mr. Stanley G. Wild (President, Canadian Electrical Distributors Association): We will come to that in due course, sir.

Thank you for inviting us. We are pleased to be here and appreciate your giving us the time to talk with you this evening. We are here this evening to focus our remarks on two items in the budget that relate to federal sales tax. Those items are the proposals regarding wholesalers' licences and the treatment of M and D costs in calculating federal sales tax payable.

It would appear to us that Mr. Wilson had two objectives in mind: to improve the cashflow of the government and to eliminate those wholesalers' licences that are being abused. As a general statement, it would seem to us that if the minister needs to gather more money into the federal treasury then a much simpler process than the ones proposed would have been to raise the FST another percentage point and/or eliminate the tax differential between building materials and other products. We sell mainly building materials, so we are talking of what is going to affect us, sir.

Increasing the FST rate would be the most effective way for both the government and the wholesale industry

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mardi 3 mai 1988

Le président: La séance est ouverte.

En vertu du paragraphe 96.(2) du Règlement, nous poursuivons aujourd'hui l'examen des mesures provisoires proposées dans les documents budgétaires du 10 février 1988 à l'égard des frais de commercialisation et de distribution.

Nos premiers témoins aujourd'hui représentent l'Institut canadien de plomberie et de chauffage dont M. E.R. Hardison est le président et directeur général. Nous accueillons aussi M. Stanley G. Wild, président de l'Association canadienne des distributeurs d'équipement électrique (ACDE) et M. Robert Shapiro, président de Franklin Playford et président du conseil d'administration de l'ACDE.

Je vous inviterais à nous présenter les points saillants de votre mémoire au lieu de nous le lire intégralement. Sauf erreur, vous devrez dorénavant, comme n'importe quels autres marchands, acquitter la taxe avant de vendre vos biens et il me semble que la question la plus pertinente, c'est celle-ci: pourquoi n'avez-vous pas toujours été obligés de procéder de la sorte? Tous les autres commerçants que je connais acquittent la taxe avant de vendre les biens; je ne sais pas pourquoi vous n'y êtes pas tenus vous aussi. Vous pourrez sans doute me l'expliquer.

M. Stanley G. Wild (président, Association canadienne des distributeurs d'équipement électrique): Nous y viendrons en temps et lieu, monsieur.

Merci de nous avoir invités. Nous sommes enchantés d'avoir été invités à venir vous rencontrer ce soir. Nous nous proposons de limiter nos observations aux deux mesures proposées dans le budget, qui touchent la taxe de vente fédérale. Il s'agit des propositions relatives aux licences de grossiste et au traitement des frais de commercialisation et de distribution dans le calcul de la taxe de vente fédérale exigible.

Nous avons l'impression que M. Wilson visait deux objectifs: améliorer la trésorerie de l'État et retirer les licences des grossistes qui en abusent. Il nous semble que si le ministre sent le besoin de renflouer les coffres de l'État, il aurait pu trouver des façons plus simples d'y arriver, notamment en relevant d'un point de pourcentage le taux de la TVF ou en instaurant une seule quotité de taxe pour les matériaux de construction et les autres produits. Comme nous vendons surtout des matériaux de construction, monsieur, nous avons choisi de parler de mesures qui nous toucheront.

La méthode qui serait la plus efficace pour le gouvernement qui veut accroître ses recettes et pour

[*Texte*]

to handle the need for more revenue. It would be simple, clean, fast, and understandable for all parties involved. We believe it to be true that business people will not object to tax raises where those raises are used to reduce the federal deficit.

• 2005

Mr. E.R. Hardison (President and General Manager, Canadian Institute of Plumbing and Heating): If we may, we would like to first speak of wholesalers' federal sales tax licences.

Mr. Chairman, you called us merchants. We are indeed merchants, but we are not retailers. We want to make that clear to this committee, that we are indeed wholesalers.

We would state that we understand the government's concern regarding "W" licences, that in fact we agree that certain holders of these licences are not using them for their intended purpose, and that where this is proved the licence should be withdrawn. "W" licences came into being because at some point in the distant past the government of the day decided that certain purchasers of goods should be able to buy those goods free of federal sales tax. In order that those purchasers could enjoy that privilege, they were given certificates granting them exemptions from tax on specific classes of goods.

To make the system work, the government then decided that wholesalers who were doing a large amount of their business with FST-exempt customers should be able to buy inventory tax-out; thus were born the "W" licences.

The government, in making the move to "W" licences, were not being altruistic; they knew that there was a great deal of paperwork involved in making applications for sales tax refunds. They decided that on balance it made good and practical sense to allow those wholesalers who were serving tax-exempt customers to have a tax-free inventory and to do much of the government's bookkeeping for them.

The federal sales tax system that has evolved over the years has been made to work reasonably well. We emphasize two things: years, and work reasonably well.

The proposals, if enacted, will be a revolution that will cause considerable physical and financial stress on both the government and the wholesale industry. The federal-sales-tax-exempt customers will benefit, as usual, while others assume the extra burden. We would point out that this complicated new system will disappear in two or three years when phase two of tax reform comes into force.

[*Traduction*]

l'ensemble des grossistes, ce serait l'augmentation du taux de la TVF. Ce serait une méthode que tous seraient en mesure de comprendre facilement et d'appliquer rapidement. Nous pensons que les entreprises ne s'opposeront pas à une augmentation des taxes à condition que celles-ci servent à réduire le déficit fédéral.

M. E.R. Hardison (président et directeur général, Institut canadien de plomberie et de chauffage): Avec votre permission, nous aimerions d'abord parler des propositions visant les licences de grossiste dans le contexte de la taxe de vente fédérale.

Monsieur le président, vous nous avez appelés des marchands. Nous sommes effectivement des marchands mais nous ne sommes pas des détaillants. Nous tenons à préciser pour la gouverne du comité que nous sommes réellement des grossistes.

Nous précisons par ailleurs que nous comprenons que le gouvernement soit préoccupé du fait que certains titulaires utilisent leur licence de grossiste à mauvais escient et que nous en approuvons le retrait lorsque l'abus est prouvé. Les licences de grossiste ont été créées dans une lointaine époque, quand le gouvernement a décidé que certains acheteurs devaient être autorisés à acheter des biens sans acquitter la taxe de vente fédérale. Pour concrétiser ce privilège, il a délivré à ces acheteurs des certificats les exemptant d'acquitter la taxe sur certaines catégories de marchandises.

Pour assurer le bon fonctionnement du système, le gouvernement a par la suite décidé que les grossistes qui réalisaient une forte proportion de leur chiffre d'affaires en vendant à des clients exonérés de la TVF devaient être autorisés à acheter des stocks hors taxe; ainsi sont nées les licences de grossiste.

Lorsqu'il a pris cette décision, le gouvernement ne faisait pas preuve d'altruisme, il savait que la présentation de demandes de remboursement de la taxe de vente exigerait une comptabilité très lourde. Il a donc jugé, tout compte fait, qu'il serait éminemment censé et beaucoup plus pratique de permettre aux grossistes vendant à des clients exonérés de détenir des stocks hors taxe, en échange de quoi ils feraient une partie de la comptabilité qui eût normalement incombé au gouvernement.

Au fil des ans, le système de perception de la taxe de vente fédérale a été rodé et fonctionnait raisonnablement bien. Nous insistons sur deux éléments, à savoir que le système en est venu à fonctionner raisonnablement bien au fil des années.

Si elles sont mises en oeuvre, ces propositions révolutionnaires imposeront des contraintes matérielles et financières considérables au gouvernement aussi bien qu'au secteur de la vente en gros. Les clients exonérés de la taxe de vente fédérale en profiteront comme d'habitude, tandis que les autres devront assumer un fardeau plus lourd. Nous rappelons par ailleurs, que ce nouveau système très compliqué disparaîtra dans deux ou

[*Text*]

Mr. Wild: Now, we come to the government's present dilemma. Over the years certain companies had obtained "W" licences, and when their business changed and they were no longer selling a lot of their inventory tax-out, they recognized a financial advantage and just kept that licence. There was no formal mechanism in place for the government to withdraw those licences. Hence, the proposals in Mr. Wilson's February 10 budget.

We can tell you that we understand the government's concern about licence holders who no longer qualify; however, we believe there are few, if any, most probably none, in the building products wholesale industry for whom we speak tonight. Our argument is with the proposal the government has made to eliminate the problem.

It is our contention that if the present proposals are implemented unchanged, they will indeed eliminate the unqualified wholesaler. But they will also eliminate many legitimate wholesalers who do a large volume of business with FST-exempt customers. If this is allowed to come to pass, the paper burden and related costs will be multiplied for both the government's Department of Finance and for the building products wholesaler industry.

If there is a large loss of our members' "W" licences, the increased workload on government will require many extra, well-trained, expensive staff, and those extra staff will become redundant when phase two of tax reform is introduced. Wholesalers will also be faced with a similar staff problem.

We believe there will be further delays in obtaining legitimate refunds, that the process will slow from the current three to four months to as much as a year, and this would be unconscionable. We refuse to believe such a change would be in the best interests of our government or of our wholesale industry.

We suggest very simply that the government needs to sit down with legitimate wholesalers, look at the realities of the situation, and come up with realistic thresholds that would allow legitimate wholesalers, selling large amounts of product tax-out, to retain their licences.

Mr. Hardison: For example, our largest member sells more than $350 million of products annually, tax-out, and yet would be unable to meet the proposed threshold of 45% of tax-out sales.

[*Translation*]

trois ans, quand la deuxième étape de la réforme fiscale entrera en vigueur.

M. Wild: Parlons maintenant du problème épineux qui se pose actuellement au gouvernement. Au fil des ans, certaines entreprises ont obtenu des licences de grossiste. Or, au fur et à mesure que la nature de leurs opérations changeait, elles ont cessé de vendre une aussi forte proportion de leur stock hors taxe mais elles ont conservé leur licence, ce qui leur donnait un avantage financier. Le gouvernement ne pouvait se prévaloir d'aucun mécanisme officiel pour leur retirer ces licences. Voilà ce qui a amené M. Wilson à inclure dans son budget du 10 février certaines propostions visant les licences de grossiste.

Nous vous prions de croire que nous comprenons que le gouvernement cherche une solution au problème des détenteurs de licence qui ne satisfont plus aux exigences. Toutefois, nous pensons que peu, sinon aucun, des grossistes qui vendent des matériaux de construction que nous représentons ce soir appartiennent à cette catégorie. Ce que nous critiquons, ce sont les mesures proposées par le gouvernement pour éliminer le problème.

Nous soutenons que si les propositions actuelles sont mises en oeuvre telles quelles, elles élimineront effectivement les grossistes qui ne satisfont plus aux conditions rattachées à la licence. Or, elles élimineront aussi de nombreux grossistes légitimes qui réalisent une forte proportion de leur chiffre d'affaires en vendant à des clients exonérés de la TVF. Si ces mesures sont appliquées, elles alourdiront la paperasserie et les coûts connexes pour le ministère des Finances, tout autant que pour les grossistes du secteur des matériaux de construction.

Si un nombre important de nos membres perdent leur licence de grossiste, l'augmentation de la charge de travail obligera le gouvernement à embaucher au prix fort de nombreux employés qualifiés qui devriendront redondants à l'entrée en vigueur de la deuxième étape de la réforme fiscale. Les grossites devront eux aussi augmenter leurs effectifs.

Nous pensons que les délais d'instruction des demandes de remboursement légitimes seront encore plus longs, passant de trois à quatre mois et pouvant aller jusqu'à un an, ce qui serait injustifiable. Nous nous refusons à croire qu'un tel changement servirait les meilleurs intérêts de l'État ou du secteur de la vente en gros.

Nous estimons, bien simplement, que le gouvernement devrait rencontrer les grossistes légitimes afin d'examiner la situation avec eux dans le but de fixer des seuils réalistes qui permettraient aux grossistes légitimes, ceux qui vendent d'importantes quantités de marchandises hors taxe, de conserver leur licence.

M. Hardison: Par exemple, la plus grosse entreprise membre de notre association vend chaque année pour 350 millions de dollars de marchandises en franchise de taxe mais serait incapable d'atteindre le seuil proposé, à savoir 45 p. 100 des ventes réalisées hors taxe.

[*Texte*]

You can readily appreciate that on the volume of sales stated, a huge amount of paperwork would be generated to apply for tax refunds. All of that paper would be needed to be processed by the government. The amount of tax that would need to be refunded to that one company alone is in excess of $30 million annually.

• 2010

Should that company lose its licence? We think not. On the presumption that the government is determined to make some changes in the system, we believe it would be in everyone's best interest to devise an either/or formula for validating licences. The either/or would say any company that does a certain dollar volume of tax-exempt sales or does a specific percentage of tax-exempt sales, whichever number is lower, would be permitted to have and to hold a "W" licence.

What those threshold number percentages are should be arrived at by consultation between the government and wholesalers. Such a process, we suggest, would have the effect of weeding out those companies that are presently abusing the system, while creating a climate in which many smaller companies would apply for a "W" licence.

And yes, we feel there should be a definition of who or what a legitimate wholesaler is. That way, when we come before government, they would understand we are not retailers, we are performing a legitimate function. That definition might read like this:

> For the purpose of obtaining a wholesaler's federal sales tax licence, wholesalers are those companies whose principal business is the selling of goods at wholesale to other companies which operate at arm's length.

In our opinion, just the process of defining what a legitimate wholesaler is and limiting "W" licences to those which fit the definition could in itself accomplish much of the screening-out process the minister sees as being necessary.

Mr. Wild: If the present proposal proceeds unchanged, we see the following negative consequence happening. For the government, there will be an increased paper burden, leading to a need for increased experienced staff; extra costs for those staff in wages, office space, training, etc.; the necessity of reducing the staff once phase two is enacted; and a net loss of income once the initial one-time gain has been realized.

For wholesalers the negative consequences would be that more than 80% of our members would lose their "W" licences. Many of them are small businesses. There would be higher costs of carrying inventory, leading to a reduction of inventory and slowing down the supply process; loss of jobs as wholesalers reduce their staffs; large costs to re-program computers; and an increased

[*Traduction*]

Vous comprendrez aisément qu'avec un chiffre d'affaires de cet ordre, l'entreprise aurait à produire une quantité énorme de documents pour obtenir un remboursement de la taxe. Le gouvernement serait alors obligé de vérifier tous ces documents. La taxe qu'il faudrait rembourser à cette seule société dépasserait les 30 millions de dollars par an.

Est-ce que celle-ci devrait perdre sa licence? Nous ne le pensons pas. Si l'on admet que le gouvernement veut modifier le système, nous pensons qu'il serait dans le meilleur intérêt de tous d'adopter une formule du «tout ou rien» de validation des licences. Ainsi, toute société qui réalise un certain chiffre d'affaires hors taxe ou un certain pourcentage de son chiffre d'affaires hors taxe, bénéficierait automatiquement de la licence «W».

Ces seuils seraient fixés de concert par le gouvernement et les grossistes. Nous considérons qu'un tel système éliminerait les sociétés qui abusent actuellement du système tout en instaurant un climat incitant un grand nombre de petites sociétés à demander une licence «W».

Oui, nous pensons qu'il faudrait définir la notion de grossiste légitime. De cette façon, lorsque nous nous adressons aux pouvoirs publics, ils sauront que nous ne sommes pas des détaillants, que nous remplissons une fonction légitime. Cette définition pourrait se lire comme suit:

> Aux fins de la délivrance d'une licence de taxe de vente fédérale au niveau de gros, sont considérées comme grossistes les sociétés dont l'activité principale consiste à vendre des biens en gros à d'autres sociétés dont elles sont indépendantes.

À notre sens, le seul fait de définir le grossiste légitime et de limiter les licences «W» à ceux qui y correspondent opérerait une bonne partie de la sélection que le ministre juge nécessaire.

M. Wild: Si les propositions actuelles restent inchangées, il s'ensuivrait les inconvénients suivants, à notre sens. Le gouvernement verrait son fardeau administratif s'accroître, l'obligeant à recruter davantage de personnel expérimenté, avec tous les frais correspondants, sous forme de salaires, de locaux, de formation, etc.; une fois que l'on passera à la deuxième phase, il faudra mettre à pied ce personnel; une fois le premier gain ponctuel réalisé, les recettes fiscales de l'État diminueront.

Pour les grossistes, les répercussions négatives seraient que plus de 80 p. 100 de nos membres perdraient leur licence «W». Un grand nombre d'entre eux sont des petites entreprises. Avec l'accroissement du coût du maintien des stocks, ils seront amenés à les réduire, ce qui ralentira le processus d'approvisionnement; les grossistes devront licencier du personnel, et cela accroîtra le

[*Text*]

paper burden—and we see this as being contrary to the government's stated intention of reducing the paper burden—slowing down the processing of refund claims, leading to a reduced cashflow and therefore an increased financial burden on the wholesaler.

For customers it would also be negative. They would include more stock-outs, leading to a slowdown of the supply process, and an increased cost of product as the wholesaler passes through his extra costs associated with supplying tax-out.

We would also comment that it is possible our members might decide not to accept any tax-out certificates and leave it to the end customers to claim their own refund. This would eliminate the problem for the wholesaler, and it would create a whole new set of headaches for the government.

Mr. Hardison: We wish to make it clear to the government that our members regard the current proposals as unacceptable and not in the best interests of either government or industry, and they sincerely believe they should either be scrapped or radically modified. We and our members are willing to consult with government officials if we can assist them in any way to resolve this problem into a win-win solution.

We would further reiterate what we stated in our briefs. That is, we believe it is in everyone's best interest to get on with stage two of tax reform as quickly as possible and stop monkeying around with the present system. Band-aid fixes are no solution. In this case we believe the proposed fix will create greater problems than the one it was intended to fix.

Mr. Wild: Our second area of concern is the proposed changes in treatment of manufacturer's marketing and distribution costs. Our research indicates if the present proposal goes ahead as written, come November 1 we are going to have an administrative nightmare to deal with, one that will weigh heavily on the many businesses, large and small, that believe their mission is to produce good-quality products at competitive prices for domestic and export markets. They have neither the time nor the talent to deviate from this mission.

• 2015

What we will see on November 1 is that, because of the great variance in M and D costs, virtually every manufacturer will have a different effective tax component in their selling price. If all sales were tax-in, this would not matter nearly as much. However, in our industry so much of the product is sold tax-out and thus we are faced with a jungle when we try to arrive at the proper amount of tax to allow the customer.

[*Translation*]

chômage; les ordinateurs devront être reprogrammés à grands frais; le fardeau administratif s'alourdira—ce qui est contraire à l'intention déclarée du gouvernement de simplifier les formalités—et cela ralentira le traitement des demandes de remboursement, d'où réduction des liquidités et accroissement du fardeau financier pesant sur les grossistes.

Les clients eux-mêmes s'en ressentiront. Les ruptures de stock seront plus nombreuses, ralentissant le processus d'approvisionnement et les frais accrus qu'encourront les grossistes seront répercutés sur leur prix de vente.

À notre sens, il est possible également que nos membres décident de ne pas accepter de certificats «taxe excluse» et laissent à leurs clients le soin de demander leur propre remboursement. Cela règlerait le problème du point de vue du grossiste et engendrerait toute une série de nouvelles difficultés pour l'État.

M. Hardison: Nous tenons à faire savoir clairement au gouvernement que nos membres jugent inacceptables les propositions actuelles et que celles-ci ne sont dans l'intérêt ni du gouvernement ni du secteur privé et qu'il y aurait lieu soit de les abandonner, soit de les modifier de fond en comble. Nous et nos membres sommes disposés à entamer une concertation avec les fonctionnaires si nous pouvons les aider en quoi que ce soit à résoudre ce problème qui, pour le moment, pénalise tout le monde.

Nous voulons réitérer ce que nous disons dans notre mémoire, à savoir qu'il est dans l'intérêt de tous de passer à la deuxième phase de la réforme fiscale aussi rapidement que possible et de cesser de jouer avec le système actuel. Les rapiéçages ne sont pas une solution et nous pensons que celui-ci ne fera qu'engendrer des problèmes encore plus grands que ceux qu'il est censé régler.

M. Wild: Notre deuxième souci intéresse la modification de la manière dont seront comptabilisés les frais de commercialisation et de distribution des fabricants. Si la proposition actuelle est maintenue, nos recherches indiquent que nous serons confrontés à partir du 1er novembre à un véritable cauchemar administratif qui pénalisera lourdement un grand nombre d'entreprises, grandes et petites, qui considèrent que leur mission consiste à produire des marchandises de qualité à des prix compétitifs pour le marché intérieur et l'exportation. Elles n'ont ni le temps ni la vocation de faire autre chose.

Ce qui va se passer après le 1er novembre, c'est que, du fait de la grande différence de composition des frais C et D, pratiquement chaque fabricant inclura dans son prix de vente une composante différente correspondant à la taxe. Si toutes les ventes se faisaient «taxe comprise», cela importerait peu. Cependant, dans notre profession, une proportion si importante de la production est vendue hors taxe et ce sera une véritable jungle lorsqu'il faudra

[*Texte*]

We would further comment that the changes will be inflationary. We are informed by some of our suppliers that in their opinion the changed procedure will have the effect of adding between one and a half and two points to the effective federal sales tax rate for goods supplied to us. If I might just interject, this is because in the building industry a lot of the M and D costs are carried by the wholesaler; they are not done by the manufacturer. That is different from certain other kinds of business.

We question whether this was the government's intention. If it was, then it would have been much simpler to just change the tax rate.

I know that this particular area of concern has been discussed with you at great length by the interested associations, so we will not pursue the matter in these opening remarks. Of course, we would be happy to answer any questions on this topic that you may care to put to us.

Thank you.

Mr. Hardison: Mr. Chairman, it may be fairer if we identify exactly who the Canadian Institute of Plumbing and Heating is, and exactly who the Canadian Electrical Distributors Association is, if that is of interest.

The Chairman: Oh, I think we have a pretty good idea. I think it is fair to say—and maybe you will correct me on this issue—that almost everybody who uses your goods at retail is an electrician or an electrician company or a plumbing company, and they invariably buy their supplies from a wholesaler or a plumbing supply company. Is that not correct?

Mr. Wild: That is partly correct, sir. There is also another whole segment that is outside of it, and that is the industrial segment. A great amount of the electrical product goes into the manufacturing companies in this country and therefore is sold under tax-exempt situations.

The Chairman: Is it fair to say that the bulk of goods pass from a manufacturer, whether he is a tubing manufacturer or a pipe manufacturer or whatever or whether he is making wire, to a wholesaler who then sells to a consumer, whether that consumer is a manufacturer or whether that consumer is a plumber or an electrician doing houses or buildings or what have you? In other words, the end users of the products almost invariably buy from a wholesaler rather than directly from a manufacturer himself.

Mr. Hardison: Generally that is true in the plumbing industry.

The Chairman: Yes. Is that true in the electrical industry too?

Mr. Wild: To a large degree, yes.

[*Traduction*]

déterminer le montant adéquat de taxe à facturer au client.

En outre, ces changements seront inflationnistes. Certains de nos fournisseurs nous informent que, à leur avis, la nouvelle procédure aura pour effet d'ajouter entre 1 et 2,5 p. 100 au taux réel de la taxe de vente fédérale sur les marchandises qu'ils nous livrent. Cela est dû au fait que dans le secteur du bâtiment, une bonne partie des frais de C et D sont pris en charge par les grossistes et non par les fabricants. Notre secteur diffère en cela de beaucoup d'autres.

Nous nous demandons si telle est bien l'intention du gouvernement. Dans l'affirmative, il aurait été beaucoup plus simple de changer tout simplement la quotité de la taxe.

Je sais que les diverses associations intéressées vous ont déjà longuement parlé de cet aspect et nous n'allons pas nous y attarder. Nous nous tenons évidemment à votre disposition pour répondre à toutes les questions que vous pourriez nous poser sur ce sujet.

Je vous remercie de votre attention.

M. Hardison: Monsieur le président, il serait peut-être bon que nous expliquions exactement ce qu'est l'Institut canadien de plomberie et de chauffage et l'Association canadienne des distributeurs d'équipement électrique, si cela vous intéresse.

Le président: Oh, je pense que nous en avons une très bonne idée. Je ne pense pas me tromper en disant—vous rectifierez le cas échéant—que pratiquement, tous vos clients au niveau du détail sont des entreprises d'électricité ou de plomberie qui achètent invariablement leurs fournitures chez un grossiste ou une société de fournitures en plomberie. N'est-ce pas?

M. Wild: C'est partiellement juste, monsieur. Il y a aussi toute une clientèle autre, qui appartient au secteur industriel. Une grande partie du matériel électrique est vendue à des fabricants, c'est-à-dire hors taxe.

Le président: Pourrait-on dire que la grande masse de la marchandise passe du fabricant, qu'il s'agisse d'un fabricant de tuyaux ou de tubes ou de fils électriques, à un grossiste qui vend au consommateur, que ce consommateur soit lui-même un fabricant ou qu'il soit un plombier ou un électricien travaillant dans le secteur du bâtiment? Autrement dit, l'utilisateur final du produit se fournit presque invariablement chez un grossiste plutôt que directement chez le fabricant.

M. Hardison: C'est généralement vrai dans le secteur de la plomberie.

Le président: Oui, en est-il de même dans celui de l'électricité?

M. Wild: Dans une grande mesure, oui.

[*Text*]

The Chairman: In other words there are very few direct purchases. Except for very, very large items like generators and this sort of thing, people do not buy from the manufacturer; they tend to buy from a wholesaler who handles a range of goods and they buy their supplies as they need them because he is willing to stock all those range of goods.

Mr. Wild: We refer to that as one-stop shopping, sir.

Mr. Cassidy: How many of your members would retain the "W" licence under the proposals by the government? What proportion of your membership now hold "W" licences and what proportion would have them under the new rules?

Mr. Wild: Speaking for CEDA, we have 61 member companies who have in excess of 500 locations across Canada. Those 61 member companies hold 42 federal sales tax "W" licences. Only three of those would be retained, based on the present proposal. In other words, 39 out of the 42 would, we believe, under the present proposal disappear.

Mr. Cassidy: That means the bulk of your member companies therefore do not at some time during the year have 45% of their business to tax-exempt customers. Is that right?

• 2020

Mr. Wild: Not at some point in the year, sir. The suggestion in the budget proposal, as we understand it, was that the wholesaler had to take any six-month period that he chose within a calendar year, and for six consecutive months he had to consistently sell 45%. The nature of our business is cyclical, and so you can wind up selling a very large amount of tax-exempt goods in a short period of time, and then not sell very many for a long period of time.

We figure, and I think perhaps this is the number you were trying to come to, that on average our members sell across the year somewhere between 30% and 35% tax-out. That would be more like the average kind of number on a year-round percentage of their sales.

Mr. Cassidy: At some point in the past your members were able to get the certificate, but the 50% they had to get for a certain defined amount of time was a bit of a fluke, then, because it was not really representative of the general flow of the business.

Mr. Wild: That is probably a true statement, sir.

Mr. Hardison: In the past, Mr. Cassidy, it was extremely difficult not to get a "W" licence, and it was impossible for the government to cancel "W" licences. When they brought in the original legislation, they did not perceive the need to withdraw those "W" licences.

[*Translation*]

Le président: Autrement dit, il y a très peu d'achats directs. Sauf dans le cas du matériel très, très gros comme les générateurs et ce genre de choses, les utilisateurs ne se fournissent pas auprès des fabricants, ils s'adressent plutôt à un grossiste qui vend une gamme d'articles et ils achètent leurs fournitures au fur et à mesure qu'ils en ont besoin, car le grossiste accepte de stocker tous ces différents produits.

M. Wild: C'est ce que nous appelons achat à comptoir unique, monsieur.

M. Cassidy: Combien de vos membres conserveraient leur licence «W» selon les propositions du gouvernement? Quelle proportion de vos membres en possèdent une aujourd'hui et combien la garderaient-ils?

M. Wild: Pour ce qui est de l'Association des distributeurs d'équipement électrique, nous comptons 61 membres avec plus de 500 points de vente au Canada. Sur ce nombre, 42 détiennent une licence de taxe de vente fédérale «W». Trois seulement la conserveraient selon la proposition actuelle. En d'autres termes, 39 sur 42 la perdraient, à notre sens.

M. Cassidy: Cela signifie que la grande majorité de vos membres ne réalisent pas sur l'année 45 p. 100 de leur chiffre d'affaires avec des clients exonérés de taxe, n'est-ce pas?

M. Wild: Pas au cour de l'année. D'après ce que nous avons compris de la proposition budgétaire, le grossiste doit choisir une période de six mois de son choix dans une année civile, et pendant ces six mois consécutifs, il doit réaliser des ventes régulières de 45 p. 100. Nos affaires sont de nature cyclique; on peut vendre un très grand nombre de marchandises exonérées pendant une courte période, puis ne pas en vendre beaucoup pendant très longtemps.

Nous calculons, et je pense peut-être que c'est cela que vous essayez de déterminer, que nos membres vendent, en moyenne, tout au long d'une année, près de 30 à 35 p. 100 de marchandises exonérées. Cela représente plutôt le pourcentage moyen d'un chiffre d'affaires annuel.

M. Cassidy: Il y a eu un moment où vos membres étaient en mesure d'obtenir le certificat, mais les 50 p. 100 qu'ils devaient atteindre pendant une période définie étaient donc aléatoires en quelque sorte, puisque cela n'était pas réellement représentatif du déroulement normal des affaires.

M. Wild: C'est probablement exact.

M. Hardison: Par le passé, monsieur Cassidy, il était extrêmement difficile de fonctionner sans obtenir une licence «W», et il était impossible pour le gouvernement d'annuler ces licences «W». Lorsque la loi initiale a été passée, celui-ci n'a pas jugé nécessaire de retirer ces licences «W».

[*Texte*]

In the case of the Canadian Institute of Plumbing and Heating, and the plumbing wholesalers, there are 38 wholesale members of CIPH, of which I believe 32 hold licences. I believe all but one or two of those will lose their licences. But the key is not that number. The key is that more than 80% of the volume of business is done by licensed wholesalers in our industry.

Mr. Wild: And in ours.

Mr. Hardison: Eighty percent of the total wholesale industry is done by licensed wholesalers; and it is those wholesalers who are stating to us that they will lose their licences. We are talking between the two associations, between CEDA and CIPH, a combined yearly sales volume of over $1 billion of licensed sales.

Mr. Cassidy: In the case of the plumbing distributors association, the Canadian Institute of Plumbing and Heating, what is the turnover of your members, and what proportion of that turnover is done by licensed wholesalers?

Mr. Hardison: Our annual sales are roughly $2 billion. Of that, about $1.6 billion is done by licensed wholesalers. It may be as high as $1.8 billion. No one has those figures except Stats Canada. Between 80% and 90% of our total yearly volume, year in, year out, is done by licensed wholesalers. Their clear indication to me is they will not be able to hold those licences in any one given year. They may qualify the year after because of the change in their business, but it would not be worth their while, if they lose their licence one year, to even try to qualify the following year.

Mr. Cassidy: What proportion of the sales of your membership in the plumbing industry would be on a tax-exempt basis?

Mr. Hardison: Again, it would vary, but I would say the average would run about 35% each year, between 30% and 40%.

The Chairman: Do you say that much percentage would go to government people who are not required to pay tax?

Mr. Hardison: That is correct. That, Mr. Chairman, is my understanding from my members.

The Chairman: It is people who are doing further manufacturing plus the government sales, is it?

Mr. Hardison: It is hospitals, school-boards—those kinds of facilities.

The Chairman: And people who are doing further manufacturing; in other words, people who have a sales tax licence themselves.

Mr. Hardison: Yes. That is an "S" licence, and we are not talking about "S" licences. If you are doing further

[*Traduction*]

Dans le cas de l'Institut canadien de plomberie et de chauffage, et des grossistes en plomberie, 38 membres de l'ICPC sont des grossistes, dont 32 détenteurs de licence. Je crois que tous, à l'exception d'un ou deux, perdront leur licence. Mais l'élément clef ici n'est pas le nombre; c'est le fait que plus de 80 p. 100 du volume d'affaire dans notre industrie est fait par des grossistes détenteurs de licence.

M. Wild: Et dans la nôtre.

M. Hardison: 80 p. 100 des affaires de l'ensemble de l'industrie grossiste est fait par des grossistes détenteurs de licence; et ces grossistes nous disent qu'ils vont perdre leur licence. Entre les deux associations, l'ACDEE et l'ICPC, nous parlons d'un chiffre d'affaires annuel de plus d'un milliard de dollars de ventes sous licence.

M. Cassidy: Dans le cas de l'association des distributeurs de plomberie, l'Institut canadien de plomberie et de chauffage, quel est le roulement de vos membres, et quelle proportion de ce roulement revient aux grossistes détenteurs de licence?

M. Hardison: Notre chiffre de ventes annuel se situe à quelque deux milliards de dollars, dont 1,6 milliard est réalisé par des grossistes détenteurs de licence. Cela pourrait même être 1,8 milliard de dollars, personne n'a les chiffres exacts à l'exception de Statistique Canada. Ainsi donc, entre 80 et 90 p. 100 de notre volume annuel total, tous les ans, est réalisé par des grossistes détenteurs de licence. Ceux-ci me signalent qu'ils pourront, au cours d'une année donnée, ne pas être en mesure de maintenir cette licence. Ils auront, l'année suivante, la possibilité de l'avoir si leurs affaires changent, mais cela ne vaudrait pas la peine pour eux, s'ils perdent leur licence une année, de tenter de la récupérer l'année suivante.

M. Cassidy: Quelle proportion des ventes de vos membres dans l'industrie de la plomberie se ferait dans des conditions d'exonération de la taxe?

M. Hardison: Là encore, cela varie, mais je dirais qu'en moyenne, ce serait près de 35 p. 100 chaque année, entre 30 et 40 p. 100.

Le président: Diriez-vous qu'une bonne partie de ce pourcentage irait à des secteurs gouvernementaux qui sont exonérés de la taxe?

M. Hardison: C'est exact. C'est du moins, monsieur le président, ce que j'ai compris de mes membres.

Le président: S'agit-il de secteurs qui font une fabrication subséquente, en plus des ventes au secteur gouvernemental?

M. Hardison: Ce sont les hôpitaux, les conseils scolaires—ce genre d'établissements.

Le président: Et des gens qui procèdent à une fabrication subséquente; en d'autres termes, des détenteurs d'une licence de taxe de vente eux-mêmes.

M. Hardison: Oui. C'est-à-dire une licence «S», et nous ne parlons pas des licences «S». Si vous faites une

[*Text*]

manufacturing, you have to purchase the goods under an "S" licence, which is not a "W" licence.

The Chairman: They are your customers, though. Is that right?

Mr. Cassidy: If you supply, let us say, bathroom fixtures to a plumbing contractor, does that go out under a "W" licence or does it go on a tax-paid basis?

• 2025

Mr. Hardison: I will take you through a typical sale. When a product is sold by the manufacturer to the wholesale shipper, the wholesaler has a licence or he does not. If he has a licence, he buys tax exempt from the manufacturer. The wholesaler then goes to his customers and says that he has goods for sale. The customer comes in. It could be a hospital looking for a replacement whirlpool. They would buy under licence, show an exemption to the wholesaler and buy tax exempt.

If a contractor came in to buy that same whirlpool and did not have an exemption, he would be charged federal sales tax by the wholesaler who in turn would remit it to Revenue Canada.

Mr. Cassidy: Normally your contractors who come in to get supplies would pay the tax as it goes out. Is that correct?

Mr. Hardison: Yes, unless they can prove to the wholesaler that the installation is going into an exempt facility.

Mr. Cassidy: What happens with the 25/7 rule and all this other stuff? The turnover of your members is fairly substantial. Each company has relatively high turnover and the $250,000 rule for smaller businesses does not help them a great deal. Is that correct?

Mr. Hardison: When you say turnover, I am not sure I understand what you are referring to.

Mr. Cassidy: I mean average sales. What are the average annual sales of your members?

Mr. Hardison: There are 38 members divided into $2 billion. There are a few members—these are not reported anywhere—who would do less than $3 million a year. The average in our industry is probably in the $30 million range now.

The Chairman: What you are talking about relates to the calculation of the tax.

Mr. Cassidy: You comment on this business about the "W" licences, but you do not comment on the new formula by which the tax liability is to be calculated.

The Chairman: Yes, they do. It is on the last page of their brief.

[*Translation*]

fabrication subséquente, vous devez acheter vos marchandises avec une licence «S», ce qui n'est pas une licence «W».

Le président: Mais ce sont vos clients, pourtant. N'est-ce pas?

M. Cassidy: Si vous fournissez, disons, des accessoires de salle de bains à un entrepreneur de plomberie, est-ce que cela tombe sous une licence «W» ou bien ces ventes sont-elles soumises à la taxe?

M. Hardison: Je vais vous donner un exemple de vente typique. Lorsqu'un produit est vendu par le fabricant au grossiste, le grossiste a une licence ou il n'en a pas. S'il a une licence, il achète la marchandise du fabricant dans des conditions d'exonération. Le grossiste annonce alors à ses clients qu'il a des marchandises à vendre. Le client arrive. Ce pourrait être un hôpital qui cherche à remplacer un bain-tourbillon. Il achète alors la marchandise aux termes de sa licence, montre son exemption au grossiste et ne paie pas la taxe.

Si, par contre, c'est un entrepreneur non exonéré qui vient acheter ce même bain-tourbillon, le grossiste lui fait alors payer la taxe de vente fédérale qu'il remet ensuite à Revenu Canada.

M. Cassidy: Normalement, vos entrepreneurs clients qui viennent s'approvisionner paient la taxe, n'est-ce pas?

M. Hardison: Oui, à moins qu'ils ne puissent prouver au grossiste que ces marchandises sont destinées à une installation qui bénéficie d'une exonération.

M. Cassidy: Qu'advient-il de la règle 25/7 et de toute cette affaire? Le roulement de vos membres est assez important. Chaque compagnie a un roulement relativement élevé et la règle des 250,000$ pour les petites entreprises ne les aide pas beaucoup, n'est-ce pas?

M. Hardison: Je ne suis pas très sûr de ce dont vous voulez parler en disant roulement.

M. Cassidy: Je parle des ventes moyennes. Quel est le chiffre de ventes annuel moyen de vos membres?

M. Hardison: Le chiffre de ventes annuel de deux milliards de dollars est réparti sur 38 membres. Certains de ces membres—ceux-ci ne sont déclarés nulle part—font moins de 3 millions par an, mais la moyenne actuelle dans notre industrie se situe probablement à 30 millions de dollars.

Le président: Ce dont vous parlez se rapporte au calcul de la taxe.

M. Cassidy: Vous parlez de cela au sujet des licences «W», mais vous n'en parlez pas au sujet de la nouvelles formule selon laquelle la taxe devrait être calculée.

Le président: Oui, ils en parlent. C'est à à la dernière page de leur mémoire.

[*Texte*]

Mr. Cassidy: You comment, but with a little less anguish and perhaps a little less length.

Mr. Hardison: It is a little less anguish simply because we are here to represent the wholesaling industry, not manufacturers of plumbing products and electrical products. We feel that the manufacturing section will be better served by other groups such as CMA and the Canadian Chamber of Commerce. Wholesaling unfortunately does not have any champions in court, unfortunately is misunderstood generally by governments and the public and is perceived as middlemen who are taking a slice out of a sale without warrant to that slice. They are not perceived to be a group of entrepreneurs who are adding value to a product, although they do.

Mr. Wild: The geography of Canada has a great deal to do with the fact that there are wholesalers in this country. Most products are manufactured in central Canada and any customer who attempts to buy almost anywhere outside the Montreal-Toronto-Ottawa triangle has a difficult time if he wants to deal directly. It is how the wholesale business came into being. The wholesaler buys a range of goods, stocks them and when the customer requires them, he has them there.

Mr. Cassidy: Your value added is that if I am in Yellowknife and I need to get equipment for five bathrooms in a small subdivision, they are there and I can pick them up on one day's notice, etc. Is that correct?

Mr. Wild: Yes, and not pay for them for about 90 days.

Mr. Hardison: It is also at a known cost.

Mr. Cassidy: If you retain the "W" licences, the method of calculating the tax for manufacturers is somewhat more complex. I think you comment that there will be variance in the effective tax. You cannot just take a selling price, apply a figure against it and come up with tax. Does that not effectively make it impossible for your wholesalers to calculate the tax or are you going to have to just receive the goods and have a tax calculated on that by the manufacturer and if you sell to a taxable customer you will then simply charge the customer and remit to Revenue the amount of tax that you have been told by the manufacturer you should charge on that particular item?

• 2030

Mr. Hardison: I have talked to my wholesalers and I have talked to my manufacturers about this situation. Essentially, we have a similar situation at this point in time in the plumbing industry. A brief answer to your question is yes, that is what would happen. However, if you combine the "W" licence situation with this new M

[*Traduction*]

M. Cassidy: Vous en parlez, mais avec un peu moins d'intensité, et, peut-être, de façon moins détaillée.

M. Hardison: Nous y avons mis un peu moins d'intensité tout simplement parce que nous sommes ici pour représenter l'industrie grossiste et non pas les fabricants de matériel de plomberie et d'électricité. À notre avis, le secteur de la fabrication sera mieux représenté par d'autres groupes comme l'AMC et la Chambre de commerce du Canada. Malheureusement, le secteur de la vente en gros n'est pas représenté de façon éclatante, il est en général mal compris par les gouvernements et le public et est perçu comme un intermédiaire qui se taille, de façon injustifiée, une part du gâteau. Il n'est pas perçu comme un groupe de gens d'affaires qui apportent une valeur ajoutée à un produit, bien qu'en réalité ils le fassent.

M. Wild: La géographie du Canada influe fortement sur la réalité de l'existence de grossistes. La plupart des produits sont fabriqués au centre du Canada et le client qui tente d'acheter quelque chose n'importe où en dehors du triangle Montréal-Toronto-Ottawa aurait beaucoup de difficulté s'il souhaite traiter directement à la source. Voilà pourquoi le secteur de la vente en gros s'est développé. Le grossiste achète une gamme de produits, les entrepose et les a à la disposition du client lorsque celui-ci en a besoin.

M. Cassidy: Ce que vous appelez votre valeur ajoutée correspond donc au fait que si je suis à Yellowknife et que j'aie besoin d'équiper cinq salles de bains dans une petite subdivision, le grossiste est là et je peux me procurer ma marchandise à un jour de préavis, et ainsi de suite. Est-ce exact?

M. Wild: Oui, et ne pas payer ces marchandises avant 90 jours environ.

M. Hardison: Elle est également à un prix connu.

M. Cassidy: Si vous conservez les licences «W», la méthode de calcul de la taxe est un peu plus difficile pour le grossiste. Vous parlez, je crois d'écarts éventuels de la taxe effectivement payée. Vous ne pouvez pas tout simplement prendre le prix de vente, y appliquer un pourcentage et obtenir la valeur de la taxe. Cela ne rend-il pas impossible, en fait, pour vos grossistes de calculer la taxe? Ou bien alors allez-vous tout simplement vous contenter de faire calculer par le fabricant la taxe sur les marchandises que vous recevez, puis, si vous vendez cette marchandise à un client qui doit payer la taxe, vous lui ferez payer tout simplement, et remettrez à Revenu Canada, le montant de taxe que le fabricant vous a dit devoir percevoir pour cet article en particulier?

M. Hardison: J'ai parlé de la situation à mes grossistes et à mes fabricants. Essentiellement, pour le moment, on constate la même, la situation dans le secteur de la plomberie. Pour répondre brièvement à votre question, oui, cela pourrait se produire. Cependant, si l'on allie la mesure concernant les frais de C et D à la licence de

[*Text*]

and D situation, we underline that it really is going to be a nightmare. We are going to be having an extremely difficult time, and I certainly do not envy any tax auditor who is going to arrive, as they do every year, at the door of the wholesaler and the door of the manufacturer, because it is going to be an extremely difficult situation for anybody to understand.

The Chairman: I will bring you up to date. These fellows do not pay tax to the manufacturer; they determine what the manufacturer's tax should be on the invoice they buy the goods for, and that is the tax they charge, presumably, their customer—though sometimes they make a profit on the tax, of course.

Mr. Hardison: I do not think that is a common practice. Mr. Blenkarn, you have dealt with contractors and you know—

The Chairman: I have dealt with plumbing supplies, too.

Mr. Hardison: —that you are lucky if you get out with your skeleton, let alone your pound of flesh. There is not a lot—

The Chairman: Occasionally you fellows have been known not to do this. You have been known to sell $100 of goods and then add 12% to it and say that is the federal tax, even though you bought the goods for $50 and only paid 12% on $50.

Mr. Hardison: Again, it is possible. I—

Mr. Cassidy: Let me get it clear, though. If you buy $100 of goods and pay $12 of tax on that, or thereabouts, but then the market for chartreuse bathtubs just collapses on you and you have to mark those bathtubs down to $75 to get them out of your premises, then you have to eat up not just the mark-down but also the manufacturers' sales tax that you have paid on the—

The Chairman: They do not pay the manufacturers' sales tax.

Mr. Wild: Some do, sir.

Mr. Hardison: Yes. The unlicensed wholesalers do.

The Chairman: The unlicensed fellows are not complaining, though. Your unlicensed members are as happy as hell, I presume, with this deal.

Mr. Wild: Not so.

The Chairman: I assumed that they would be happy to see that everybody would have a level playing field.

Mr. Wild: That would be true if the playing field were truly level. Many of our members, when they first heard about it, started cheering; but then they looked at the reality, and the reality is that it is going to have a very negative effect on their cashflow. It is going to have that negative effect because of all the extra refunds the

[*Translation*]

grossiste, nous disons que la situation deviendra vraiment cauchemardesque. Nous aurons énormément de difficultés, et je n'envie certainement pas le vérificateur du fisc qui devra, comme il le fait chaque année, venir frapper à la porte du grossiste et à celle du fabricant, car la situation sera extrêmement difficile à comprendre pour tout le monde.

Le président: Permettez-moi de vous mettre à jour. Ces personnes ne paient pas de taxe au fabricant; elles déterminent à combien devrait s'élever la taxe sur les ventes du fabricant sur la facture des marchandises qu'ils ont achetées, et c'est la taxe qu'ils font payer, que je présume, à leur client—bien qu'il leur arrive parfois de faire un profit sur la taxe, évidemment.

M. Hardison: Je ne pense pas qu'il s'agisse d'une pratique courante. Monsieur Blenkarn, vous avez traité avec des entrepreneurs et vous savez. . .

Le président: J'ai également fait affaire avec des fournisseurs de matériel de plomberie.

M. Hardison: . . . que l'on a de la chance si l'on s'en tire avec le minimum. Il n'y a pas beaucoup. . .

Le président: À l'occasion, on sait que vous faites ce genre de choses. On sait que vous vendez pour 100$ de marchandises et que vous y ajoutez 12 p. 100 de taxe de vente fédérale, bien que vous ayez acheté les marchandises pour 50$ et que vous n'ayez payé 12 p. 100 que sur les 50$.

M. Hardison: Encore une fois, c'est possible. Je. . .

M. Cassidy: Permettez-moi de préciser une chose. Si vous achetez pour 100$ de marchandises et que vous payiez environ 12$ de taxe sur ce montant, mais que le marché des baignoires chartreuse s'effondre et que vous deviez en baisser le prix à 75$ pour les écouler, alors non seulement vous devez absorber cette réduction du prix de vente mais également la taxe de vente du fabricant que vous avez payée sur. . .

Le président: Ils ne paient pas la taxe de vente du fabricant.

M. Wild: Certains la paient, monsieur.

M. Hardison: Oui. Les grossistes qui ne détiennent pas une licence la paient.

Le président: Ces personnes ne se plaignent pas, cependant. Vos membres qui ne détiennent pas de licence sont très satisfaits, je présume, de cette affaire.

M. Wild: Pas tellement.

Le président: Je supposais qu'ils seraient heureux de voir que les règles du jeu seraient les mêmes pour tous.

M. Wild: Cela serait vrai si les règles du jeu étaient réellement les mêmes pour tous. Un grand nombre de nos membres, lorsqu'ils ont appris la nouvelle, ont commencé par se réjouir; mais ils ont ensuite examiné les faits, et dans les faits cette mesure aura des conséquences très négatives sur leur trésorerie. Elle aura ces conséquences

[*Texte*]

government has to make. It is going to slow down their recovery of tax paid. So they are looking—

Mr. Dorin: Not necessarily.

Mr. Wild: Yes, I think so.

Mr. Dorin: You are just saying that because of the volume of work of the government.

The Chairman: What would happen if we just did it the nice, easy way and we just moved the plumbing and electrical wholesale business to the wholesale level and let you take your best shot? You can either pay the tax when you buy the goods from the manufacturer or buy them exempt from tax and charge the full tax and remit on your sale price.

Mr. Robert F. Shapiro (Chairman, Canadian Electrical Distributors Association): That exists now. You have a choice between either remitting on the cost-paid portion. . . It is a petition of the user and then a decision of the tax department which of the methods they allow you to remit; but we, as an exempt wholesaler, remit on a formula basis on selling price.

The Chairman: On a formula basis. I do not mean a formula. My formula is that you charge the tax at the wholesale price—the same as we do with cosmetics, for example.

Mr. Shapiro: But that is a formula too.

Mr. Wild: We were part of the group that four or five years ago was very active in fighting against the move of the tax to the wholesale level, and we still feel that it would be a mistake.

• 2035

The Chairman: But in your industry it would be easy to do, though, would it not? You already admitted to me that most of the business went through the wholesale.

Mr. Wild: That is right.

The Chairman: So in effect, it is an ideal business to move to the wholesale level. It is already at the wholesale level. The normal terms of trade is manufacturer to wholesaler to retailer. It is easy to move your business to the wholesale level because it really does not create any distortions. There are not very many retailers buying directly from manufacturers.

Mr. Hardison: I am not sure that is a true statement, Mr. Blenkarn, simply because there are a lot of retailers who purchase large quantities of plumbing products directly from manufacturers, not necessarily through wholesalers.

Mr. Wild: Canadian Tire, Beaver Lumber—those kinds of people.

[*Traduction*]

négatives en raison de tous les remboursements supplémentaires que le gouvernement doit effectuer. Elle va ralentir leur recouvrement de la taxe payée. Ils doivent donc. . .

M. Dorin: Pas nécessairement.

M. Wild: Si, je pense.

M. Dorin: Vous dites ça tout simplement en raison du volume de travail du gouvernement.

Le président: Qu'arriverait-il si nous choisissions tout simplement la solution facile et déplacions la taxe que paient les distributeurs d'équipement électrique et de plomberie au niveau du gros, en vous laissant le choix de la récupérer comme vous le voulez? Vous pouvez soit payer la taxe lorsque vous achetez des marchandises du fabricant ou acheter les marchandises exonérées de taxe, et calculer la taxe sur le prix de vente final.

M. Robert F. Shapiro (président, Association canadienne des distributeurs d'équipement électrique): C'est ce qui se fait actuellement. On peut soit calculer la taxe sur le prix payé. . . L'utilisateur en fait la demande au ministère du Revenu qui décide selon quelle formule vous pouvez calculer la taxe; mais nous, en tant que grossistes détenteurs d'une licence, calculons la taxe exigée sur le prix de vente selon une formule.

Le président: Selon une formule. Je ne veux pas dire une formule. Ma formule, c'est que vous calculez la taxe sur le prix de gros, de la même façon que nous le faisons dans le cas des cosmétiques, par exemple.

M. Shapiro: Mais il s'agit également d'une formule.

M. Wild: Il y a quatre ou cinq ans, nous faisions partie d'un groupe qui luttait très activement contre le déplacement de la taxe au niveau du gros, et nous estimons toujours que cela serait une erreur.

Le président: Mais dans votre secteur, cela serait facile à faire, n'est-ce pas? Vous avez déjà admis que la plupart de vos ventes se faisaient au niveau du gros.

M. Wild: C'est exact.

Le président: Donc effectivement, il serait idéal de déplacer la taxe au niveau du gros. Elle est déjà au niveau du gros. La chaîne habituelle va du fabricant au grossiste puis au détaillant. Dans votre secteur, il est facile de déplacer la taxe au niveau du gros parce que cela ne crée pas vraiment de distorsion. Il n'y a pas un très grand nombre de détaillants qui achètent directement des fabricants.

M. Hardison: Je ne suis pas certain que cela soit vrai, monsieur Blenkarn, parce qu'il y a de nombreux détaillants qui achètent de grandes quantités de produits de plomberie directement des fabricants, pas nécessairement par l'intermédiaire de grossistes.

M. Wild: Canadian Tire, Beaver Lumber—ce genre de détaillants.

[*Text*]

Mr. Cassidy: So what proportion of final demand for electrical or plumbing products is handled through your memberships and what proportion is handled through these building supply stores that do provide a certain proportion of the trade with their supplies and also provide all of the consumer demand and do-it-yourself demands?

Mr. Hardison: Mr. Cassidy, when you talk about a large building supply store like a Beaver Lumber, probably 50% of the plumbing and electrical products they sell might be bought directly from a manufacturer and 50% bought through a wholesaler. It is certainly easier for a Beaver Lumber store in Vancouver to buy from a local distributor stocking the product than to try to purchase it directly from a manufacturer in eastern Canada.

I think your question is, how much of the plumbing products are sold through retailers and how much of the electrical products are sold through retailers, by-passing the wholesalers?

Mr. Cassidy: Yes.

Mr. Hardison: It varies from product to product. On some products, for instance, copper water tube, I would estimate that 90% of the copper water tube sold in Canada is purchased, it does not matter who you are, through a plumbing wholesaler. It is not purchased directly by a retailer, Sears, Canadian Tire or what have you, from the manufacturer.

On another product, like toilet seats, 50% are sold directly to retailers such as Sears, Canadian Tire and so on, and 50% are sold through plumbing wholesalers. There is no easy answer to your question. It varies. A typical plumbing wholesaler will stock between 15,000 and 20,000 products of which probably fewer than 500 are sold through a retailer.

Mr. Wild: The retail portion really goes more to the do-it-yourselfers than to contractors. If you, heaven forbid, have to change a toilet seat, chances are that you are going buy one at Canadian Tire; you are not going to call a plumber to change it. But if you want to change the whole toilet, chances are that you are going to have the plumber come and do it for you.

Mr. Cassidy: Yes. I have other questions, but. . .

Mr. Warner: You have mentioned in your brief the threshold of 45% of tax-out sales, and Mr. Wild, you said in your industry the average was around the 30% to 35% level.

Mr. Wild: That is correct.

Mr. Warner: Is that about the same in the plumbing and heating area, Mr. Hardison?

Mr. Hardison: Mr. Warner, it will, again, vary from year to year. It will vary from wholesaler to wholesaler in any given year but I would estimate that for the average

[*Translation*]

M. Cassidy: Quel pourcentage du marché d'équipement électrique ou de plomberie appartient à vos membres et quel pourcentage appartient aux magasins de matériaux de construction qui approvisionnent une certaine partie des entrepreneurs ainsi que la totalité des consommateurs?

M. Hardison: Monsieur Cassidy, lorsque l'on parle d'un grand magasin de matériaux de construction comme Beaver Lumber, 50 p. 100 de l'équipement électrique et de plomberie qu'il vend provient sans doute directement d'un fabricant et 50 p. 100 d'un grossiste. Il est certainement plus facile pour un magasin Beaver Lumber de Vancouver d'acheter d'un distributeur local qui garde les produits en stock plutôt que de les acheter directement d'un fabricant de l'Est du Canada.

Vous me demandez donc, je crois, quel pourcentage des produits de plomberie et d'équipement électrique sont vendus par des détaillants sans passer par les grossistes?

M. Cassidy: Oui.

M. Hardison: Cela varie d'un produit à l'autre. Sur certains produits, je dirais par exemple que 90 p. 100 des canalisations d'eau en cuivre vendues au Canada sont achetées chez un grossiste en plomberie, peu importe qui vous êtes. Les détaillants, Sears, Canadian Tire ou autres, n'achètent pas ces produits directement d'un fabricant.

Pour ce qui est de certains autres comme les sièges de toilette, 50 p. 100 de ces produits sont vendus directement à des détaillants comme Sears, Canadian Tire, etc., et 50 p. 100 sont vendus à des grossistes en plomberie. Il n'y a pas de réponse facile à votre question. Cela varie. Un grossiste typique en équipement de plomberie gardera en stock entre 15,000 et 20,000 articles dont sans doute moins de 500 seront vendus par un détaillant.

M. Wild: En réalité, les ventes au détail se font plutôt aux particuliers qui ont un petit travail de réparation plutôt qu'aux entrepreneurs. S'il vous faut changer un siège de toilette, il y a de bonnes chances que vous alliez l'acheter chez Canadian Tire; vous n'allez pas appeler un plombier pour le faire. S'il vous faut changer la cuvette, il est fort probable que vous ferez faire le travail par un plombier.

M. Cassidy: Oui. J'ai d'autres questions, mais. . .

M. Warner: Dans votre mémoire, vous avez parlé du seuil de 45 p. 100 des ventes hors taxe, et, monsieur Wild, vous avez dit que dans votre secteur, la moyenne se situait entre 30 et 35 p. 100.

M. Wild: C'est exact.

M. Warner: Est-ce à peu près la même chose dans le secteur de la plomberie et du chauffage, monsieur Hardison?

M. Hardison: Monsieur Warner, encore une fois, cela varie d'une année à l'autre. Cela varie d'un grossiste à l'autre au cours d'une année donnée, mais je dirais qu'en

[*Texte*]

plumbing wholesaler, over a two- or three-year period, fully one-third of his sales will be made to tax-exempt customers, or two-thirds will be made to customers who pay federal sales tax, and that federal sales tax is sent to Ottawa by the wholesaler.

Mr. Warner: You are suggesting that the government should look at another formula and you are suggesting an either/or formula. I am wondering if you can indicate some of the figures that you might suggest you would like to see in that formula.

Mr. Hardison: Again, in our comments to the Hon. Michael Wilson, we have indicated that we would have to look at an either/or/either. For instance, in our suggestion it was $1 million a year in sales, tax exempt, or a percentage set-up. Again, I would estimate that the percentage should be something in the range of 30%. That would do two things.

• 2040

I think there are two areas we have to be concerned about. First is defining what a wholesaler is, so it is truly wholesalers holding "W" licences. Second is looking at wholesalers and looking at their sales on average; and I would estimate that probably 30% annual sales of tax-exempt goods would allow the system to work well without the government adding a lot—and I do underline the words "a lot"; I am talking about several hundred, if not into the thousands, of additional civil servants to handle the paper flow. Again, we are talking about roughly $1 billion—

The Chairman: How many?

Mr. Hardison: I would estimate several hundred, if not into the thousands. For there to be 2,000 additional civil servants would not—

The Chairman: For your paper load.

Mr. Hardison: For the paper load of all the exempt—

Mr. Wild: All the disenfranchised wholesalers.

Mr. Hardison: Yes, not only our industry.

The Chairman: We are going to create 2,000 jobs in that way, are we?

Mr. Wild: Yes, but you are going to blow the hell out of your budget.

Mr. Hardison: Short term, Mr. Blenkarn.

Mr. Wild: If I may add one other point, Mr. Warner, to your question, I think a large part of the problem exists

[*Traduction*]

moyenne, pour le grossiste moyen d'équipement de plomberie, au cours d'une période de deux ou trois ans, un tiers de ces ventes vont à des clients qui ne paient pas de taxe, ou deux tiers vont à des clients qui paient la taxe de vente fédérale, et cette taxe de vente fédérale est envoyée à Ottawa par le grossiste.

M. Warner: Vous proposez que le gouvernement examine une autre formule et la formule que vous proposez est celle de l'alternative. Pouvez-vous nous donner une idée des chiffres que vous aimeriez voir dans cette formule?

M. Hardison: Encore une fois, dans nos commentaires à M. Michael Wilson, nous avons dit qu'il nous faudrait examiner une formule d'alternative. Par exemple, dans notre proposition il était question d'un million de dollars de vente par année, hors taxe, ou d'un pourcentage. Encore une fois, je dirais que le pourcentage devrait se situer autour de 30 p. 100. Cela permettrait deux choses.

Je crois qu'il y a deux choses dont nous devrions nous préoccuper. Tout d'abord il faudrait définir le grossiste de telle façon que ce soit véritablement des grossistes qui détiennent les licences. Cela veut dire, deuxièmement, que nous regardions d'un petit peu plus près ce que peuvent être en moyenne leurs ventes. À partir de là je pense que l'on pourrait exiger qu'en moyenne 30 p. 100 de leurs ventes annuelles soit exonéré d'impôt, ce qui devrait permettre au dispositif de bien fonctionner sans devenir un véritable fardeau administratif pour l'État, je dis bien un véritable fardeau. Cela représenterait des centaines, sinon des milliers de fonctionnaires supplémentaires, nécessaires dans les bureaux du fisc. N'oublions pas qu'il s'agit ici d'environ 1 milliard de dollars. . .

Le président: Combien?

M. Hardison: Je pense qu'il faudrait plusieurs centaines, sinon plusieurs milliers, de fonctionnaires supplémentaires. 2,000 employés supplémentaires dans la Fonction publique ne. . .

Le président: Pour toute la paperasserie supplémentaire.

M. Hardison: Oui, pour les exonérations. . .

M. Wild: Vous parlez de tous les grossistes qui perdraient leur licence.

M. Hardison: Oui, et cela ne concerne pas simplement notre secteur.

Le président: C'est-à-dire que nous allons créer 2,000 emplois supplémentaires, de cette façon-là?

M. Wild: Oui, et en même temps vous allez terriblement crever votre budget.

M. Hardison: À court terme, monsieur Blenkarn.

M. Wild: J'aimerais ajouter encore quelque chose, monsieur Warner, en réponse à votre question. Je pense

[*Text*]

with the people who currently hold "W" licences but who have no damn right to them.

Mr. Warner: Not in your membership.

Mr. Wild: Not in my membership, no, of course not.

Mr. Hardison: Mr. Warner, if they were in our membership and they could not meet the new requirements, then they would lose their licences. But it is our belief that building product wholesalers are not the people who are abusing this system. It is these wholesalers who are essentially collecting tax for the government at a very low cost to the government.

Mr. Warner: The figures you have plugged into your either/or formula I would assume would allow all your members to be pleased with the decision. They will be able to comply with this.

Mr. Wild: All those currently holding licences; I would think the majority of them.

Mr. Warner: If the same formula, and I suppose the same definition of who is a wholesaler, were to be applied across the board, then you are saying, Mr. Wild, we would be catching some people who should not hold a "W" licence at the present time.

Mr. Hardison: Who no longer qualify.

Mr. Wild: If it were done in conjunction with a realistic definition of what a wholesaler is.

I think, sir, you have to go back to the fact that some of these licences go back many, many years. People who originally had a reason for having a "W" licence changed their business. You know how businesses buy other businesses and they change. Such a thing happened to many of those people. But they have hung onto the licences because, frankly, there was a hell of a good business advantage to buy their product tax-out. I suspect, and in some private conversations one or two senior civil servants have said this to me, there are a lot of companies out there such that if they had a good definition of what a wholesaler is, it would eliminate a lot of people who currently have "W" licences.

The Chairman: If the status were put at 25% exempt sales on a 12-month test—

Mr. Wild: We would cheer.

The Chairman: You would cheer?

Mr. Wild: Yes, sir. We would find that acceptable.

The Chairman: And would you say the bulk of your people would then qualify?

[*Translation*]

que le problème existe en grande partie du fait qu'il y a encore à l'heure actuelle beaucoup de gens en possession d'une licence de grossiste qui normalement ne devraient pas y avoir droit.

M. Warner: Mais pas parmi vos membres.

M. Wild: Évidemment.

M. Hardison: À supposer que certains de ces grossistes, monsieur Warner, qui font partie de notre association, ne puissent satisfaire aux nouvelles conditions, ils perdraient purement et simplement leur licence. Cela dit, nous sommes fermement convaincus que ce ne sont pas les grossistes d'articles utilisés dans le bâtiment qui abusent du système. Ils font au contraire office de percepteurs de l'État, et cela à un coût très bas pour l'administration.

M. Warner: J'imagine que vous utilisez pour la formule que vous proposez, des chiffres qui conviennent aux membres de votre profession. Cela leur permettrait de conserver une licence.

M. Wild: Certainement pour ceux qui en détiennent déjà une; je crois que la majorité d'entre eux la conserveraient.

M. Warner: Et si nous appliquions cette même formule, et donc la même définition du terme de grossiste, à tout le monde, vous dites, monsieur Wild, que beaucoup de gens qui ont encore une licence de grossiste n'y auraient pas droit.

M. Hardison: Je pense à ceux qui déjà ne devraient plus y avoir droit.

M. Wild: Et à condition que la définition du terme de grossiste soit réaliste.

Il faut bien tenir compte du fait que certaines de ces licences ont été délivrées il y a bien longtemps. Et cela à des gens qui à l'origine, avaient de bonnes raisons de détenir ce genre de licences, mais dont l'entreprise a depuis évolué. Vous savez comment les hommes d'affaires rachètent des entreprises et comment leur activité évolue de ce fait. C'est ce qui s'est passé dans beaucoup de cas. Mais ils ont conservé ces licences parce que, évidemment, il était très avantageux, commercialement, de pouvoir acheter des produits sans payer la taxe. C'est d'ailleurs ce que m'ont confirmé au cours de conversations privées des fonctionnaires de rang élevé, il y a beaucoup d'entrepreneurs sur le marché qui perdraient la licence de grossiste qu'ils détiennent à l'heure actuelle si l'on s'entendait sur une bonne définition de ce terme.

Le président: Et si l'on fixait le pourcentage des ventes exonérées à 25 p. 100, sur un cycle de 12 mois. . .

M. Wild: Nous serions absolument d'accord.

Le président: Vraiment?

M. Wild: Oui. Cela nous paraîtrait tout à fait acceptable.

Le président: Et pensez-vous alors que la plupart de vos adhérents y auraient droit?

[*Texte*]

Mr. Wild: I would say not only those who currently have licences, but I suspect almost all those who currently do not have licences would very quickly get them, on that basis.

Mr. Cassidy: If you did that, what is the "or"? What is the minimum dollar figure you propose in that particular case?

Mr. Wild: I would think something about $1 million of tax-exempt sales.

Mr. Cassidy: So that means a company that has $30 million in sales but has only 7% or 8% of those sales to tax-exempt purchasers would qualify for the "W" status, which among other things has a very material effect on the cashflow of everything they handle.

Mr. Wild: That is correct.

Mr. Cassidy: That sounds a bit extreme to me.

Mr. Hardison: There is a reason for the $1 million, Mr. Cassidy. In the Canadian Electrical Distributors Association there are a number of small wholesalers—small wholesalers in comparison with the plumbing wholesalers. Our wholesalers tend to be much larger than many of the electrical wholesalers.

Mr. Wild: About 30% of my members have sales under $10 million. So in our particular industry we have some very, very large companies, those doing more than $100 million a year. We have a number of companies in the $30 million to $100 million category, a smaller number who are in the $10 million to $30 million category, and then a large number who are under $10 million.

• 2045

Mr. Cassidy: Let me deal with the problem this way. You say that if the "W" licences disappeared, there would then be an increased demand for a need for refunds in your particular businesses and the time taken would be extended and you would have cashflow problems for two reasons.

First, because you would have to pay tax up front on your normal purchases which would be carried forward to non-exempt purchasers from your wholesale stocks. And secondly, where you sold on to an exempt purchaser, you would have to wait some further time in order to recover the tax you had previously paid.

Mr. Wild: That is correct.

Mr. Cassidy: I wonder whether part of the problem does not relate to a failure in government. For example, given the size of your turnover, there is no particular reason why, on a monthly basis, there cannot be a settling of accounts with Revenue Canada and then the paper can be matched so that two or three months later the

[*Traduction*]

M. Wild: Oui, ceux qui ont déjà à l'heure actuelle une licence de grossiste, mais également, je pense, la plupart de ceux qui n'en ont pas encore. Je pense qu'ils l'obtiendraient très rapidement.

M. Cassidy: Quel serait alors le seuil du chiffre d'affaires correspondant aux ventes exonérées?

M. Wild: Des ventes de produits exonérés pour une valeur de 1 million de dollars environ, à mon avis.

M. Cassidy: Cela veut dire qu'une entreprise qui fait un chiffre d'affaires de 30 millions de dollars, dont 7 ou 8 p. 100 seulement à des acheteurs exonérés, aurait droit à ce label de grossiste, ce qui, sur le plan de la trésorerie et des liquidités, a des conséquences non négligeables.

M. Wild: Effectivement.

M. Cassidy: Cela me paraîtrait être une mesure un peu extrême.

M. Hardison: Il y a une raison à ce million de dollars, monsieur Cassidy. L'Association canadienne des distributeurs d'équipement électrique compte un certain nombre de petits grossistes, petits en comparaison par exemple des grossistes de la plomberie. Nos entreprises de gros ont tendance à être plus importantes que celles du secteur de l'équipement électrique.

M. Wild: Les ventes de près de 30 p. 100 de nos membres n'atteignent pas les 10 millions de dollars. Dans notre secteur nous avons quelques très grandes entreprises, vraiment importantes, qui font plus de 100 millions de dollars par an. Nous avons ensuite un certain nombre d'entreprises qui sont dans la fourchette des 30 à 100 millions de dollars, et un plus petit nombre dans la catégorie des 10 à 30 millions de dollars, et il y en a ensuite un nombre assez important au-dessous des 10 millions de dollars.

M. Cassidy: Voici comme je vois les choses. D'après vous, si l'on supprime les licences de grossiste, cela entraînerait un accroissement de la demande de remboursement dans votre secteur et les délais s'allongeant, vous auriez ensuite des problèmes de trésorerie pour deux raisons.

Tout d'abord vous seriez obligés de payer la taxe sur tous vos achats normaux, vos clients non exonérés étant ensuite obligés, eux aussi, de payer cette taxe. Et deuxièmement, lorsque vous vendriez à un acheteur exonéré, vous seriez obligés d'attendre plus longtemps pour récupérer cette taxe que vous auriez déjà payée.

M. Wild: Effectivement.

M. Cassidy: Je me demande si tout cela n'est pas de la faute du gouvernement. Étant donné le type de rotation de stocks qui est le vôtre, il n'y aurait aucune raison de ne pas conclure avec Revenu Canada un arrangement comptable mensuel qui permet ensuite, deux ou trois mois plus tard, de procéder aux ajustements nécessaires,

[*Text*]

necessary adjustments can be made, because you will be 2% or 3% under what you should have received in refunds.

That can be sorted out on a subsequent basis, provided you get 90% of what is due to you on a 30-day basis. Well, you are really in pretty good shape. It does not cause a great deal of problems in term of cashflow. It is an administrative rather than a legislative solution. Is it one that could be explored?

Mr. Wild: We feel there are a number of possible solutions, sir, that could be explored. That is why in our brief we have suggested that possibly the best way of resolving the problem, both in the government's interest and in the wholesalers' interest, would be for some senior people from Mr. Wilson's department and some key people from the wholesale industry to sit down and look at the problem, taking into account each other's concerns.

Mr. Cassidy: Have they agreed to do that in Finance?

Mr. Wild: We have suggested it in a letter. They have not so far stated they would do it. Both Mr. Hardison and I suggested it in a letter to Mr. Wilson several weeks ago.

Mr. Cassidy: Let me come back to the other question, which is of the threshold. You are suggesting a threshold of 25% or possibly of 30%, but a very low dollar figure. It is my sense that the low dollar figure does not wash and a higher dollar figure of $5 million or maybe $10 million might make some more sense so that either a member of yours had a substantial tax-exempt trade or they had a substantial trade in dollar figures on a tax-exempt basis.

But I am still uneasy about it because it is between a company that qualifies and a company that does not. Let us assume you keep your stocks for an average of maybe 80 or 90 days, between when you acquire them—what is it, about three months?

Mr. Wild: We do 4.6 turns per year.

Mr. Cassidy: You say 4.6 turns; that is two and a half months.

The Chairman: You get 4.6 a year in the electrical business?

Mr. Wild: On average, yes, sir.

Mr. Hardison: It is slightly less than that in the plumbing.

The Chairman: I am surprised you get that good a turn.

Mr. Hardison: We are very good entrepreneurs, Mr. Chairman.

Mr. Cassidy: Let us say a 75-day turn, then.

Mr. Wild: Yes, 75 to 90 days would be on average.

Mr. Cassidy: Okay. The reason I raise this is a company that gets the "W" status. . . is your tax liability incurred at the time of the sale or at the time you collect, 60 days later?

[*Translation*]

pour les 2 ou 3 p. 100 qui vous seraient encore dus et qui ne vous auraient pas été remboursés.

Cela pourrait attendre un peu plus longtemps; et à condition que vous ayez touché 90 p. 100 de votre remboursement mensuel, tout irait bien. Vous n'auriez plus de problème de trésorerie. Il faut donc penser ici à une solution administrative, plutôt que législative. Est-ce que cela vous semble intéressant?

M. Wild: Il y aurait plusieurs solutions auxquelles on pourrait réfléchir, monsieur Cassidy. Voilà pourquoi dans notre mémoire nous avons proposé, à la fois dans l'intérêt de l'État et dans celui des grossistes, que certains hauts fonctionnaires du ministère de M. Wilson rencontrent certains représentants et porte-parole des grossistes, et s'entendent sur une de ces solutions.

M. Cassidy: Le ministère des Finances y était-il prêt?

M. Wild: C'est ce que nous lui avons proposé dans une lettre. Jusqu'ici nous n'avons pas obtenu de réponse. Nous l'avions proposé dans une lettre adressée par M. Hardison et moi-même à M. Wilson, il y a quelques semaines.

M. Cassidy: Revenons-en à cette question du seuil de définition du grossiste. Vous dites qu'un seuil de 25 p. 100, ou même 30 p. 100, est acceptable, mais le chiffre de vente brut que vous proposez est assez bas. Je pense que 5 ou peut-être même 10 millions de dollars serait préférable, si bien qu'il faudrait effectivement prouver qu'une partie importante des ventes est exonérée, ou que l'on réalise un chiffre d'affaires non négligeable en ventes exonérées.

Mais j'ai encore du mal à savoir comment il faudrait véritablement départager la société qui a droit à une licence et celle qui n'y a pas droit. Supposons que vous conserviez vos stocks en moyenne 80 à 90 jours, entre le moment où vous les réceptionnez. . . Combien, trois mois?

M. Wild: Nous avons 4.6 rotations par an.

M. Cassidy: Quatre point six, cela fait deux mois et demi.

Le président: Vous avez une rotation aussi rapide que cela dans le secteur électrique?

M. Wild: En moyenne, oui.

M. Hardison: C'est un petit peu moins que dans la plomberie.

Le président: J'en suis surpris.

M. Hardison: Nous sommes des hommes d'affaires fort avisés, monsieur le président.

M. Cassidy: Disons donc alors un cycle de 75 jours.

M. Wild: Oui, 75 à 90 en moyenne.

M. Cassidy: Très bien. Parlons donc d'une entreprise qui aurait le droit à cette licence de grossiste. . . Est-ce que la taxe est due au moment de la vente, ou lorsque vous vous faites payer, 60 jours plus tard?

[*Texte*]

Mr. Dorin: At time of sale.

The Chairman: They are getting 90 days free credit on their stock.

Mr. Cassidy: You are basically getting an extra 75 days of credit on the value of the tax. Is this not correct?

Mr. Wild: No. We do a monthly days outstanding, sir, and the average collecting period in the electrical industry—and I cannot speak for plumbing—is 68 days.

The Chairman: I know, but in comparison to any other wholesale house that was selling something that was not with a "W" licence, they would have the same credit problems you have. You are getting 75 or 90 days free use of the tax money.

• 2050

Mr. Cassidy: I am saying if you have two firms, one with the "W" status and one without, and you each order $1 million worth of supplies from manufacturers on May 1, the firm without the "W" status accrues the tax liability as of May 1, and the firm that has the "W" status—and takes 90 days on average to clear that merchandise—accrues the tax liability three months later, which would be the beginning of August. There is a very substantial difference between those two, and I am not sure how level that playing field is.

Mr. Hardison: We are not denying there is some unevenness in the playing field. However, I think with the scenario you have just given us, when you start federal sales tax that may be true, but wholesalers currently, whether they are licensed or unlicensed, are paying large quantities of federal sales tax. I agree the federal sales tax the licensed wholesaler is paying today may be on goods he bought 90 days ago and has just sold. But at this stage of the game, because of the length of time that "W" licences have been in effect, I think that is fairly even now. I do not think there is an accrued advantage, and if there is an accrued advantage it is accrued to the bulk of the industry, not just to a few large players.

Again, I make the statement that between 80% and 90% of the sales of plumbing products in this country are sold by wholesalers that do hold a "W" licence. The Finance Minister did bring a complaint to my attention where a plumbing wholesaler—and I believe a member of my association—wrote him stating he thought the government was on the right track. Within 10 days of sending that letter, that unlicensed small wholesaler was purchased by a licensed larger wholesaler who was very unhappy about the letter.

The Chairman: The licensed guy was able to pay a little more for it because he had a licence. Is that right?

Mr. Hardison: Exactly.

The Chairman: The turnover meant more to him than it did to the vendor.

[*Traduction*]

M. Dorin: Au moment de la vente.

Le président: Cela veut dire qu'on leur accorde un crédit de 90 jours sans intérêt sur leurs stocks.

M. Cassidy: On vous fait donc crédit de la valeur de la taxe pour une période de 75 jours. Est-ce bien cela?

M. Wild: Non, nous faisons des relevés mensuels des comptes non réglés, et la période moyenne de recouvrement dans l'industrie électrique—je ne parle pas de la plomberie—est de 68 jours.

Le président: Je sais, mais vous êtes quand même avantagés par rapport à ces grossistes qui vendent sans pouvoir bénéficier de la licence de grossiste. Vous pouvez donc profiter de l'argent de la taxe pendant 75 ou 90 jours.

M. Cassidy: Deux entreprises, dont l'une aurait le statut «W» et l'autre pas, qui commanderaient chacune 1 million de dollars de marchandises de fabricants le 1er mai, calculeraient la taxe à payer au 1er mai, dans le cas de celle ayant le statut «W», et trois mois plus tard, au début du mois d'août dans le cas de l'autre entreprise. Il y a une différence très importante entre les deux formules, et je ne sais pas trop si c'est tellement juste.

M. Hardison: Nous ne le nions pas. Toutefois, quand la taxe de vente fédérale entrera en vigueur, ce sera peut-être vrai, mais les grossistes, à l'heure actuelle, qu'ils soient licenciés ou non, paient beaucoup de taxes de vente fédérales. Je suis d'accord avec vous que la taxe de vente fédérale que paie aujourd'hui le grossiste titulaire d'une licence s'applique à des marchandises qu'il a achetées 90 jours auparavant et qu'il vient tout juste de vendre. Mais là où nous en sommes, compte tenu du temps depuis lequel les licences «W» existent, je pense que c'est plutôt équilibré aujourd'hui. Il n'y a pas tellement d'avantages et, le cas échéant, c'est toute l'industrie qui en profite, et non pas seulement quelques grossistes importants.

Je répète que de 80 à 90 p. 100 des produits de plomberie qui sont vendus au Canada le sont par des grossistes qui possèdent une licence «W». Le ministre des Finances me disait qu'un grossiste en produits de plomberie—qui est membre de mon association, je pense—lui avait écrit pour lui dire que le gouvernement était dans la bonne voie. Quelque 10 jours plus tard, ce petit grossiste sans licence était acheté par un grossiste plus important titulaire d'une licence, qui était très mécontent à propos de la lettre.

Le président: L'acheteur a donc payé un peu plus parce qu'il possédait une licence, n'est-ce pas?

M. Hardison: Précisément.

Le président: Le taux de roulement des stocks avait plus d'importance pour lui que pour le vendeur.

[*Text*]

Mr. Hardison: We represent both licensed and unlicensed wholesalers in our industry. There is general agreement among both licensed and unlicensed wholesalers that there should be some method found to maintain these "W" licences or get on with stage two of tax reform—and I understand that is not a political reality at this point—or eliminate the people who hold these pieces of paper that will not allow us to collect the federal sales tax.

Mr. Cassidy: If I can sum up in my mind what I am hearing, in both industries the bulk of the turnover of the wholesalers is through firms that qualify for the "W" licence. Is that correct?

Mr. Hardison: Yes.

Mr. Wild: About 80%.

Mr. Cassidy: In both cases. A quick fix—which is what the current tax thing is—should not seek an unusual disruption where that is not particularly necessary. Therefore, under those circumstances it may be that one can make the argument that this 45% rule be rewritten, so basically the bulk of both industries can continue to maintain this perhaps rather unusual privilege. But that would be less disruptive than making them go through a wrenching change now and a further wrenching change at the time stage two tax reform comes along.

When stage two tax reform comes along, perhaps the whole thing needs to be rethought. Maybe you will start to have to accrue the tax at the time of actual delivery or order of the goods, rather than at the time you ship them out. But you are arguing that maybe that should come at stage two and not when we are just doing a fix to solve some problems, which are not flowing basically from your industry but from somewhere else.

Mr. Wild: If I may add, sir, I would suggest that if the threshhold was set at 35%, there would not be a need for an either/or. It would be a straight 35%; you either sold it or you did not.

Mr. Cassidy: On a six-month period during the previous year, or what?

Mr. Wild: Based on the year, sir. I would add further that if things go as we are led to believe when stage two comes, all of these exemptions are going to disappear, in any case.

• 2055

Everybody will be on a level playing field at that time. The tax will be progressive, I think that is the word they use. That is, you take out what you paid and you add on whatever the percentage is as you go down the line. That will be perfectly fair, and from where we sit it is desirable that it happen sooner rather than later.

Mr. Cassidy: We appreciate that, and I think your rhetoric is worthy of the NDP.

The Chairman: This committee agrees.

[*Translation*]

M. Hardison: Nous représentons autant de grossistes licenciés que non licenciés dans notre industrie. La plupart s'accordent à dire qu'il faudrait trouver un moyen de maintenir ces licences «W», ou passer à l'application de la deuxième étape de la réforme fiscale—ce qui ne semble pas sur le point de se faire, si je comprends bien—ou éliminer les titulaires de ces licences qui ne nous permettront pas de prélever la taxe de vente fédérale.

M. Cassidy: Si je comprends bien ce que vous dites, dans les deux genres d'industries, c'est chez les entreprises qui sont titulaires de licence «W» que le taux de roulement est le plus élevé, n'est-ce pas?

M. Hardison: Oui.

M. Wild: Chez environ 80 p. 100 d'entre elles.

M. Cassidy: Dans les deux cas. Un expédient—comme la proposition actuelle—ne devrait pas provoquer de bouleversements quand ce n'est pas nécessaire. Par conséquent, on pourrait donc proposer de modifier cette règle des 45 p. 100, de manière à ce que dans les deux industries, la plupart des entreprises puissent conserver ce privilège peut-être un peu inhabituel. Ce serait moins pire que de leur imposer des changements importants maintenant, et de leur en imposer encore un autre au moment où l'on passera à la deuxième étape de la réforme fiscale.

Il faudra peut-être reformuler tout cela à ce moment-là. Il faudra peut-être calculer la taxe au moment de la livraison ou de la commande des marchandises plutôt qu'à celui de l'expédition. Vous soutenez que cela ne devrait s'appliquer qu'à la deuxième étape de la réforme fiscale, et pas quand on tente seulement de régler quelques problèmes qui ne viennent pas fondamentalement de votre industrie, mais d'ailleurs.

M. Wild: Si je peux me permettre, monsieur, j'ajouterai que si l'on fixait le seuil à 35 p. 100, on n'aurait plus besoin d'alternatives. Le taux serait de 35 p. 100, que l'on ait vendu ou non les marchandises.

M. Cassidy: Sur une période de six mois au cours de l'année précédente?

M. Wild: Pendant l'année entière, monsieur. Je dirais en outre que si la deuxième étape remplit ses promesses, toutes ces exemptions disparaîtront, de toute façon.

Toutes les entreprises seront sur le même pied à ce moment-là. La taxe sera progressive, comme on le dit. On la calcule sur ce que l'on a payé, et l'on ajoute le pourcentage prévu au fur et à mesure. Il n'y aura plus aucune injustice, et nous souhaitons qu'il en soit ainsi le plus tôt possible.

M. Cassidy: Nous comprenons bien cela, et votre raisonnement s'apparente à celui de NPD.

Le président: Et nous sommes tous d'accord.

[*Texte*]

Mr. Wild: Thank God for that.

Mr. Cassidy: Stop monkeying around with the present system! Band-aid fixes are not solutions! You fellows should be in politics.

Mr. Wild: I am sorry, I should not have said that.

Mr. Dorin: And when Roger Douglas comes to visit us later this week, I believe—

The Chairman: Next week.

Mr. Dorin: —we can endorse. . .

Mr. Wild: Who is Roger Douglas?

Mr. Dorin: He is the New Zealand Finance Minister. He is going to speak to the Canadian Club—

Mr. Cassidy: Is he going to testify before the committee? Did you get that arranged?

The Chairman: We are having dinner with him.

Mr. Dorin: In Toronto next week the Fraser Institute has brought—

Mr. Cassidy: The Fraser Institute, oh my God!

The Chairman: We are having dinner with him, with the Minister of State for Finance.

Mr. Cassidy: Right. What we learned in New Zealand was that many things are upside down in that country. It is the—

The Chairman: The socialists pretend to be capitalists.

Mr. Cassidy: That is right, and our capitalist chairman lauded Roger Douglas and said, if only we had a Finance Minister like that in Canada.

The Chairman: Actually, Michael thought it was a great idea, too.

I think we have probably had a good go around on this issue. We have one more witness tonight and these gentlemen have to catch an airplane, so I think what we ought to do is go on to our next witness.

Thank you very, very much for coming.

Our next witnesses are from the Department of Finance, who are going to try to explain this mess. Brian Willis and David Law are senior tax officers. I understand you have a statement.

• 2100

Mr. Brian Willis (Senior Tax Officer, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): Mr. Chairman, I do not propose to read all of this. From the discussion I just heard, you have a pretty good understanding of what these proposals are.

Very, very briefly, we believe there are some problems with the existing system. I think you are aware of that.

[*Traduction*]

M. Wild: Dieu merci!

M. Cassidy: Cessez de jouer avec le système actuel! Rapiécer un système n'arrange rien! Vous devriez faire de la politique.

M. Wild: Je suis désolé. Je n'aurais pas dû dire cela.

M. Dorin: Et quand nous rencontrerons Roger Douglas cette semaine, je pense. . .

Le président: La semaine prochaine.

M. Dorin: . . . nous pourrons appuyer. . .

M. Wild: Qui est ce M. Douglas?

M. Dorin: Le ministre des Finances de la Nouvelle-Zélande. Il doit prononcer un discours au Canadian Club. . .

M. Cassidy: Doit-il témoigner devant notre comité? Avez-vous pu arranger cela?

Le président: Nous allons dîner avec lui.

M. Dorin: À Toronto, la semaine prochaine, l'Institut Fraser doit. . .

M. Cassidy: L'Institut Fraser! Oh, là, là!

Le président: Nous devons dîner avec lui, avec le ministre d'État aux Finances.

M. Cassidy: Très bien. On nous a dit qu'il y avait bien des choses à l'envers en Nouvelle-Zélande.

Le président: Les socialistes se prennent pour des capitalistes.

M. Cassidy: Oui. Et notre président capitaliste a encensé Roger Douglas en disant que si seulement nous avions un ministre des Finances comme lui au Canada.

Le président: Michael a aussi pensé que l'idée était bonne.

Je suis plutôt satisfait de la discussion que nous avons eue. Nous avons encore un autre groupe de témoins à entendre ce soir, et ces messieurs ont un avion à prendre. Nous devrions donc les laisser aller et passer à notre autre groupe de témoins.

Merci infiniment d'être venus.

Nous recevons maintenant des gens du ministère des Finances, qui vont tenter de nous expliquer un peu tout ce méli-mélo. Brian Willis et David Law sont agents fiscaux supérieurs au ministère des Finances. Messieurs, vous avez une déclaration à nous faire.

M. Brian Willis (agent fiscal supérieur, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): Monsieur le président, je n'ai pas l'intention de lire notre document au complet. Si j'en juge d'après ce que je viens d'entendre, vous comprenez passablement bien ces propositions.

Très, très brièvement, je vous dirai que nous croyons que le système actuel comporte un certain nombre de

[*Text*]

The main problem is that licences cannot be cancelled. There are lot of people out there who have licences and who should no longer be holding them. The qualifying criteria relate to sales of all goods including, unconditionally, exempt goods where a refund situation can never be generated. Those goods should not be included in the qualifying criteria.

The Chairman: Why not?

Mr. Willis: The purpose of this provision is to allow a taxpayer to get relief when he is making sales of taxable goods under exempt conditions. What you want to be looking at are the percentages of sales he is making of his taxable goods, under those exempt conditions. That is the only place he can generate a refund. If 90% of the goods he is selling are unconditionally exempt—groceries, for example—there is no real reason to count that in his sales of exempt goods for purposes of the 10% that are taxable.

The Chairman: He does not pay tax on groceries.

Mr. Willis: No, he does not. However, he can use his sales of exempt goods to qualify for a licence for 10% of his taxable sales. He may never make any sales of those taxable goods under exempt conditions, but technically, he can qualify for a licence under these provisions. He may have had a licence, as the previous witnesses explained to you—

The Chairman: What would happen if we went to. . . instead of the 45% which causes a great big shock to the electrical and plumbing people? They are the biggest groups that have complained to us.

Mr. Willis: I think they are almost the only groups that have complained.

The Chairman: That is right. The others—

Mr. Warner: They are all going to lose their licences. They should be complaining. I think you should be listening. Surely to goodness the formula you are proposing is not suitable.

Mr. Willis: The formula we established was established on the theory that you need some criteria, you need some cut-off—

The Chairman: Why did you pick them and why did you jump on them? How much more tax are you going to get than you would have before? Are you not just moving the receipt of tax up a little bit closer so that we are simply getting our dollars three months earlier than we normally would have gotten them anyway? To make that switch-over you are putting the boots to some good

[*Translation*]

problèmes. Je pense que vous le savez déjà. La principale difficulté réside dans le fait que l'on ne peut annuler les licences. Il y a bien des grossistes qui possèdent une licence à l'heure actuelle, et qui ne devraient plus en avoir. Les critères s'appliquent aux ventes de toutes les marchandises, y compris, inconditionnellement, celles qui sont exonérées, qui ne peuvent jamais donner lieu à un remboursement. Ces marchandises ne devraient pas faire partie des critères.

Le président: Et pourquoi pas?

M. Willis: Le but de cette disposition est d'alléger la taxe sur la vente de marchandises taxables dans des conditions d'exonération. Ce qui importe, c'est le pourcentage des ventes de marchandises taxables dans des conditions d'exonération. C'est le seul élément qui peut permettre d'obtenir un remboursement. Lorsque 90 p. 100 des marchandises sont inconditionnellement exonérées de taxe—comme dans le cas des produits d'épicerie, par exemple—rien ne justifie vraiment de comptabiliser cela dans les ventes de marchandises exonérées en fonction des 10 p. 100 de marchandises qui sont taxables.

Le président: Il n'y a pas de taxe sur les produits d'alimentation.

M. Willis: Non. On peut toutefois utiliser les ventes de marchandises exonérées afin d'obtenir une licence en fonction de 10 p. 100 des ventes taxables. Il peut arriver que le grossiste ne vende jamais de marchandises taxables dans des conditions d'exonération, mais techniquement parlant, en vertu de ces dispositions, il peut obtenir une licence. Il peut en avoir déjà obtenu une, comme les témoins qui nous ont précédés vous l'expliquaient. . .

Le président: Qu'arriverait-il si nous appliquions la nouvelle formule. . . plutôt que le seuil de 45 p. 100, qui semble tellement dommageable aux distributeurs d'équipement électrique et de plomberie? Ce sont les groupes les plus importants qui se sont plaints.

M. Willis: Ce sont même presque les seuls, je pense.

Le président: C'est juste. Les autres. . .

M. Warner: Les autres vont tous perdre leurs licences. Ils devraient se plaindre. Je pense que vous devriez écouter davantage. La formule que vous proposez ne va pas du tout.

M. Willis: Cette formule part de la notion qu'il faut des critères, qu'il faut établir une limite. . .

Le président: Mais pourquoi vous en êtes-vous pris à eux? Combien de taxe cela vous rapportera-t-il de plus? Ce que vous faites, n'est-ce pas en fin de compte tout simplement rapprocher le moment de la réception de la taxe en permettant de la recevoir trois mois plus tôt qu'auparavant? Mais ce faisant, vous défavorisez drôlement quelques bonnes entreprises canadiennes. Vous

[*Texte*]

businesses in the country. You are forcing them to pay the tax today on all the inventory that they have had for years, donkeys' ages—

Mr. Dorin: Only 90 days.

The Chairman: —maybe it is a rotating inventory—then pay tax on the new stuff they buy. It is really putting the boots to them, is it not?

Mr. Willis: There is no question that it is imposing a tax cost on them, but there are two reasons. First of all, there was—

The Chairman: It is not just a tax cost. It is a hell of a pile of money on them.

Mr. Willis: Yes, but what is money to them is also money to us. That is part of the proposal.

The Chairman: Once we collect the first jump on it, there is no increase in revenue.

Mr. Willis: That is quite correct.

The Chairman: Since there is no increase in revenue, all we are talking about is a big jump right away. Then we are back to where we were.

Mr. Willis: That is correct.

The Chairman: They take the position that we will then have to pay refunds to a whole lot of people who are currently exempt, and they say 30% of their business is exempt. What is your percentage of their business that is exempt?

Mr. Willis: I think we would accept their figures. We would not challenge them.

The Chairman: Right now we do not have to pay these refunds.

Mr. Willis: That is correct.

The Chairman: We are then putting ourselves to the overhead expense of paying refunds to 30% of their customers. For that, we are getting our tax money 90 days early.

Mr. Willis: That is correct.

The Chairman: The benefit to us of getting our tax money 90 days early is probably 2.5% per annum. How much is it going to cost us to collect the money? How much are we getting and how much disruption are we causing? I really want to know where we are getting off.

Mr. Willis: The estimate was $200 million in the current fiscal year.

The Chairman: I agree with you there. That is the only time we pick it up. One time.

Mr. Willis: Then there is the interest savings going on from there, as you have estimated—

The Chairman: Yes, at about 2%.

[*Traduction*]

les forcez à payer aujourd'hui la taxe sur tous les produits qu'elles ont en inventaire depuis des années. . .

M. Dorin: Seulement depuis 90 jours.

Le président: . . . oui peut-être—et à acquitter la taxe sur les nouveaux produits qu'elles achètent. N'est-ce pas vraiment injuste à leur égard?

M. Willis: Il ne fait aucun doute que cela leur impose un coût fiscal, mais il y a deux raisons à cela. Premièrement. . .

Le président: Il ne s'agit pas seulement d'un coût fiscal. Cela représente énormément d'argent pour elles.

M. Willis: Oui, mais c'est aussi le cas pour nous. C'est à cela que tient en partie la proposition.

Le président: Après la première perception, les recettes n'augmentent pas.

M. Willis: C'est tout à fait juste.

Le président: Puisqu'il en est ainsi, ce n'est donc qu'une augmentation ponctuelle. Nous revenons ensuite au même point.

M. Willis: C'est juste.

Le président: Ils soutiennent que nous allons ensuite devoir rembourser bien des gens qui sont exonérés à l'heure actuelle, et ils disent que cela vaut pour 30 p. 100 de leurs membres. Cela correspond-il au chiffre que vous avez?

M. Willis: Leur évaluation me paraît assez juste.

Le président: À l'heure actuelle, nous ne faisons pas de remboursements de la sorte.

M. Willis: C'est juste.

Le président: Nous nous exposons donc à devoir rembourser 30 p. 100 de leurs clients. Et pour cela, nous recevons nos taxes 90 jours plus tôt.

M. Willis: C'est juste.

Le président: L'avantage pour nous de recevoir cet argent 90 jours plus tôt représente probablement 2,5 p. 100 par année. Mais combien cela nous coûtera-t-il? Qu'en retirons-nous, et quels bouleversements provoquerons-nous? Ce sont des questions que je tiens vraiment à éclaircir.

M. Willis: Nous prévoyons récupérer 200 millions de dollars cette année.

Le président: Oui, nous sommes d'accord. Mais cela n'arrivera qu'une seule fois. Ça ne se reproduira pas.

M. Willis: Il y a ensuite les intérêts, à partir de ce moment-là, que vous avez évalués. . .

Le président: Oui, à environ 2 p. 100.

[*Text*]

Mr. David Law (Senior Tax Officer, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): I think it would be more like 10% because—

• 2105

The Chairman: On a per annum basis, no sir. You have a rollover of goods, they said, four times a year.

Mr. Willis: Yes, to the extent there is a turnover.

The Chairman: That is right. The turnover is four times a year so it is only one-quarter of 10%. It will give you 2.5%. Frankly, I think 2% is probably a fair answer. In other words, there is a benefit to us of $4 million.

Mr. Willis: That is the ongoing interest benefit.

The Chairman: That is right. The ongoing interest benefit to the government is $4 million. What is the cost of collecting it? What is the cost of analysing all these tax rebates and remitting the money?

Mr. Willis: I think what you have to look at is there is a balance.

The Chairman: That is right. That is the balance and I want to know what studies you have made on the balance.

Mr. Willis: There is a cost right now to collecting the tax under the current system. Wholesalers are required to file monthly returns, they are required to keep tally of their taxable sales, which in this particular industry would amount to 70% of their taxable sales according to their figures. They are required then to remit that money to us.

The converse is, instead of keeping track of their taxable sales, they would in future keep track of their exempt sales which are 30% of the total. They would file refund claims and those would be processed.

The administrative side of Revenue Canada now goes out and audits licensed wholesalers on the basis of the returns filed. In the future they would be auditing them on the basis of refund claims filed.

Essentially there is a balance in terms of the administrative workload, the time required to pay the refunds. We currently have a system at Revenue Canada that is averaging 27.2 days for payments of refunds after receipt of an application and over 90% of refunds are paid in less than 60 days. You were just told that the industry on average—

The Chairman: What would we do if we amended the bill to provide a compulsory requirement to pay the refund in 10 days? By the way, in New Zealand they have

[*Translation*]

M. David Law (agent fiscal supérieur, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): Il s'agirait probablement de 10 p. 100, parce que. . .

Le président: Annuellement, non, monsieur. Ils nous ont dit que le taux de roulement était de quatre annuellement.

M. Willis: Oui, dans la mesure où il y a un roulement des marchandises.

Le président: Précisément. Les marchandises se renouvellent quatre fois par année. Ce n'est donc qu'un quart de 10 p. 100, soit 2,5 p. 100. Pour être franc, je pense même que 2 p. 100 serait probablement plus juste. Autrement dit, nous en retirons 4 millions de dollars.

M. Willis: En intérêt courant.

Le président: Oui, 4 millions de dollars d'intérêt. Mais quel en est le prix? Combien cela nous en coûte-t-il pour analyser toutes ces demandes de remboursement et pour rembourser l'argent?

M. Willis: Je pense qu'il faut tenir compte des résultats.

Le président: Oui, et à ce sujet, je veux savoir quelles études vous avez faites.

M. Willis: Dans le système actuel, il y a des coûts pour percevoir la taxe. Les grossistes doivent soumettre des rapports mensuels, ils doivent inscrire toutes leurs ventes taxables, ce qui représenterait, dans cette industrie particulière, environ 70 p. 100 de leurs ventes taxables, selon les chiffres qu'ils ont donnés. Ils doivent ensuite nous faire parvenir cet argent.

À l'opposé, plutôt que de tenir compte de leurs ventes taxables, ils devraient à l'avenir tenir compte de leurs ventes exonérées, soit 30 p. 100 de la totalité de leurs ventes. Ils produiraient alors des demandes de remboursement, qui seraient traitées comme il se doit.

À l'heure actuelle, les vérificateurs de Revenu Canada font des vérifications sur les grossistes titulaires de licence selon les rapports qu'ils ont produits. À l'avenir, ces vérifications porteraient sur les demandes de remboursement.

Fondamentalement, il y a du bon dans cette proposition sur le plan administratif, de par le temps requis pour effectuer les remboursements. À Revenu Canada, nous effectuons les remboursements en moyenne 27,2 jours après la réception d'une demande, et plus de 90 p. 100 des remboursements sont effectués en moins de 60 jours. Les témoins de tout à l'heure vous ont dit que dans l'industrie. . .

Le président: Que ferions-nous si nous modifions le projet de loi de manière à prévoir le remboursement obligatoire en 10 jours? Soit-dit en passant, en Nouvelle-

[*Texte*]

a compulsory requirement to pay the refund in 15 days. I am not talking out of my head. Let us talk about that.

Mr. Willis: We have a system right now in Canada relating to fuel tax rebates to registered vendors and it is currently operating on an average turnaround of about 14 or 15 days from the time of receipt of a valid refund claim. But it is a very difficult system to run that rapidly and I doubt very much that you could run a system such as this that quickly.

The Chairman: I do not know.

Mr. Willis: Perhaps I could come to a second point. Even 27.2 days, which we believe can be maintained on average in the new system with these refunds added, is still payment of the refund of tax to this industry twice as quickly as it has told you it receives payment for the goods.

The Chairman: Yes.

Mr. Willis: There is one further point I would like to make. It is not simply a matter of revenue. Your previous witnesses indicated to you that there are other wholesalers in all industries, not just in this one, who now do not have a licence and can never qualify without essentially cooking their books for a period of time. These wholesalers are disadvantaged, as you have clearly noted, relative to unlicensed ones. It occurs not only at the time each sale is made and in the past, it occurs each time there is a rate change. If there is a rate change up, then one group of wholesalers is disadvantaged. If there is a rate change down, or exemptions are put in, the other group is disadvantaged. In effect you get a competitive inequity between competing people whenever any change occurs. So there are a number of factors in this beyond the revenue issue. But the revenue issue is important as well.

Mr. Cassidy: Let me come back to the point I arrived at in talking to the witnesses from the Canadian Electrical Distributors Association and the Canadian Institute of Plumbing and Heating. The current proposals we are considering are a fix for a problem that we and Finance acknowledge exists. You have had two or three goes at trying to fix it and for a while it looked as though you were beginning to get it right. But in theory this is only going to be in place for a couple of years. Generally the feeling is that the thumbs will last in the dyke for two or three years, but if stage two tax reform does not come after that then the dyke will start to leak all over again.

• 2110

Mr. Willis: You are speaking of the M and D proposals at this point. The marketing and distribution—

[*Traduction*]

Zélande, la limite est de 15 jours à l'heure actuelle. Ce n'est pas un chiffre que j'invente. Parlons-en donc un peu.

M. Willis: Nous avons un système, au Canada, où l'on rembourse la taxe sur le carburant aux vendeurs enregistrés, et les remboursements s'effectuent à l'heure actuelle en 14 ou 15 jours en moyenne, à partir du moment où l'on a reçu une demande de remboursement valable. Mais on n'y arrive pas sans peine, et je doute énormément que l'on puisse fonctionner aussi rapidement dans un tel système.

Le président: Je ne sais pas.

M. Willis: Je pourrais peut-être ajouter autre chose. Même 27,2 jours, moyenne que nous pensons pouvoir maintenir dans le nouveau système, malgré ces nouveaux remboursements à effectuer, c'est encore deux fois plus rapide que ce à quoi on est habitué dans l'industrie, si l'on en juge d'après ce que disaient les témoins tout à l'heure.

Le président: Oui.

M. Willis: J'aurais encore une autre précision à apporter. Ce n'est pas uniquement une question de recettes. Les témoins disaient tout à l'heure qu'il y a d'autres grossistes dans toutes les industries, et pas seulement dans la leur, qui ne possèdent pas de licence et qui ne peuvent jamais obtenir de remboursement à moins de jouer dans leurs livres pendant un certain temps. Ces grossistes sont défavorisés, comme vous l'avez fait clairement remarquer, par rapport à ceux qui ne possèdent pas de licence. Et cela n'est pas le cas seulement au moment d'achat et de vente, et par le passé, mais aussi à chaque fois qu'un taux est modifié. Lorsqu'un taux augmente, c'est un groupe de grossistes qui est défavorisé. Lorsqu'un taux diminue, ou que des exemptions sont accordées, c'est l'autre groupe qui écope. En fait, qu'un taux augmente ou diminue, cela provoque des iniquités entre des concurrents. Il n'y a donc pas que la question des recettes qui compte, malgré qu'elle soit aussi importante.

M. Cassidy: Permettez-moi de revenir à ce que je disais tout à l'heure aux témoins de l'Association canadienne des distributeurs d'équipement électrique et de l'Institut canadien de la plomberie et du chauffage. Les propositions actuelles ont pour but de régler un problème dont le ministère des Finances et nous reconnaissons l'existence. Vous avez déjà tenté à deux ou trois reprises de le régler, et, à un certain moment, on aurait dit que vous alliez y parvenir. Mais, en théorie, cette solution ne doit s'appliquer que pendant une couple d'années. Mais si l'on entreprend jamais la deuxième étape de la réforme, les brèches vont se rouvrir.

M. Willis: Vous parlez des propositions relatives à la commercialisation et à la distribution. La proposition relative. . .

[*Text*]

Mr. Cassidy: That is right.

Mr. Willis: —cost deduction proposal.

The Chairman: That is a different issue, but they are all related.

Mr. Cassidy: It is a different issue, but they are all related in the sense that they are all being proposed at the same time.

Stage two will sort out the problem of getting a level playing field, the problem you and the previous witness were just speaking to. Then the current disparity, which has existed for some time between the members who have the "W" and "S"licences and some of those who do not, will be wiped out.

What is the argument for taking on the problems of people who have a genuine and substantial amount of tax-exempt business? Why do that now rather than waiting until stage two, when in fact everything is going to change, when this is only part of a fix which is only going to be in force for a couple of years?

Mr. Willis: I think the complexity of the changeover is a valid concern. It is one that we share.

The answer to your question is that the situation on the licensed wholesalers' side has also gotten out of hand in recent years.

I do not have the exact figures, but it was only a few years back that the number of licensed wholesalers was substantially lower than it is now. I seem to recall a figure in the order of 5,000 to 6,000 being kicked around internally, but we had not done any studies.

When we counted more recently, the total came up closer to 11,000. In fact, the issue was raised by outside consultants who are active in the field. They came forward and said, do you realize how out of hand this situation has become? We have all kinds of people coming in and arranging their affairs to get wholesale licences and it is an absolute abuse.

Now, with the exception of the plumbing and heating industry, which is the sole industry that has really come forward strongly on this issue, most of the others have been virtually silent. I think the number of representations we have had is minimal.

If you go out and ask people who are active in the field why this is the case, their comment to you is that it is widely recognized how bad an abuse this is. They were hard-pressed to understand why the government had not moved sooner.

Your point is: Why not wait two or three more years? The answer: The abuses were getting out of hand.

Mr. Cassidy: But there was a suggestion made, for example, that the 50% and 45% rule should be turned into a 35% rule. It is obvious that a current test will in fact eliminate most of the concerns of the firms you

[*Translation*]

M. Cassidy: C'est juste.

M. Willis: ... à la déduction des frais de commercialisation et de distribution.

Le président: C'est une autre question, mais elles sont toutes reliées.

M. Cassidy: Oui, en ce sens qu'on les propose toutes en même temps.

La deuxième étape viendra rétablir l'équilibre, le problème auquel vous et les témoins qui vous ont précédés faisiez allusion. La disparité qui existe à l'heure actuelle et depuis un certain temps entre les membres qui possèdent des licences «W» et «S» et ceux qui n'en ont pas, disparaîtra.

Pourquoi vouloir régler tout de suite les difficultés de ceux dont la plupart des ventes sont exonérées? Pourquoi ne pas attendre à la deuxième étape de la réforme fiscale, lorsque tout changera, quand on sait que ces propositions ne s'appliqueront que pendant deux ans?

M. Willis: La complexité du changement est une inquiétude valable, et nous la partageons.

Pour répondre à votre question, je vous dirai que la situation en ce qui a trait aux grossistes titulaires de licence est aussi devenue incontrôlable au cours des quelques dernières années.

Je n'ai pas de chiffres précis, mais il n'y a pas tellement longtemps, le nombre de grossistes qui détenaient une licence était beaucoup moins élevé qu'à l'heure actuelle. Il y en avait peut-être de 5,000 à 6,000, mais nous n'avions fait aucune étude là-dessus.

Quand nous en avons fait le calcul, dernièrement, il y en avait tout près de 11,000. En fait, ce sont des experts-conseils qui travaillent dans le domaine, qui ont soulevé la question. Ils nous ont demandé si nous savions à quel point cette situation était devenue incontrôlable. Il y a bien des gens qui font toutes sortes de choses pour obtenir une licence de grossiste, et il y a nettement abus.

Si l'on fait exception des gens du secteur de la plomberie et du chauffage, qui sont vraiment les seuls à s'être plaints, la plupart des autres industries n'ont presque rien dit. Nous n'avons eu que très peu de représentations.

Si vous allez demander aux gens qui travaillent dans l'industrie pourquoi il en est ainsi, ils vous répondront sûrement que c'est parce que l'on sait à quel point on abuse de la situation. On se demande pourquoi le gouvernement n'a pas réagi avant cela.

Vous demandez pourquoi ne pas laisser filer pendant deux ou trois autres années, et la réponse à cela, c'est que les abus devenaient incontrôlables.

M. Cassidy: Mais on propose, par exemple, d'abaisser à 35 p. 100 la règle des 50 p. 100 et 45 p. 100. Il est évident que ce critère éliminera la plupart des entreprises auxquelles vous faisiez allusion. Ce sera le cas parce

[*Texte*]

discussed. Any kind of current test will wipe them out because they cannot show that they have a substantial amount of tax-exempt sales.

In addition, a second test will knock out from both sides of the equation those goods that are unconditionally exempt, such as groceries. So your supermarkets, which may have sneaked in and gotten a "W" license on confectionaries and so on, will in fact go back to the situation they had before.

Why can you not just do that?

Mr. Willis: I think those are valid suggestions. It is a judgment call, where you want to put the cut-off.

The minister has chosen 50% and 45% as reasonable levels which draw a line on what the majority of the—

The Chairman: In terms of the revenue, you are talking about a couple hundred million dollars right away.

If we, for example, organize to let the plumbers and electrical guys off by going to a 30% exempt business test, they probably would qualify at that. The others would probably all come nowhere close to that. If we made the base sales to exempt purchasers only. . . In other words—

Mr. Willis: Conditionally exempt goods.

The Chairman: —we would only deal with taxable goods—

Mr. Willis: Yes.

The Chairman: —and sales to tax exempt purchasers. People doing further manufacturing would be buying from the wholesaler. They would be entitled to buy without tax any way.

Mr. Willis: Yes.

The Chairman: Then there are charities and hospitals and muncipalities. What would the tax differential be there? What would it cost us? Do you have any figures on that kind of thing?

Mr. Willis: I do not have precise figures, but the previous witnesses gave you some suggestion. I think they were suggesting about $30 million of tax was at issue in their industry, if I am not mistaken. I seem to recall that figure being offered.

That would represent about—

• 2115

The Chairman: We might even catch some of their industry. Some of their people would not qualify if the 30%—

Mr. Willis: Yes, and that is a concern with anywhere you draw the line.

[*Traduction*]

qu'elles ne pourront pas prouver qu'elles vendent beaucoup de produits exonérés de taxes.

En outre, un deuxième critère viendra éliminer les produits qui sont inconditionnellement exonérés, comme les produits d'alimentation. Ainsi, les supermarchés qui auront pu obtenir une licence «W» pour leurs produits de confiserie, et le reste, se retrouveront dans la même situation qu'auparavant.

Pourquoi ne pourriez-vous pas tout simplement faire cela?

M. Willis: Ce sont des suggestions qui me paraissent valables. Mais c'est une question de jugement. Où établir la limite?

Le ministre a établi que 50 p. 100 et 45 p. 100 constituaient des seuils raisonnables où établir la limite pour la plupart. . .

Le président: Vous prévoyez que cela devrait rapporter 200 millions de dollars de façon immédiate.

Si nous faisons en sorte, par exemple, que les gens du secteur de la plomberie et de l'équipement électrique soient assujettis à un seuil de 30 p. 100, cela ferait probablement leur affaire. Il y a fort à parier qu'aucun autre secteur ne s'approcherait de ce seuil. Si nous exonérions seulement les acheteurs. . . Autrement dit. . .

M. Willis: De marchandises exonérées sous certaines conditions.

Le président: . . . cela ne toucherait que les marchandises taxables. . .

M. Willis: Oui.

Le président: . . . et les ventes aux acheteurs exonérés de taxe. Les fabricants en amont achèteraient du grossiste. Ils pourraient acheter leurs produits sans payer de taxe de toute façon.

M. Willis: Oui.

Le président: Il y a ensuite le cas des organismes de charité, des hôpitaux et des municipalités. Quelle serait la différence dans les taxes perçues? Combien cela nous coûterait-il? Avez-vous des chiffres là-dessus?

M. Willis: Non, je n'en ai pas, mais les témoins qui nous ont précédés vous en ont donné une petite idée. Je pense qu'ils disaient que l'assiette de la taxe était d'environ 30 millions de dollars dans leur industrie, sauf erreur. Je pense que c'est ce qu'ils ont dit.

Cela représenterait environ. . .

Le président: Nous pourrions peut-être même en récupérer une partie dans leur industrie. Certains de leurs membres ne se qualifieraient pas si le seuil était fixé à 30 p. 100. . .

M. Willis: Oui, et c'est l'une des difficultés que pose un seuil que l'on établit.

[*Text*]

The Chairman: We would leave only the people who are major in their industry, who are really in fact servicing exempt customers.

Mr. Willis: Yes. But from the comments the previous witnesses made, I think they felt that the 30% or even 35% threshold would probably cover the vast majority of their members and certainly almost all the dollar volume of sales. So in that industry alone, if their figures are correct and if I have interpreted them correctly, you are talking about a reduction of about $30 million off the—

The Chairman: Are there any other businesses or industries where any significant number of people would be exempt to 30%?

Mr. Willis: There are certain to be some. For example, our estimates right now are that, out of 11,000 licensees, we would cancel approximately a third of them under the existing rules. If they were dropped to the 30% threshold that you are suggesting, Mr. Chairman, clearly some of that third would be back in. Even at a 50% threshold, we are saying that approximately two-thirds of existing licensees would continue to retain their licences.

The Chairman: Why do you say that?

Mr. Willis: These are estimates that Revenue Canada has prepared based on their most recent audits of some of the largest firms that have wholesale licences. There are legitimate reasons for having a wholesale licence. For example, a hospital supply company that is in the business of supplying hospitals clearly is going to retain its licence. Companies that are in the business of exporting goods or selling primarily to licensed manufacturers will retain their licences. There are legitimate purposes for these licences and there are a lot of people who have them. We do not mean to suggest that everybody out there with a wholesale licence is abusing the privilege.

Mr. Warner: Regarding these people who came before us earlier, is this illegitimate—

Mr. Willis: No, they are in an industry where the percentage of sales under exempt conditions is, by its very nature, quite low. Hospitals are not your primary purchasers of plumbing and heating supplies. There is a vast market out there where these goods are sold. Neither are licensed manufacturers. You are talking about end-use goods, goods that are not going to be further manufactured but are going to be used in construction and the erection of buildings. So it is quite natural to expect that their percentages are low, and I suspect that some of their members have even lower percentages than that.

Mr. Warner: I gather from their earlier testimony that they have presented these numbers to you before, their formula to validate licences of $1 million of tax-exempt sales or 30% tax-exempt sales, whichever is the lower figure. Have you had a chance to run this formula through your system to see what the effect would be?

[*Translation*]

Le président: Nous n'exempterions que les plus importants dans leur industrie, ceux qui desservent en réalité des clients exonérés.

M. Willis: Oui. Mais les témoins de tout à l'heure avaient l'impression qu'à 30 p. 100 ou même 35 p. 100, la très grande majorité de leurs membres seraient couverts, et sûrement la plus grande partie de la valeur des ventes. Ainsi, dans cette seule industrie, si leurs chiffres sont justes, et si je les ai bien interprétés, il s'agirait d'une réduction d'environ 30 millions de dollars. . .

Le président: Y a-t-il d'autres industries où de nombreuses entreprises ne seraient pas touchées si le seuil était fixé à 30 p. 100?

M. Willis: Oui, sûrement. Par exemple, avec les règles existantes, nous estimons que nous annulerions environ un tiers des 11,000 licences en vigueur. Si l'on abaissait le seuil à 30 p. 100, comme vous le dites, monsieur le président, il est évident qu'un certain nombre serait épargné. Même à 50 p. 100, nous pensons qu'environ les deux tiers des licences existantes seront maintenues.

Le président: Pourquoi dites-vous cela?

M. Willis: Ce sont des évaluations que Revenu Canada a effectuées en se fondant sur ses plus récentes vérifications d'un certain nombre des entreprises qui détiennent des licences de grossiste. Il y a des raisons légitimes pour posséder une license de grossiste. Par exemple, il est évident que l'entreprise qui approvisionne des hôpitaux conservera sa licence. Ce sera aussi le cas des sociétés qui exportent des produits ou dont les principaux clients sont des fabricants titulaires de licence. Il y a des raisons légitimes qui justifient d'obtenir de telles licences, et il y a bien des gens dont c'est le cas. Nous ne prétendons pas que tous ceux qui possèdent une licence de grossiste abusent de ce privilège.

M. Warner: Est-ce le cas des témoins qui vous ont précédés. . .

M. Willis: . . . Non, dans leur industrie, le pourcentage de ventes qui sont effectuées dans des conditions d'exonération est très faible. Les hôpitaux ne sont pas les plus gros acheteurs d'équipement de plomberie et de chauffage. Le marché où ces produits sont vendus est vaste. Cela vaut aussi pour les fabricants titulaires de licence. Il s'agit en fait de marchandises dont l'utilisation est arrêtée, de marchandises qui ne seront pas transformées et qui seront utilisées dans la construction d'immeubles. Il est donc tout à fait naturel que leur pourcentage soit peu élevé, et je ne serais pas du tout étonné qu'il soit encore plus faible pour certains de leurs membres.

M. Warner: Je suppose qu'ils vous ont déjà présenté ces chiffres, leur formule pour valider les licences à un million de dollars d'exonération sur leurs ventes ou 30 p. 100 de leurs ventes, selon le résultat le plus avantageux. Avez-vous soumis cette formule à votre système afin d'en déterminer les effets?

[*Texte*]

Mr. Willis: I wish we had a system, as you refer to it. We really do not. What we rely on in looking at a situation like this is information from Revenue Canada from their licensee files, from their audit files, in terms of going out and talking to auditors and seeing how many licensees meet their criteria. It is strictly a manual system.

The Chairman: We have two associations here. One has 36 members and the other one has about 32 members or something like that. So there are not a lot of people involved.

Mr. Warner: There is over $1 billion in sales, I believe. Is it $5 billion in sales?

The Chairman: Yes, it could be pretty simple for us to isolate the sales tax returns for the 60 or 70 companies involved and to determine exactly what the situation is, could it not?

Mr. Willis: It may be feasible, yes. The question, though, is this. I am not disputing the numbers the association has put forward in terms of their percentage of sales, so I am not sure there is a particular purpose there.

The Chairman: Well, there is a purpose. There is no point in putting businessmen to expenses and putting the government to the expense of a rebate situation, which is always more difficult than a tax collection system because we are used to receiving cheques but not very good at signing cheques and paying them out.

Mr. Willis: My point, Mr. Chairman, is in asking you what purpose you would see in pulling these audit files. I do not doubt that the—

The Chairman: I think the situation is this. What is the number of people we would catch, say, at a 35% threshold and a 30% threshold and a 25% threshold? Would we solve most of our problems with a 35% threshold? At what threshold is it economic to pay refunds? I suggest to you that it is probably at least twice as hard, if not three times as hard, for the government to pay a refund of tax than to receive a tax. The trouble is that, once you pay a refund, you have paid the refund. They have the money from you. When you collect tax, in our system people voluntarily pay tax. Then from time to time you audit to find if you have collected enough. It is a hell of a lot different when you are paying money out. I think it is at least twice to three times as hard to pay money out as it is to collect it.

• 2120

Somewhere along the line there has to be a break-even point where the interest received on money we collect from certain people does not justify the cost of collecting from those people. I was wondering what studies you had made on where the line ought to be drawn. It just strikes me off the top of my head that 45% may be too high a level in view of the evidence we have received tonight.

[*Traduction*]

M. Willis: Je voudrais bien que nous ayons un tel système, comme vous le dites, mais ce n'est pas le cas. Dans une situation comme celle-là, nous nous appuyons sur des renseignements tirés des dossiers relatifs aux licences et des dossiers de vérification de Revenu Canada, et sur des renseignements obtenus auprès des vérificateurs. C'est un système strictement manuel.

Le président: Nous avons deux associations ici aujourd'hui. Elles comptent 36 et 32 membres respectivement, ou environ. Ce n'est pas tellement.

M. Warner: Elles représentent plus de un milliard de dollars de ventes, je crois, ou est-ce cinq milliards de dollars?

Le président: Oui, ce ne serait pas tellement difficile de repérer les rapports de ces 60 ou 70 sociétés et de constater précisément ce qu'il en est, n'est-ce pas?

M. Willis: Oui, ce serait possible. Mais je ne remets pas en question le pourcentage qu'a mentionné l'association. Je ne vois donc pas ce que cela pourrait donner.

Le président: Ce pourrait être utile. Nous n'avons rien à gagner à entraîner des dépenses pour des gens d'affaires et à obliger le gouvernement à faire des remboursements, ce qui est toujours plus difficile que de percevoir des taxes, parce que nous sommes habitués à recevoir des chèques, mais nous sommes beaucoup moins efficaces à en signer.

M. Willis: Monsieur le président, ce que je voudrais savoir, c'est pourquoi vous voudriez que l'on ressorte ces dossiers de vérification. Je ne doute pas que. . .

Le président: Voici où je voudrais en venir. Je me demande combien de grossistes nous attraperions à un seuil de 35 p. 100, de 30 p. 100 et de 25 p. 100. Résoudrions-nous la plupart de nos problèmes avec un seuil de 35 p. 100? A quel niveau devient-il économique de procéder à des remboursements? Je vous dis qu'il est probablement au moins deux fois plus difficile, sinon trois fois plus difficile, pour le gouvernement de rembourser des taxes que d'en recevoir. La difficulté, c'est qu'il faut faire les remboursements. Il faut faire parvenir l'argent aux intéressés. Dans notre système, la perception des taxes s'effectue d'elle-même. Les contribuables paient volontairement leurs taxes. On vérifie de temps à autre pour voir si on en a reçu suffisamment. Mais c'est une tout autre histoire que de devoir en rembourser. Je pense que c'est au moins deux ou trois fois plus difficile.

Il doit bien y avoir un moment où les intérêts que l'on perçoit sur l'argent que doivent certaines personnes ne justifient pas les frais de sa perception. Je me demandais si vous aviez fait des études quelconques à cet égard. A en juger d'après les témoignages que nous avons reçus ce soir, j'ai l'impression qu'un seuil de 45 p. 100 serait peut-être un peu élevé.

[*Text*]

Mr. Willis: The information we have from Revenue Canada on the refund system, the additional people and PYs they would have to put in place to administer the refund system under the rules proposed by the Minister of Finance, indicates it is well below the break-even point for us. We are talking about a cost of around $2 million to run a system that would guarantee refunds to all licensed wholesalers currently within 27 to 28 days; in other words, within a month. Now, that cost is significantly—

The Chairman: This is because the bulk of these people are people who have absolutely or virtually no refund coming to them. However, if you break the system down further, at what point does it start costing you money? In other words, if somebody has only 1% or 2% exempt sales and has a wholesale licence, you do not pay any refunds anyway. You just collect the money. It is great stuff. If it is maybe an 8% or 10%, it is still great stuff but at 30% I am not so sure it is great stuff.

Mr. Willis: I think what I am trying to say to you, Mr. Chairman, is that even at 50% we believe we are ahead of the game. The cost of operating a refund system is substantially less than the interest gains on the $200 million; in addition, the $200 million is up front in the government's revenue system right now in this fiscal year. I think we are focusing a little too much as well on the cost.

The Chairman: I agree you have $200 million up front. I think you would get a good part of that $200 million up front if you changed your ratio. I would like to know how much you would get up front if you changed your ratio from 45% to 35% or 30%.

Mr. Cassidy: Can we ask Mr. Willis to get those figures and to come back?

The Chairman: Can we get those figures from you?

Mr. Willis: I will attempt to obtain that information. I can tell you at this point that it would be very rough estimates at best. Even the $200-million figure is only a very rough estimate.

Mr. Cassidy: Since you indicate to us that we should not be totally enraptured by your estimate of $200 million—it is rather a rough estimate—would you be kind enough to give us one other rough estimate to put against the first rough estimate?

Mr. Willis: I would think the information provided by the plumbing and heating people is likely to be more accurate than the best information we could obtain from our sources.

[*Translation*]

M. Willis: Selon les renseignements que nous avons obtenus de Revenu Canada au sujet du système de remboursement, et compte tenu des années-personnes qu'il faudrait ajouter pour administrer le sytème de remboursement dans le cadre des règles qu'a proposées le ministre des Finances, ce serait bien en-deçà de notre seuil de rentabilité. Il en coûterait environ 2 millions de dollars pour administrer un système qui permettrait à tous les grossistes titulaires de licence d'obtenir leurs remboursements en 27 à 28 jours, autrement dit en moins d'un mois.

Le président: Oui, mais c'est parce que la plupart des ces grossistes n'ont droit à aucun remboursement. Mais si l'on va plus loin dans la chaîne, à quel moment cela ne devient-il plus rentable? Autrement dit, lorsqu'un grossiste possédant une licence n'a que 1 p. 100 ou 2 p. 100 de ses ventes qui sont exonérées, il n'a droit à aucun remboursement de toute façon. Vous recevez l'argent, et ça s'arrête là. Tout va bien. A 8 p. 100 ou 10 p. 100, tout va encore bien, mais à 30 p. 100, je n'en suis pas tellement sûr.

M. Willis: Monsieur le président, ce que j'essaie de vous dire en fait, c'est que même à 50 p. 100, nous pensons encore être gagnants. Les frais d'exploitation d'un système de remboursement sont beaucoup moins élevés que les intérêts que l'on perçoit sur la somme de 200 millions de dollars; en outre, cette somme vient directement s'ajouter aux recettes du gouvernement au cours de l'année. Je pense aussi que l'on s'inquiète un peu trop à propos du coût.

Le président: Oui, vous avez raison au sujet des 200 millions de dollars. Mais ce serait aussi le cas, en bonne partie, si vous modifiiez votre ratio. Je voudrais savoir combien vous obtiendriez si vous abaissiez votre ratio de 45 p. 100 à 35 p. 100 ou 30 p. 100.

M. Cassidy: Pourrait-on demander à M. Willis d'obtenir ces chiffres et de nous les transmettre?

Le président: Pouvons-nous compter obtenir ces chiffres de votre part?

M. Willis: Je vais essayer d'obtenir les renseignements que vous désirez. Mais je peux vous dire que ce seront toutefois des estimations très approximatives. Même le chiffre de 200 millions de dollars qui est avancé est très approximatif.

M. Cassidy: Puisque vous nous dites que nous ne devrions pas trop nous fier à votre estimation de 200 millions de dollars—puisqu'il ne s'agit que d'une approximation—auriez-vous la gentillesse de nous en donner une autre pour fins de comparaison avec la première?

M. Willis: J'ai l'impression que les renseignements que vous ont fournis les gens de l'Institut canadien de la plomberie et du chauffage risquent d'être plus précis que les meilleurs renseignements que nous pourrions obtenir d'autres sources.

[*Texte*]

The Chairman: Let us take their estimate, for example.

Mr. Cassidy: Do not undermine our confidence in the Department of Finance.

Mr. Willis: I believe in responding truthfully to you. There is no point in misleading you on the access to information we have.

Mr. Cassidy: In that case, if you are really not sure, then you are basically dumping it back on the committee and saying that we have some intuitive political smarts about this, so 35% is not much different from 45% and that if it is the way we feel, to go ahead and do it. You are not in a position to tell us that we are actually even incurring any significant or substantial loss of potential one-time revenue gained to the treasury. Is that correct?

Mr. Willis: No, I do not think I would want to state it that way.

The Chairman: You just said it though, have you not?

Mr. Cassidy: You have said you do not know what the difference is.

Mr. Willis: No. What I am saying to you is that the information I am getting from the industry we have received here tonight in your committee is likely to be as accurate as the information we could get on our own. However, we can attempt to verify that information and see if it is accurate.

The Chairman: I have to tell you that I believe it costs you at least $3 to pay a cheque out for every dollar it costs you to receive a cheque.

Mr. Willis: Yes, but in the estimates that I gave you of the cost of refunds—

• 2125

The Chairman: But if you are up to about 35% of a person's sales that you have to rebate tax on, then you are probably going to lose money on this deal.

Mr. Willis: What you are saying is that it is going to cost us more to refund than to collect.

The Chairman: That is right.

Mr. Willis: But you have to relate that to the interest costs you are also obtaining.

The Chairman: That is right. It is going to cost you more to collect it than. . . the game is not worth the candle. That is what is bothering me. I think we have to look at it to see whether the game is worth the candle. Obviously if somebody is in there for 2% or 3% of their sales and getting away with a wholesale licence, sure it is worth the candle.

Mr. Willis: But what you have to bear in mind is that average collection costs under a sales tax system are extremely low.

The Chairman: Yes, I know.

[*Traduction*]

Le président: Utilisons donc leur estimation, par exemple.

M. Cassidy: Ne nous faites pas douter de notre ministère des Finances.

M. Willis: Je vais être franc avec vous. Je n'ai aucun intérêt à dire des faussetés au sujet des sources d'information que nous avons.

M. Cassidy: En ce cas, si vous n'en êtes pas vraiment certain, vous vous déchargez de toute responsabilité sur le dos du comité et vous nous dites que si nous sommes convaincus que 35 p. 100 ce n'est pas tellement différent de 45 p. 100, d'aller tout simplement de l'avant et d'appliquer ce taux. Vous n'êtes même pas en mesure de nous dire si cela représentera une perte importante pour le Trésor public, n'est-ce pas?

M. Willis: Non, je ne dirai pas cela.

Le président: Mais c'est pourtant ce que vous venez de dire, n'est-ce pas?

M. Cassidy: Vous avez dit que vous ne saviez pas quelle était la différence.

M. Willis: Non. Ce que je dis, c'est que les renseignements que vous ont donnés les témoins ce soir risquent d'être aussi justes que ceux que nous pourrions obtenir par nos propres moyens. Nous pouvons toutefois tenter de les vérifier et de déterminer s'ils sont justes.

Le président: Je pense qu'il vous en coûte 3$ pour chaque dollar que vous remboursez, par opposition aux dollars que vous recevez.

M. Willis: Oui, mais dans les évaluations que je vous ai remises du coût des remboursements. . .

Le président: Mais si vous devez rembourser la taxe à un grossiste dont le seuil est à 35 p. 100 de ses ventes, vous allez probablement être perdants.

M. Willis: Vous dites que ça va nous coûter plus cher pour rembourser les taxes que pour les percevoir.

Le président: Précisément.

M. Willis: Mais il faut aussi tenir compte des intérêts.

Le président: Oui. Ça va vous coûter plus cher de percevoir la taxe que. . . le jeu n'en vaut pas la chandelle. C'est ce qui me tracasse. Je pense que nous devons établir si ça en vaut vraiment la peine. Évidemment, pour ceux dont seulement 2 p. 100 ou 3 p. 100 des ventes satisfont aux critères, et qui bénéficient du privilège d'une licence de grossiste, oui, ça en vaut la peine.

M. Willis: Mais il ne faut pas oublier que les frais de perception moyens d'un système de taxe de vente sont extrêmement faibles.

Le président: Oui, je sais.

[*Text*]

Mr. Willis: We are talking about less than 1%, or in the order of 1%, of your gross revenue to collect the tax.

The Chairman: Collecting tax is cheap. It is paying tax back that is expensive.

Mr. Willis: So even if it is expensive, three times as much, to use your figure, Mr. Chairman, to pay the money back, you are still not talking about a large sum of money in relation to the interest gains on that money as well.

The Chairman: Well, we are talking about $200 million in the gross, on which the interest is $4 million.

Mr. Willis: And our estimates at 50% are half of that or less.

Mr. Cassidy: The industries that have been represented here gave a figure in their brief suggesting it is taking three to four months to get refunds. I have just checked with one of the witnesses to ask whether that was from the time of sale or the time of claim, and he suggests it is from the time of claim. Three to four months is 90 to 120 days, which is rather sharply different from what you state here in somewhat precise form, saying the average time currently for paying a sales tax refund is 27.2 days after the receipt of the application, and 90% are paid within 60 days. Can you explain that disparity? Are the claims from the plumbing and the electrical goods industries particularly complex and that is why they are taking longer, or is there some other reason for this disparity?

Mr. Law: I do not see any particular reasons why this should be happening in the plumbing and heating industry. Obviously there are situations where it does take longer to process a claim. If the claim is incomplete, it is going to take longer. If there is a dispute over whether a particular sale was exempt, obviously it is going to take longer. But I would think in the case of the former licence-holders that lose their licences they are well known to Revenue Canada, they are dealing with similar sales on an ongoing basis, and it is quite likely those refund claims would be handled very quickly.

Mr. Cassidy: Unless, Mr. Chairman, you want to ask Mr. Wild or Mr. Hardison or Mr. Shapiro back to comment on that, there is just a clear disparity between Finance's understanding of how this works and this particular—

The Chairman: There is quite a disparity with my own personal experience, too. My personal experience is the day they pay their money back in 27 days there will be two moons in the sky, circling around. The 90 days figure is more like it.

Mr. Law: There is certainly a strong incentive to pay within 60 days. After 60 days—

The Chairman: The day the government pays its bills within 60 days, every person who sells to the Government of Canada will stand up and do a jig.

[*Translation*]

M. Willis: Il en coûte moins de 1 p. 100 ou environ 1 p. 100 des recettes brutes pour percevoir la taxe.

Le président: Oui, mais c'est rembourser la taxe qui coûte cher.

M. Willis: Même s'il est trois fois plus coûteux de rembourser la taxe, comme vous le dites, monsieur le président, il ne faut pas oublier que c'est bien peu comparativement aux intérêts que rapporte une telle somme.

Le président: Oui, 200 millions de dollars bruts, et 4 millions de dollars en intérêt.

M. Willis: Nos estimations à 50 p. 100 donnent la moitié de cela, ou même moins.

M. Cassidy: Dans le mémoire des témoins que nous avons reçus aujourd'hui, on dit qu'il faut compter trois à quatre mois avant de recevoir les remboursements. Je viens tout juste de demander à l'un de nos témoins si c'était à partir du moment de la vente ou à partir du moment de la demande, et il m'a répondu que c'était à partir du moment de la demande. De trois à quatre mois, c'est de 90 à 120 jours, ce qui diffère drôlement de ce que vous dites dans votre document, à savoir que les remboursements sont actuellement effectués en moyenne en 27,2 jours après la réception de la demande, et que 90 p. 100 le sont en moins de 60 jours. Pouvez-vous expliquer cet écart? Est-ce parce que les demandes de remboursement des secteurs de la plomberie et de l'équipement électrique sont particulièrement complexes, ou y a-t-il une autre explication?

M. Law: Je ne vois pas pourquoi il pourrait en être ainsi dans cette industrie. Il arrive évidemment que des demandes prennent plus de temps que d'autres. C'est le cas, par exemple, lorsqu'une demande est incomplète. C'est aussi le cas, évidemment, lorsqu'il y a un différend à propos d'une vente précise. Mais Revenu Canada connaît bien les titulaires de licence auxquels on la retire. Leurs ventes se ressemblent d'une fois à l'autre, et il y a fort à parier que ces demandes de remboursement seraient traitées très rapidement.

M. Cassidy: Monsieur le président, à moins que vous n'ayez l'intention de demander à M. Wild, M. Hardison ou M. Shapiro de nous expliquer ce phénomène, on ne peut constater qu'un écart très net entre la version du ministère des Finances et cette. . .

Le président: Oui, c'est tout un écart. Et je parle par expérience personnelle. Quand le ministère parviendra à rembourser en 27 jours, les poules auront des dents. 90 jours ressemblent davantage à la réalité.

M. Law: Il y a sûrement des avantages à payer en moins de 60 jours. Après 60 jours. . .

Le président: Le jour où le gouvernement réglera ses comptes en moins de 60 jours, toutes les personnes qui font affaire avec le gouvernement du Canada se lèveront et se mettront à giguer.

[*Texte*]

Mr. Cassidy: Perhaps you could say where the figure comes from. You suggest the number of claims is in fact relatively modest now and would remain quite modest, rising from about 40,000 to about 165,000. Can you tell me the basis for that estimate? And what is the average value of a claim, according to what you expect?

Mr. Law: I do not have information on the value of the claims. The information we obtained is from Revenue Canada. The turnaround times were based on third quarter of 1987 statistical analysis, I believe. The number of claims I believe is also based on statistics. I am not sure of that. Currently the level is about 120,000 to 125,000. It would be rising by 40,000 as a result of the cancellation of the wholesale licences.

• 2130

Mr. Cassidy: That suggests that the companies that are knocked out in fact, on average, only make about ten sales per annum to tax-exempt bodies—or does each claimant cover a substantial number of different sales to different customers?

Mr. Law: Yes. Normally claims would cover a number of transactions.

Mr. Dorin: It could be several hundred.

Mr. Law: It could be several hundred.

Mr. Dorin: You would make a claim, Michael, every two weeks or every month or whatever, depending on your accounting system, on all the sales made in that period, and that could be several thousand invoices, for that matter.

Mr. Cassidy: So this might be one claim per month for each of those firms?

Mr. Law: Yes. The estimated increase is based on one claim per month per licence that is cancelled, and that is also what the $2-million figure is based on.

Mr. Cassidy: I would just comment on that. Based on the testimony that if we want to fiddle around with that 50% or 45% and come up with something a bit more modest—

The Chairman: I would like to get some more evidence on it. We should perhaps get Revenue in to find out exactly what their costs of payments are.

Mr. Cassidy: Their costs per payment?

The Chairman: Sure. Costs to rebate.

Mr. Warner: And also take a look at that 30% level and see how it affects their budget. Right now, it seems that your numbers are pretty fuzzy, and it might be a better clarification there.

[*Traduction*]

M. Cassidy: Vous pourriez peut-être nous dire d'où vient ce chiffre. Vous dites que le nombre de demandes est à l'heure actuelle relativement modeste et qu'il le demeurerait, qu'il augmenterait de 40,000, à 165,000 demandes. Comment êtes-vous arrivé à ces chiffres? Quelle est la valeur moyenne d'une demande, selon vos prévisions?

M. Law: Je n'ai aucun renseignement au sujet de la valeur des demandes. Nous avons obtenu tous nos renseignements de Revenu Canada. Le délai moyen est tiré de l'analyse statistique portant sur le troisième trimestre de 1987. Je pense aussi que le nombre de demandes a été tiré de ces statistiques. Je ne pourrais toutefois pas l'affirmer. À l'heure actuelle, il y a de 120,000 à 125,000 demandes. Ce chiffre augmenterait de 40,000 demandes, à la suite de l'annulation des licences de grossiste.

M. Cassidy: Cela signifie que les sociétés qui sont éliminées ne font en fait, en moyenne, qu'environ 10 ventes par année à des organismes exonérés—ou chaque demande porte-t-elle sur de nombreuses ventes différentes à différents clients?

M. Law: Oui. En règle générale, les demandes portent sur un grand nombre de ventes.

M. Dorin: Sur plusieurs centaines de ventes.

M. Law: Oui, sur plusieurs centaines de ventes.

M. Dorin: Michael, vous pourriez faire une demande de remboursement toutes les deux semaines ou chaque mois, selon votre système comptable, à l'égard de toutes les ventes effectuées au cours de cette période, ce qui pourrait signifier plusieurs milliers de factures.

M. Cassidy: Chacune de ces sociétés pourrait donc présenter une demande par mois?

M. Law: Oui. L'augmentation que nous prévoyons est fondée sur une demande par mois pour chaque licence annulée, et c'est aussi de cette équation que nous avons dégagé la somme de deux millions de dollars.

M. Cassidy: Compte tenu que nous entendons encore discuter de ce seuil de 50 p. 100 ou 45 p. 100, et que nous voulons arriver à quelque chose d'un peu plus modéré. . .

Le président: Je voudrais obtenir d'autres renseignements à ce propos. Nous devrions peut-être demander au ministère du Revenu combien lui coûtent précisément les remboursements.

M. Cassidy: Ses coûts pour effectuer les remboursements?

Le président: Oui, pour les remboursements.

M. Warner: Et d'examiner aussi la possibilité d'un seuil à 30 p. 100 et les effets que cela aurait sur son budget. Les chiffres que vous nous donnez sont plutôt confus, et nous pourrions peut-être obtenir plus de précisions.

[*Text*]

Mr. Cassidy: Could we ask Finance to consult with Revenue and simply give us the information in writing? If it would save a meeting, then we should save a meeting.

The Chairman: Yes, I agree with you; but what is bothering me is that we are sitting with a number of people in the plumbing and heating field who will be put to a great deal of expense and problem. I am not sure what we get from them is worth the hassle on a long-term basis.

Mr. Cassidy: Could we ask Mr. Waslander maybe to give us a note on this, in conjunction with the other business?

The Chairman: Follow that up with Finance.

Mr. Bert Waslander (Researcher to the Committee): If I can get the information, then I would be happy to.

Mr. Cassidy: I mean with some co-operation from Finance and from Revenue. If you come back and say that these fellows could not back up what they have been telling us, then it seems to me that we are on our own, that we can make up our own minds, and I have no problems suggesting that we do that. That might be a way of encouraging Finance and Revenue to be co-operative in providing the information we need.

The Chairman: If you could get us a breakdown of what the marginal situation is, how many people we are talking about at the 45% range, at the 35% range, at the 30% range, at 25%, and so on, and what the cost of payment of exempt claims is in terms of the overhead of the government and so on. . . Really their point has been made in that they say: look, it is likely going to cost you more than it is worth collecting from us, and it is going to put us to a hell of a lot of expense for very little net benefit to the government. That is really what they are saying.

Mr. Willis: Yes. We will attempt to get that information, the breakdown you have asked for.

The Chairman: Good.

Mr. Willis: I would ask, Mr. Chairman, that you also consider the other aspects of this proposal, that it is not just a cost-revenue issue, that there is an issue of equity still there. No matter where you draw that line, there are going to be wholesalers on either side. So, in making your judgment, you need to try to arrive at a fair line, and I think that is the reason why the Minister of Finance chose the 50% cut-off.

The Chairman: On that I agree with you, but—

Mr. Cassidy: Just for Mr. Willis's benefit though, there are several proposals. One is that there be a current test. I do not hear anybody in the committee who is objecting to that, as opposed to allowing a firm to continue to have a licence because they had one in 1938. The second is that

[*Translation*]

M. Cassidy: Pourrions-nous demander au ministère des Finances d'en discuter avec celui du Revenu, et de nous transmettre les renseignements par écrit? Si nous pouvions les obtenir sans être obligés de tenir une autre réunion, ce serait toujours ça de gagné.

Le président: Oui, je suis d'accord avec vous; mais ce qui me tracasse, c'est que nous avons aujourd'hui avec nous des gens du secteur de la plomberie et du chauffage, auxquels on impose de grosses dépenses et de grandes difficultés. Je ne sais pas si ça vaut tellement la peine.

M. Cassidy: M. Waslander pourrait peut-être nous rédiger une note là-dessus, en même temps que sur tout le reste?

Le président: Est-ce que cela vous va?

M. Bert Waslander (agent de recherche du Comité): Si je peux obtenir les renseignements, bien volontiers.

M. Cassidy: Avec la collaboration des Finances et du ministère du Revenu, bien entendu. Si vous nous revenez en disant que ces gens n'ont pas pu étayer ce qu'ils avançaient, j'ai l'impression que nous serions laissés à nous-mêmes, que nous pourrions nous faire une idée, et je n'hésiterais aucunement à le proposer. Cela serait peut-être une façon d'encourager les Finances et le ministère du Revenu à se montrer moins avares de renseignements à notre égard.

Le président: Si vous pouviez obtenir une ventilation de la situation: du nombre de grossistes que toucherait un seuil à 45 p. 100, à 35 p. 100, à 30 p. 100, à 25 p. 100, et le reste, et si vous parveniez à savoir combien il en coûte au gouvernement pour rembourser la taxe à la suite des demandes. . . Nos témoins de l'industrie sont convaincus que cela risque de coûter plus cher au gouvernement que pour percevoir la taxe et de leur imposer des dépenses importantes, pour un avantage vraiment minime pour le gouvernement. C'est vraiment ce qu'ils disent.

M. Willis: Oui. Nous allons essayer d'obtenir ces renseignements, la ventilation que vous avez demandée.

Le président: Très bien.

M. Willis: Monsieur le président, je voudrais aussi que vous songiez aux autres aspects de cette proposition, à savoir que tout ne tient pas comme une simple comparaison des coûts et des recettes, qu'il y a aussi une question d'équité qui est en jeu. Que l'on tire la ligne à un niveau ou à un autre, il y aura toujours des grossistes d'un côté comme de l'autre. Il faut donc chercher à fixer une limite qui soit juste, et c'est pourquoi le ministre des Finances a retenu 50 p. 100.

Le président: Je suis d'accord avec vous là-dessus, mais. . .

M. Cassidy: Mais il y a plusieurs propositions, monsieur Willis. Personne ne s'oppose à ce que l'on ne permette plus à une société de détenir une licence tout simplement parce qu'elle l'avait obtenue en 1938. On exclut aussi les marchandises qui sont exonérées sans

[*Texte*]

the test exclude from consideration those goods that are unconditionally exempt, and I do not think I hear anybody objecting to that either. So we are not rejecting what you are suggesting; we are just saying that what you propose may be unreasonably disruptive in areas where there is in fact some legitimate and significant proportion of tax-exempt sales.

Mr. Willis: I understand your point, Mr. Cassidy.

The Chairman: Let us see if you can get us that information. That will be great. Thank you very much.

Mr. Willis: Would you like me to provide that information through Mr. Waslander?

The Chairman: Yes, would you provide it to Mr. Waslander?

Mr. Willis: Yes.

The Chairman: Thank you very much.

The meeting stands adjourned to the call of the Chair.

[*Traduction*]

condition, et personne ne s'oppose à cela non plus. Nous ne rejetterons donc pas ce que vous proposez; nous disons seulement que ce que vous proposez peut provoquer trop de bouleversements dans des secteurs où il y a une bonne proportion de ventes légitimes qui sont exonérées de taxe.

M. Willis: Je comprends ce que vous voulez dire, monsieur Cassidy.

Le président: Nous comptons bien que vous pourrez nous fournir ces renseignements. Nous l'apprécierions. Merci beaucoup.

M. Willis: Voulez-vous que je les transmette à M. Waslander?

Le président: Oui, s'il vous plaît.

M. Willis: Très bien.

Le président: Merci beaucoup.

La séance est levée.

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage paid / Port payé
Book Tariff / Tarif des livres

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 161

Wednesday, May 4, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 161

Le mercredi 4 mai 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the Interim Federal Sales Tax Measure relating to Marketing and Distribution Costs—(February 10, 1988—Budget Papers)

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude de mesures provisoires de taxe fédérale de vente visant les coûts de commercialisation et de distribution—(Documents budgétaires—10 février 1988)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Canadian Electrical Distributors Association:

Stanley G. Wild, President;

Robert F. Shapiro, Chairman of the Board.

From the Canadian Institute of Plumbing and Heating:

E.R. Hardison, President and General Manager.

From the Tax Policy and Legislation Branch of the Department of Finance:

Brian Willis, Senior Tax Officer;

David Law, Senior Tax Officer.

TÉMOINS

De l'Association canadienne des distributeurs d'équipement électrique:

Stanley G. Wild, président;

Robert F. Shapiro, président du conseil d'administration.

De l'Institut canadien de la plomberie et du chauffage:

E.R. Hardison, président-directeur général.

De la Direction de la politique et de la législation de l'impôt du ministère des Finances:

Brian Willis, fonctionnaire supérieur en matière d'impôt;

David Law, fonctionnaire supérieur en matière d'impôt.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 161

Wednesday, May 4, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 161

Le mercredi 4 mai 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the Interim Federal Sales Tax Measure relating to Marketing and Distribution Costs—(February 10, 1988—Budget Papers)

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude de mesures provisoires de taxe fédérale de vente visant les coûts de commercialisation et de distribution—(Documents budgétaires—10 février 1988)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27914—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert E.J. Layton

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert E.J. Layton

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 4, 1988
(240)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 3:30 o'clock p.m. this day, in Room 209 (West Block), the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Simon de Jong, Murray Dorin and George Minaker.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Richard Domingue, Research Officer.

Witnesses: *From the Canadian Appliance Manufacturers Association*: Colin M. Harper, Chairman of CAMA, and President and Chief Executive Officer, Camco Inc.; Norman A. Morrison, Comptroller, Camco Inc.; Robert J. Collins-Wright, Past Chairman of CAMA, and Chairman and Chief Executive Officer, Inglis Limited; Edward A. Quinn, Manager, Tax Accounting, Inglis Limited; Tom Akin, McCarthy & McCarthy. *From Goodman & Carr*: Wolfe D. Goodman, Q.C.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the interim federal sales tax measure relating to marketing and distribution costs contained in the Budget Papers of February 10, 1988. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, March 9, 1988, Issue No. 143.*)

Colin Harper from the Canadian Appliance Manufacturers Association made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 4:04 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:12 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Wolfe Goodman made an opening statement and answered questions.

The Chairman authorized that the brief presented by Wolfe D. Goodman be appended to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*. (*See Appendix "FNCE-2"*.)

At 5:06 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 4 MAI 1988
(240)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit aujourd'hui à 15 h 30, dans la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Simon de Jong, Murray Dorin et George Minaker.

Aussi présents: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de la recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Richard Domingue, attaché de recherche.

Témoins: *De l'Association canadienne des fabricants de gros appareils ménagers*: Colin M. Harper, président de L'ACFGAM, et président-directeur général, *Camco Inc.*; Norman A. Morrison, contrôleur, *Camco Inc.*; Robert J. Collins-Wright, ancien président de l'ACFGAM, et président-directeur général, *Inglis Limited*; Edward A. Quinn, directeur, Comptabilité fiscale, *Inglis Limited*; Tom Akin, McCarthy & McCarthy. *De Goodman & Carr*: Maître Wolfe D. Goodman, c.r.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de mesures provisoires de taxe fédérale de vente visant les coûts de commercialisation et de distribution, contenue dans les documents budgétaires du 10 février 1988. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 9 mars 1988, fascicule nº 143.*)

Colin Harper, de l'Association canadienne des fabricants de gros appareils ménagers, fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

À 16 h 04, le Comité interrompt les travaux.

À 16 h 12, le Comité reprend les travaux.

Maître Wolfe Goodman fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

Le président permet que le mémoire de Maître Wolfe D. Goodman figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui. (*Voir Annexe «FNCE-2»*.)

À 17 h 06, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Wednesday, May 4, 1988

• 1529

The Chairman: We are resuming our consideration of the proposed measures to alter the sales tax under Standing Order 96.(2).

Our witnesses this afternoon are the Canadian Appliance Manufacturers Association, with Colin Harper, Chairman, and Robert Collins-Wright, Past Chairman; Edward Quinn is Manager, Tax Accounting, with Inglis Limited; Tom Akin is with McCarthy & McCarthy; and Alda Murphy is Manager of CAMA and Manager, Consumer Products, Electrical and Electronic Manufacturers Association.

• 1530

You have a submission. We are reasonably familiar with this problem. I suspect your problem is in connection with determined values and where we go there.

Mr. Colin M. Harper (Chairman, Canadian Appliance Manufacturers Association): What I propose to do is just to summarize the brief we submitted to you and to concentrate on why we feel some of the proposed measures are wrong and what our recommendations are.

The appliance industry makes about 3.6 million appliances in Canada, worth $1.2 billion. We employ 8,000 people directly in the industry and have an additional 18,000 people who are employed by our suppliers. We have eight plants in Ontario and Quebec.

The industry has invested over $150 million in rationalization and the introduction of new products over the last few years, and it is an industry that has gone through rapid consolidation. We have gone from over 20 manufacturers to three full-line manufacturers in the last 10 years. It is a very cost- and quality-competitive industry, and, frankly, it is unusual for the industry to agree on very much. But we do agree on this brief.

The competition within the industry has meant the real cost of our products to the consumer has declined, and in fact has declined more than any other major consumer product purchased in Canada. I think this is one of the reasons why we have been successful in defending our industry against imports and over 80% of the products sold in Canada are made in Canada today. As an observation, the intense competition in the industry

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mercredi 4 mai 1988

Le président: Nous reprenons l'étude des mesures proposées pour modifier la taxe de vente en vertu de l'article 96.(2) du Règlement.

Les témoins cet après-midi sont l'Association canadienne des fabricants de gros appareils ménagers (CAMA), représentée par le président, Colin Harper, Robert Collins-Wright, ancien président, Edward Quinn, directeur, Comptabilité fiscale pour Inglis Limitée, Tom Akin, de McCarthy & McCarthy, et Alda Murphy, directeur de la CAMA, et directeur, Produits de consommation, Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada.

Vous avez un exposé à nous présenter. Nous connaissons assez bien le problème. J'ai l'impression que c'est une question de valeurs déterminées et de savoir ce que l'on va faire maintenant.

M. Colin M. Harper (président, Association canadienne des fabricants de gros appareils ménagers): Je voudrais résumer le mémoire que nous avons déposé auprès du Comité, me pencher plus particulièrement sur les raisons pour lesquelles nous croyons que certaines des mesures proposées sont inacceptables et, enfin, vous présenter nos recommandations.

Le secteur de fabrication des appareils ménagers produit près de 3,6 millions d'unités au Canada, représentant 1,2 milliard de dollars. Huit milles personnes travaillent directement pour le secteur et 18,000 autres sont employées par nos fournisseurs. Nous avons huit usines en Ontario et au Québec.

Depuis quelques années, le secteur a investi plus de 150 millions de dollars dans des activités de rationalisation et d'introduction sur le marché de nouveaux produits. C'est un secteur où la consolidation a été rapide. En effet, au cours des 10 dernières années, nous sommes passés de plus de 20 fabricants à à peine trois fabricants de série complète de produits. C'est un secteur où la concurrence est très vive, tant sur le plan coût que sur le plan qualité et j'avoue qu'il est plutôt rare que l'on s'entende sur quoi que ce soit. Cependant, nous nous entendons sur le contenu de ce mémoire.

La concurrence au sein du secteur a entraîné une baisse du coût réel de nos produits pour le consommateur, baisse qui est d'ailleurs plus importante que pour n'importe quel autre grand produit de consommation acheté au Canada. C'est là, je crois, une des raisons qui expliquent que nous ayons réussi à protéger le secteur contre les importations; de fait, plus de 80 p. 100 des produits vendus au Canada aujourd'hui y

[*Texte*]

meant that the April 1986 federal sales tax increase was not fully recovered in the selling price of our products.

We are a successful industry, but we need a fair and equitable tax system. We have survived under the present system, but it does penalize Canadian manufacturers by $7.88 per unit when compared with an imported product for a $1,000 appliance at retail. I will refer to that later. We feel even that discrepancy has killed some jobs in Canada.

The Chairman: Where do you get that figure? How do you determine that?

Mr. Harper: The $7.88? We have that in exhibit 1, attached to the brief. In that exhibit we compare national brand products with a retail selling price of $1,000 for imported products. That is based on an actual example.

The Chairman: If the domestic brand costs $1,000 and the imported brand costs $700, I presume the tax on the imported brand will be less than the tax on the domestic brand.

Mr. Tom Akin (Canadian Appliance Manufacturers Association): No, the price to the dealer of $1,000 is the same for imports as it is for domestically produced goods. The difference is the import gets taxed on a duty-paid value at the border, which is the lower number.

The Chairman: Let us assume the importer is Sears Canada. It buys from a domestic manufacturer to sell or buys from Taiwan. As far as Sears is concerned, it is a question of where they buy it cheapest and what the best terms and conditions are. I do not know how this creates an "un-level" situation.

Mr. Norman A. Morrison (Canadian Appliance Manufacturers Association): Mr. Chairman, may I direct your attention to exhibit 1. At the bottom it says it is the selling price to the dealer. It says the selling price to dealers on both national brands and imports equals $1,000.

The Chairman: But somebody brought it in and picked up $300 on it, then. That is what you are saying.

Mr. Morrison: No, I am not saying that, sir.

The Chairman: Sure you are.

Mr. Morrison: No, I am saying we have picked an example exactly from our records. That is a duty-paid value of something coming into Canada. When it arrives in Canada it must be moved from the border into a warehouse, from a warehouse across the country, then sold.

[*Traduction*]

sont fabriqués. À titre d'observation, je signale que la concurrence intense au sein du secteur a fait en sorte que l'augmentation de la taxe de vente fédérale d'avril 1986 n'a jamais été pleinement récupérée dans le prix de vente de nos produits.

Notre secteur connaît du succès, mais nous avons quand même besoin d'un système fiscal qui soit juste et équitable. Jusqu'ici, nous avons réussi à survivre, mais le système actuel pénalise les fabricants canadiens de 7,88$ l'unité, si l'on compare le prix de vente au détail d'un appareil ménager de 1,000$ importé. J'y reviendrai plus tard. Nous croyons que cet écart a contribué à supprimer quelques emplois au Canada.

Le président: Où avez-vous pêché ce chiffre? Comment en êtes-vous arrivés à ce calcul?

M. Harper: Vous parlez du 7,88$? Cela se trouve à l'annexe 1 du mémoire. Nous y faisons une comparaison entre les produits de marque de commerce canadienne et les produits importés ayant un prix de vente au détail de 1,000$. Nos calculs sont fondés sur un exemple réel.

Le président: Si la marque canadienne coûte 1,000$ et la marque importée en coûte 700$, j'en déduis que la taxe sur la marque importée sera moins élevée que la taxe sur la marque canadienne.

M. Tom Akin (Association canadienne des fabricants de gros appareils ménagers): Non, le prix pour le détaillant sera de 1,000$ pour le produit importé, tout comme pour le produit canadien. La différence tient au fait que le produit importé est taxé à la valeur à l'acquitté à la frontière, ce qui représente le chiffre inférieur.

Le président: Supposons que l'importateur est Sears Canada. Cette compagnie achète ses appareils d'un fabricant canadien ou de Taiwan pour les vendre au consommateur. Tout ce qui intéresse Sears, c'est de savoir où obtenir les appareils les moins chers aux meilleures conditions. Je ne vois pas comment cela crée une situation inégale.

M. Norman A. Morrison (Association canadienne des fabricants de gros appareils ménagers): Monsieur le président, permettez-moi d'attirer votre attention sur l'annexe 1. Au milieu de la page, on dit qu'il s'agit du prix de vente au détaillant. On dit que le prix de vente aux détaillants est de 1,000$, qu'il s'agisse d'une marque de commerce canadienne ou d'un produit d'importation.

Le président: Sauf que quelqu'un a importé l'appareil et en a retiré 300$. C'est bien ce que vous nous dites.

M. Morrison: Non, ce n'est pas ce que j'ai dit.

Le président: Mais bien sûr que si.

M. Morrison: Non, je disais que nous avons tiré cet exemple directement de nos dossiers. Il s'agit de la valeur à l'acquitté d'un produit importé au Canada. Une fois qu'il arrive au Canada, il doit être transporté de la frontière à un entrepôt, et de l'entrepôt jusqu'à l'autre bout du pays, avant d'être vendu.

[*Text*]

In fact, that is what happens. There is a substantial amount of marketing and distribution costs even on imported products. You have given a slightly different example and you have raised a valid question, but it does not relate to example 1. This is a case where an imported product is selling for $1,000, a domestically produced product is selling for $1,000.

• 1535

The Chairman: Yes, but you are assuming there is an importer or wholesaler in Canada that either buys from offshore or buys from a domestic manufacturer. In both cases he has to get a mark-up.

If he is a wholesaler in Canada he buys from a domestic manufacturer, he pays the sales tax at the manufacturer's gate or, if he imports the goods, he pays the sales tax at the border.

Mr. Harper: But if the manufacturer is responsible for the distribution of a product in Canada, as we are with our manufacturers' brands in Canada, then the federal sales tax is paid on the price to the appliance dealer. If you look at a manufacturer who is importing products, we would buy it from the U.S. at $700, we would have to distribute it, pay marketing costs, etc., in Canada, plus a marketing profit. Then it would be sold to a dealer at $1,000. That is where the difference is.

The Chairman: You are taking the position that Inglis, for example, would buy something manufactured in Taiwan and also make a similar product in Canada and would bring it in and have to do the same marketing on the Taiwan product as it would on its own product.

Mr. Harper: Correct.

The Chairman: That being the case, of course, would the manufacturing and distribution be somewhere around 30%?

Mr. Robert J. Collins-Wright (Past Chairman, Canadian Appliance Manufacturing Association): If I could answer that question, we would do just that. We would bring in a product—

The Chairman: But with that kind of a mark-up you would be looking at an M and D of about 30%. The difference is between $700 and $1,000, that is 30%.

Mr. Collins-Wright: No, I would looking at M and D perhaps of 20% to 25%.

The Chairman: All right. Well, in that case your calculation would be very attractive for your domestic manufacturer because he could write off his entire M and D whereas there would be no way—

Mr. Collins-Wright: I guess we are talking about the differential that exists for me paying 12% on $700 and our company paying 12/112 on a determined value.

[*Translation*]

C'est cela, en fait, qui arrive. Les coûts de commercialisation et de distribution sont considérables, même pour les produits importés. Vous avez présenté un exemple un peu différent du nôtre, et soulevé une bonne question, sauf qu'elle ne concerne pas l'exemple 1. Il s'agit d'un cas où un produit importé se vend 1,000$, et un produit fabriqué au Canada se vend pour le même prix.

Le président: Oui, mais vous supposez qu'un importateur ou un grossiste canadien achète de l'étranger ou d'un fabricant canadien. Dans les deux cas, il doit y avoir une marge bénéficiaire.

Le grossiste canadien qui achète d'un fabricant canadien doit payer la taxe de vente à la porte du fabricant. En revanche, s'il importe les biens, il doit payer la taxe de vente à la frontière.

M. Harper: Mais si le fabricant est chargé de la distribution d'un produit au Canada, comme nous le sommes dans le cas de nos marques du fabricant au Canada, à ce moment-là la taxe de vente fédérale doit être payée sur le prix au détaillant. Prenez le cas des fabricants qui importent des produits. Si nous achetons un appareil des États-Unis à 700$, nous devons en faire la distribution, payer les coûts de commercialisation, etc., au Canada, en plus de réaliser une marge de profit. L'appareil est alors vendu à un détaillant pour 1,000$. C'est là la différence.

Le président: D'après vous, Inglis, pourrait, par exemple, acheter un appareil fabriqué à Taiwan et fabriquer elle-même un produit semblable au Canada, et elle doit à ce moment-là faire autant de commercialisation pour le produit taiwanais que pour son propre produit.

M. Harper: Exactement.

Le président: Si tel est le cas, les frais de commercialisation et de distribution s'élèveront à près de 30 p. 100, n'est-ce pas?

M. Robert J. Collins-Wright (ancien président, Association canadienne des fabricants de gros appareils ménagers): J'aimerais répondre à cette question. C'est précisément ce que nous ferions. Nous importerions un produit. . .

Le président: Mais avec ce genre de majoration, les frais de C et D sont d'environ 30 p. 100. C'est la différence entre 700$ et 1,000$, soit 30 p. 100.

M. Collins-Wright: Non, les frais de C et D ne seront que de 20 ou 25 p. 100.

Le président: Très bien. A ce moment-là, vos calculs deviennent très intéressants pour les fabricants canadiens puisqu'ils peuvent alors amortir tous leurs frais de C et D tandis qu'il serait impossible. . .

M. Collins-Wright: En fait, je crois qu'il s'agit de la différence entre payer 12 p. 100 sur 700$ et payer 12/112 sur une valeur déterminée.

[*Texte*]

Mr. Akin: I think the point that is being missed here, Mr. Chairman, is that the suggestion this is tied up in marketing and distribution in a sense is correct, but it would not be all deductible under the new measure. That is the whole point. There is profit attributable to marketing and distributing goods in Canada. There are also costs that may not be deductible.

The Chairman: The only difference would be the profit portion of the differential.

Mr. Akin: We can move to the new measure because we do deal with that in the brief and compare several areas.

The Chairman: All right.

Mr. Harper: I think the one thing that becomes apparent in our discussion, Mr. Chairman, is that a multi-stage tax proposal would solve—

The Chairman: Solve all your problems. You would be totally happy with a multi-stage sales tax and away we go—

Mr. Harper: Right.

The Chairman: I told the minister that at lunch time.

Mr. Harper: So our concern is that this—

Mr. de Jong: What was the response of the minister?

The Chairman: He says that is right. He says the greatest thing about this is it has focused their minds on how wonderful an MMST would be. They will not oppose us now when we really go for the whole BTT and the rest of it.

Mr. de Jong: I just wanted to make certain I had the responses.

Mr. Harper: Our concern is this could take a significant time and that is why we are here to discuss the interim tax measures. Our understanding from Mr. Wilson is that the proposed changes are meant to help the present situation which we were debating a few minutes ago. Our present system uses determined value, but the example we gave you—and we can calculate many others for other products—gives us a $7.88 difference. It also helps retailers and distributors who distribute product when compared with an appliance manufacturer who is distributing his own brands within Canada and selling them directly to a retailer. On exhibit 2 we show the difference in that case is $11.52.

[*Traduction*]

M. Akin: Je crois que vous n'avez pas compris une chose, monsieur le président. L'idée liée à la commercialisation et à la distribution est juste, dans un sens, mais les frais ne seraient pas entièrement déductibles en vertu de la nouvelle mesure. C'est à cela que nous voulons en venir. Il y a une marge de profit attribuable à la commercialisation et à la distribution de biens au Canada. Il y a aussi des coûts qui risquent de ne pas être déductibles.

Le président: La seule différence serait la marge de profit sur la différence.

M. Akin: Passons à la nouvelle mesure proposée, puisque nous en parlons dans le mémoire et que nous comparons plusieurs domaines.

Le président: Très bien.

M. Harper: Une chose ressort de notre discussion, monsieur le président, et c'est le fait qu'un système de taxe multi-stade réglerait. . .

Le président: Réglerait tous vos problèmes. Une taxe de vente multi-stade vous plairait énormément, et le tour serait joué. . .

M. Harper: Exactement.

Le président: C'est ce que j'ai dit au ministre à midi.

M. Harper: Ce qui nous préoccupe, c'est que cette. . .

M. de Jong: Quelle a été la réaction du ministre?

Le président: Il a dit que c'était vrai. Il a dit que le plus grand avantage de ce système est qu'il a attiré l'attention des intéressés sur le fait qu'une taxe de vente multi-stade serait extraordinaire. Maintenant, ils n'opposeront aucune résistance lorsque nous mettrons en vigueur la TTC et tout le reste.

M. de Jong: Je voulais simplement m'assurer d'avoir sa réaction.

M. Harper: Ce qui nous préoccupe, c'est que la mise en vigueur pourrait prendre beaucoup de temps, et c'est pour cela que nous sommes venus discuter des mesures fiscales provisoires. Si nous avons bien compris M. Wilson, les changements proposés ont pour but d'alléger le problème actuel dont nous parlions il y a un moment. Le système actuel est basé sur le principe de la valeur déterminée. Cependant, l'exemple que nous vous avons donné—et nous pourrions vous en présenter plusieurs autres pour d'autres produits—donne une différence de 7,88$. Par ailleurs, cela facilite les choses pour les détaillants et les distributeurs qui doivent distribuer un produit comparativement à un fabricant d'appareils ménagers qui distribue ses propres marques à l'intérieur du Canada et les vend directement au détaillant. Dans ce cas-là, comme vous voyez à l'annexe 2, la différence est de 11,52$.

[*Text*]

• 1540

We feel the proposal does not reduce the tax inequities. They may be generally a cover to most industry, but not the appliance industry.

The arithmetic our industry has done indicates there will be an increase in the federal sales tax paid by the Canadian appliance manufacturing companies of $20 million. I would like to emphasize that in appliance industry terms that is a lot of money. The total industry profits two years ago were $26 million. So a $20 million tax increase is very significant. The proposed measures will have a serious impact on the industry, because they will widen the gap between a manufacturer and importer from $7.88 to $12.17 for a typical $1,000 appliance.

What we ideally would like to see is an exemption from the changes in spite of the agreed-to inequities. But if this is not possible, we feel there are three inequities that should be considered. These are on page 3 of our letter.

Manufactured appliances sold directly by Canadian manufacturers are taxed on the Canadian marketing and distribution profits, because the incidence of tax is at the point of sale that includes these profits, whereas imported appliances are not taxed on Canadian M and D profits because the incidence of tax is at the point of importation.

The second point is that we feel the standard 7% deduction for M and D costs allowed on imported appliances is too generous, because such costs are usually incurred after importation. In the case of Canadian-produced appliances, all M and D costs are incurred before the tax is calculated.

The third point is that many non-allowable M and D costs may be incurred by Canadian manufacturers but they will not be permitted as deductions in calculating the FST tax base. Yet these same costs incurred on behalf of imported appliances will not be taxed, because they were incurred after the incidence of tax.

We feel these are the key inequities that should be addressed. We make the observation that in Canada the consumer generally does not know and is not concerned whether an appliance is imported or whether an appliance is manufactured in Canada.

Based on these concerns, our recommendations are, first of all, that the profits attributable to marketing and distribution be excluded from the tax base; and secondly, that the 7% standard deduction be removed and only substantiated Canadian marketing and distribution costs should be allowed. We feel an exception could be made for small businesses. Thirdly, the legislation should provide flexibility in the determination of costs allocated

[*Translation*]

Nous estimons que les mesures proposées ne réduisent pas les inégalités sur le plan fiscal. Peut-être en général visent-elles la plupart des secteurs, mais pas celui de la fabrication des appareils ménagers.

Les calculs faits par notre secteur révèlent qu'il y aura une augmentation de l'ordre de 20 millions de dollars de la taxe de vente fédérale payée par les compagnies canadiennes de fabrication d'appareils ménagers. Je dois vous signaler que dans le contexte de notre secteur, cela représente énormément d'argent. Les bénéfices totaux réalisés par le secteur il y a deux ans étaient de 26 millions de dollars. Par conséquent, une augmentation fiscale de 20 millions de dollars serait très importante. Les mesures proposées auront donc de sérieuses répercussions sur le secteur, puisqu'elles vont élargir la marge entre le fabricant et l'importateur, la portant de 7,88$ à 12,17$ pour un appareil moyen de 1,000$.

Idéalement, il faudrait nous exempter de ces changements malgré les inégalités reconnues. Mais si ce n'est pas possible, il y a trois inégalités dont il faudrait tenir compte en particulier. Elles sont énumérées à la page 3 de notre lettre.

Les appareils ménagers vendus directement par des fabricants canadiens sont imposés selon les bénéfices canadiens de commercialisation et de distribution, puisque la taxe est calculée au point de vente et cela comprend les bénéfices, tandis que les appareils importés ne sont pas imposés sur les profits de C et D canadiens, puisque la taxe est calculée au point d'importation.

Deuxièmement, nous estimons que la déduction normale de 7 p. 100 pour les frais de C et D autorisée pour les appareils importés est trop généreuse, puisque les coûts en question sont généralement encourus après l'importation. Dans le cas des appareils ménagers fabriqués au Canada, tous les frais de C et D sont engagés avant le calcul de la taxe.

Troisièmement, les fabricants canadiens peuvent engager beaucoup de frais de C et D non admissibles, mais ces frais ne seront pas comptés comme des déductions dans le calcul de la base de la taxe de vente fédérale. Et pourtant, si ces mêmes coûts sont engagés pour un appareil importé, ils ne seront pas imposables, puisqu'ils ont été engagés après le calcul de la taxe.

Ce sont là à notre avis les principales inégalités sur lesquelles vous devez vous pencher. Nous signalons qu'au Canada, le consommateur en général ne sait pas si un appareil a été importé ou s'il a été fabriqué au Canada, et la question ne l'intéresse pas.

Compte tenu de ces préoccupations, nous recommandons, premièrement, que les bénéfices attribuables à la commercialisation et à la distribution soient exclus de l'assiette fiscale; deuxièmement, que la déduction normale de 7 p. 100 soit supprimée et que seuls les frais de commercialisation et de distribution canadiens justifiables soient admis. Une exception pourrait être faite dans le cas des petites entreprises. Troisièmement, la loi

[*Texte*]

to marketing and distribution functions. If some exclusions from M and D costs are required, we submit that such items should be kept to a minimum. Any such non-deductible costs should be specific and clearly defined.

To summarize, we feel first of all we are facing a major increase in the federal sales tax for our industry with this proposal. I make the comment that our M and D costs are definitely well below the 25%, and we feel a 25% uplift is unduly high and ought to be re-examined. We make the observation that consumers and retailers in Canada are not yet aware of the inflationary increase this tax proposal will bring to our economy. So I feel it is very important that you should carefully consider the impact of this proposal on both the manufacturers and the Canadian consumer.

Mr. Minaker: I think all of us as Canadians want to see Canadian manufacturing expand and blossom. But we also have responsibilities as members of the finance committee to make sure we try to find the funds to run our country and provide social services and so on.

• 1545

What I wanted to say, Mr. Chairman, was it was interesting when it was stated that with the proposal there would be a benefit of some $12 for every $1,000 item.

Mr. Harper: Right, $12.17.

Mr. Minaker: Per $1,000 item sold. Then I start to reflect it would be $6 on $500, $3 on $250, $1.50 on $125 item.

The Chairman: That is a different figure you have given.

Mr. Minaker: Yes, it is the difference only.

The Chairman: It depends on a 30% differential between the imported product and the manufactured product—

Mr. Harper: Right.

The Chairman: I do not know where you get that figure.

Mr. Minaker: My question, Mr. Chairman, is what is the average item sold by the Canadian manufacturer with this competition from abroad. Is it $500 an item?

Mr. Collins-Wright: Fifty-three percent.

Mr. Minaker: Is the dollar value $1,000 for 90% of the industry? Are we talking about 3%, 4%, or are we talking about the Canadian Manufacturers' Association's

[*Traduction*]

devrait prévoir suffisamment de souplesse dans la détermination des coûts attribuables à la commercialisation et à la distribution. S'il faut prévoir des exclusions au niveau des frais de C et D, nous estimons que les articles en question devraient être tenus à un minimum. Ainsi, tous les coûts non déductibles devraient être énumérés de façon claire et précise.

En résumé, nous estimons premièrement que cette proposition entraînera pour nous une importante majoration de la taxe de vente fédérale. À titre d'observation, nos frais de C et D sont considérablement inférieurs à 25 p. 100 et nous estimons qu'une majoration de 25 p. 100 est excessive et devrait être réexaminée. Toujours à titre d'observation, les consommateurs et les détaillants canadiens ne sont pas encore conscients de l'augmentation inflationniste qu'entraînera cette proposition fiscale. Par conséquent, il est d'une importance capitale que vous examiniez soigneusement les répercussions de cette proposition, tant pour les fabricants que pour les consommateurs canadiens.

M. Minaker: Je pense que tous les Canadiens veulent que le secteur canadien de la fabrication prenne de l'expansion et prospère. Mais à titre de membres du Comité des finances, nous avons aussi la responsabilité de veiller à trouver les fonds nécessaires pour administrer le pays, pour fournir des services sociaux, etc.

Ce que je voulais dire, monsieur le président, c'est qu'il a été intéressant d'entendre que cette proposition entraînerait des bénéfices de quelque 12$ pour chaque article de 1,000$.

M. Harper: Oui, 12,17$.

M. Minaker: Sur un article de 1,000$ vendu. Je me suis alors dit, cela représente 6$ sur 500$, 3$ sur 250$, 1,50$ sur 125$.

Le président: Vous n'avez donné que la différence.

M. Minaker: Oui, il ne s'agit que de la différence.

Le président: Qui repose sur une différence de 30 p. 100 entre le prix du produit importé et celui du produit fabriqué. . .

M. Harper: En effet.

Le président: Je ne vois vraiment pas comment vous arrivez à ce chiffre.

M. Minaker: Je veux savoir, monsieur le président, quel est le prix moyen d'un article vendu par le fabricant canadien avec cette concurrence de l'étranger? Le prix moyen est-il de 500$ l'article?

M. Collins-Wright: Cinquante-trois p. 100.

M. Minaker: Vendez-vous vos produits 1,000$ pièce, dans 90 p. 100 des cas? S'agit-il de 3 p. 100, 4 p. 100 ou s'agit-il des mêmes préoccupations que celles de

[*Text*]

concerns? Is the average item $100 or $200? What is the value? Do you have that?

Mr. Collins-Wright: It is fairly easy to calculate. Our sales are $460 million; we sell a million products.

Mr. Minaker: So it is roughly $460 an item. We are looking at about a $6 difference.

Of those manufacturers, how many import either parts or complete manufactured items as part of the distribution system? Do 50% of your manufacturers strictly manufacture their own item and sell it in our market, or do they have a distribution system whereby they import part of the parts and products and complement their lines? We are trying to be open and honest, we are trying to find a solution to the problem.

Mr. Collins-Wright: We could give you percentages.

Mr. Harper: Eighty percent of the products are made in Canada; 20% are imported. Of that 20%, a significant part are products resold by Canadian manufacturers. But as an industry we are manufacturing much more in Canada than any other major consumer durables manufacturers.

Mr. Minaker: Are we looking at about a 1% impact, then?

Mr. Collins-Wright: No.

Mr. Minaker: I am just trying to work it out. Maybe I am all wrong on this, but if you look at $6 on a $500 item, 80% manufactured here and 20% brought in from outside, in a very broad analysis we are looking at about a 1% concern. Is that about right? We are trying to find out to help you people. We are trying to get to the magnitude of the problem. We are talking about $5 on $500.

Mr. Collins-Wright: Right, but exhibit 1 gives the present sales tax we are paying on a $1,000 unit as $91.88. The proposed tax is $109.82. If you take the two, you are paying an increase of $19.94 and half of that, if you use the $500, would be $10.

Mr. Minaker: Okay. I was just using your opening comments, that is all.

Mr. Akin: Even if you take it at $6 per appliance, if you multiply that by three million appliances that is a lot of money to this industry in terms of a difference.

Mr. Minaker: Yes, but I am looking at it from the impact on the marketing point of view.

Mr. Harper: Our industry is an intensely competitive industry where a dealer will switch his purchases from one manufacturer to an importer or another manufacturer for 1% of price.

[*Translation*]

l'Association des manufacturiers canadiens? Le prix moyen d'un article est-il de 100$ ou de 200$? Quel est le prix? Le savez-vous?

M. Collins-Wright: C'est assez facile à calculer. Notre chiffre de vente s'élève à 460 millions de dollars; nous vendons un million d'articles.

M. Minaker: Donc la valeur moyenne est de 460$ l'article. Il s'agit donc d'une différence d'environ 6$.

De vos membres, combien importent soit des pièces ou des appareils complètement assemblés pour les distribuer? Est-ce que 50 p. 100 de vos membres fabriquent uniquement leur propre produit pour le vendre au Canada ou font-ils partie d'un réseau de distribution qui leur permet d'importer des pièces et des appareils afin de compléter leur gamme de produits? Nous essayons, en toute honnêteté, de comprendre afin d'essayer de trouver une solution à ce problème.

M. Collins-Wright: Nous pouvons vous donner des pourcentages.

M. Harper: Quatre-vingts p. 100 de nos produits sont fabriqués au Canada; 20 p. 100 sont importés. De ces 20 p. 100, un pourcentage important est revendu par les fabricants canadiens. Comme industrie toutefois, nous sommes les principaux fabricants de biens de consommation durables au Canada.

M. Minaker: Peut-on supposer une perte de 1 p. 100 alors?

M. Collins-Wright: Non.

M. Minaker: J'essaie simplement de faire les calculs. J'ai peut-être tout à fait tort, mais si sur un article de 500$, c'est 6$, et que vous fabriquez 80 p. 100 des appareils ici et en importez 20 p. 100, à première vue, vous semblez vous préoccuper d'une différence de 1 p. 100. N'est-ce pas? Nous essayons de nous renseigner afin de pouvoir vous aider. Nous essayons de comprendre l'ampleur du problème. Il s'agit d'environ 5$ sur 500$.

M. Collins-Wright: Très bien, mais regardez le tableau 1 où vous pouvez voir que sur un appareil de 1,000$, nous versons actuellement 91,88$ en taxe de vente. La taxe proposée est de 109,82$. Si vous faites la différence, vous constatez qu'il y une augmentation de 19,94$ laquelle, divisée par deux, pour un article de 500$, donnerait 10$.

M. Minaker: Très bien. Je m'étais fondé sur votre exposé, voilà tout.

M. Akin: Même s'il ne s'agissait que de 6$ par appareil, multipliés par 3 millions d'appareils ménagers, cela représente une différence considérable pour l'industrie.

M. Minaker: Oui, mais j'essayais de comprendre les répercussions sur les ventes.

M. Harper: La concurrence est si forte dans notre industrie qu'un détaillant abandonnera un fabricant au profit d'un importateur ou d'un autre fabricant pour une différence de prix de 1 p. 100.

[*Texte*]

Mr. Minaker: That is what I am trying to pull out of you.

Mr. Harper: The other point that is very important to make is in the case of white goods—ranges, refrigerators, washers, dishwashers, etc.—the competition is from the U.S. It is a different situation from brown goods and microwave ovens.

Mr. Minaker: Thank you very much, Mr. Chairman.

• 1550

Mr. Dorin: I still have a problem here, and it is the same as the chairman felt. You people must be working together, I presume, with some of the other people who have been here. We had the same example in one of the previous meetings we had this week or last week, I forget—the $700 and the $1,000. I just have real difficulty with that. Maybe you can try to somehow use some other words to convince us, because it just does not make any sense.

The Chairman: If you could buy the goods for $700 in a foreign country, you would buy them all there. Why would you make anything in Canada? If you can buy these goods so cheaply abroad, you would buy them all in a foreign country. I know if I were. . . I am a consumer; I go across the border. If I can buy it for $700 and bring it in and not pay any duty on it—

Mr. E.A. Quinn (Canadian Appliance Manufacturers Association): What happens to Canada in the future if we decide to shut down all the manufacturers because it is cheaper?

The Chairman: I do not know. I am taking your figures and assuming that either your figures are great figures for the argument. . . but they do not make any economic sense because nobody would operate with these figures.

Mr. Harper: I think the important point is that we do in fact manufacture products in Canada at less cost than importing the products from a U.S. parent company. That is why we are still manufacturing in Canada.

The Chairman: Of course you do.

Mr. Harper: If we buy a refrigerator from the U.S. for $700 and if we can manufacture it in Canada for $700, then we will be paying the additional federal sales tax because we are making it in Canada.

The Chairman: Well, now, that makes more sense to me. In other words, let us assume you can either. . . it is imported across the border at $700 or you can make it for $700. You say at the border you pay the sales tax at the border, and this one is less 7%, plus 25% times 12%—or multiply $700 by 13.95 and it gives you a new tariff.

[*Traduction*]

M. Minaker: Voilà justement ce que j'essaie d'apprendre.

M. Harper: Il est très important de noter que dans le cas des appareils ménagers—des cuisinières, des réfrigérateurs, des laveuses, des lave-vaisselle, etc.—la concurrence vient des États-Unis. La situation est différente dans le cas de l'équipement ménager et des fours micro-ondes.

M. Minaker: Merci beaucoup, monsieur le président.

M. Dorin: Je ne suis toujours pas convaincu, pas plus que le président. Vous travaillez, je présume, avec certains des autres témoins qui ont déjà comparu. Lors de rencontres précédentes, cette semaine ou la semaine dernière, j'oublie, on nous a donné le même exemple—700$ et 1,000$. J'ai beaucoup de mal à m'y retrouver. Peut-être pouvez-vous essayer de trouver une autre explication afin de nous convaincre, car pour l'instant, c'est à n'y rien comprendre.

Le président: Si vous pouviez vous procurer des appareils à l'étranger, pour 700$ pièce, vous le feriez. Pourquoi fabriquer quoi que ce soit au Canada? Si vous pouviez acheter ces appareils moins cher à l'étranger, vous le feriez. Je sais que si j'étais. . . je suis un consommateur; je traverse la frontière. Si je peux me procurer quelque chose pour 700$ et l'importer en franchise. . .

M. E.A. Quinn (Association canadienne des fabricants de gros appareils ménagers): Qu'arriverait-il à l'avenir, au Canada, si nous décidions tous de fermer nos usines parce qu'il est moins coûteux d'importer?

Le président: Je n'en sais rien. Mais je prends vos chiffres, et j'en conclus qu'ils défendent votre thèse. . . sur le plan économique, c'est irréaliste, car personne ne resterait en affaires avec de tels chiffres.

M. Harper: L'essentiel, je pense, c'est qu'il nous coûte moins cher de produire ces appareils au Canada que de les importer de nos sociétés mères aux États-Unis. C'est pourquoi nous continuons à les fabriquer au Canada.

Le président: Évidemment.

M. Harper: Si nous achetons un réfrigérateur aux États-Unis pour 700$, et si nous pouvons le fabriquer au Canada pour 700$, il nous en coûtera néanmoins plus cher parce qu'il faut rajouter la taxe fédérale de vente sur les produits fabriqués au Canada.

Le président: Là j'y comprends quelque chose. En d'autres termes, supposons que vous puissiez soit importer l'appareil pour 700$ ou le fabriquer pour 700$. Vous dites que vous devez verser la taxe de vente à la frontière selon la formule suivante: moins 7 p. 100, plus 25 p. 100, multiplié par 12 p. 100—c'est-à-dire 700$ multiplié par 13.95 et voilà le nouveau taux.

[*Text*]

Mr. Harper: Right. I think an important point there is that if you are buying it from a U.S. parent, it is not spending 7% on marketing for Canada.

The Chairman: Let us assume there is absolutely no marketing. It comes without even a box on it. It is just—

Mr. Quinn: We will also give the importer a 7% reduction for no reason whatsoever.

The Chairman: That is right, okay. He has absolutely... Now, on your other hand, what is your marketing cost? If you are going to market either the imported goods or the domestic goods, you have to have a marketing cost.

Mr. Harper: In the brief we suggested 18%.

The Chairman: Okay, so if your marketing costs are 18%, you would go down 18%, would you not?

Mr. Harper: We have it on exhibit 3, in fact.

Mr. Collins-Wright: From the 100, that is what we have done.

Mr. Quinn: We have financial costs that are not marketing. We have taxes to pay to governments.

The Chairman: Financial costs when you import.

Mr. Quinn: Some minimal leftover has to represent profit.

Mr. Dorin: We have the situation here where you have two choices. You bring it in at $700 or you make it at $700. Then let us go from there; let us start from the $700 and follow it through. The manufacturer who made it and from whom you are buying it for $700 presumably has some financial costs as well, but that is part of the $700.

Mr. Harper: I think the important thing is that if it is an imported product, the federal sales tax would be paid on the $700.

Mr. Dorin: Right, no problem there—got that.

Mr. Harper: In the case of a Canadian appliance industry, we distribute and market our own products, and that costs us 18%.

Mr. Dorin: Except somebody has to distribute the $700... Let us carry on... 18%, I can fit that.

Mr. Harper: Then we have marketing profits and non-deductible marketing costs. If we then sell the product for $1,000, then we would—

The Chairman: You would deduct $180 for marketing.

Mr. Harper: Right.

[*Translation*]

M. Harper: En effet. Il est à noter que si vous achetez l'appareil de votre société mère aux États-Unis, il ne coûtera pas 7 p. 100 de commercialisation au Canada.

Le président: Supposons qu'il n'y ait absolument aucun frais de commercialisation. Le produit arrive sans même sa boîte. C'est simplement...

M. Quinn: Nous accordons également une réduction de 7 p. 100 à l'importateur, sans raison.

Le président: En effet, très bien. Il n'a absolument... Par ailleurs, quels sont vos frais de commercialisation? Que vous vendiez des appareils importés ou des appareils fabriqués ici, il vous en coûte quelque chose.

M. Harper: Nous parlons de 18 p. 100 dans le mémoire.

Le président: Très bien, donc si vos frais de commercialisation se chiffrent à 18 p. 100, il y aurait une réduction de 18 p. 100, n'est-ce pas?

M. Harper: C'est au tableau 3, en fait.

M. Collins-Wright: En nous fondant sur 100, c'est ce que nous avons fait.

M. Quinn: Nous avons des frais financiers qui n'ont rien à voir avec la commercialisation. Nous devons verser des impôts au gouvernement.

Le président: Des frais financiers à l'importation.

M. Quinn: Il faut quand même des bénéfices, si minimes soient-ils.

M. Dorin: Voici, vous avez deux choix. Vous pouvez importer l'appareil qui coûte 700$ ou vous pouvez le fabriquer ici pour le même prix. Voyons ce qui arrive en prenant ce 700$ comme point de départ. Le fabricant qui l'a fabriqué et de qui vous l'achetez au prix de 700$ a eu aussi des frais financiers qu'il a inclus dans le prix de vente.

M. Harper: Ce qu'il ne faut pas oublier, c'est que dans le cas d'un produit importé, c'est sur les 700$ qu'est versée la taxe fédérale de vente.

M. Dorin: En effet, j'ai compris.

M. Harper: L'industrie canadienne des gros appareils ménagers commercialise et distribue ses propres produits au coût de 18 p. 100.

M. Dorin: Sauf que quelqu'un doit faire la distribution de l'appareil de 700$... Continuons... 18 p. 100, j'accepte ce chiffre.

M. Harper: Ensuite, il y a les bénéfices de la vente et les frais de commercialisation non déductibles. Si nous vendons l'appareil 1,000$, nous...

Le président: Vous en défalquez 180$ pour la commercialisation.

M. Harper: En effet.

[*Texte*]

The Chairman: Then you would gross it up by 25.

Mr. Harper: Which is the first line of the top of exhibit 3.

Mr. Akin: Exhibit 3 really sets out an example. The point here is that there are costs that are part of the base for FST purposes on domestically produced product and are not part of the base for imported product.

The Chairman: Let us stop right now. We have just discussed the fact that the imported product has a reduction of 7 plus 25 times 12% to get your tax. Your domestic product is sold for $1,000; you sold the imported one for $1,000 too, when you resold it. You had $180 marketing costs or 18%, so you subtract 18% from the $1,000 and it gives you $820. All right. Then you gross up and work out your tax from there.

• 1555

Mr. Harper: Right, which is $100.

The Chairman: Are you not closer than you were before?

Mr. Harper: It gives you $109.82.

The Chairman: Well, before, you did not do anything.

Mr. Akin: Before, we had a determined value that reduced but did not eliminate the import advantage. The whole point is that under this new measure, we are in a worse position than we before.

The Chairman: Your determined value was what?

Mr. Akin: It was 14.25% deduction.

The Chairman: You already have a determined value reduction of 14.25%.

Mr. Akin: That is correct. On national brands only.

The Chairman: The minister's proposal is you can either take the determined value or you can take the M and D, whatever is the best.

Mr. Collins-Wright: Yes. Under those circumstances, we would take the M and D at 18%.

The Chairman: On that basis, you would obviously take the M and D at 18%, would you not?

Mr. Collins-Wright: Right. So if we take the present and use exhibit 1 as compared to exhibit 3, you go from $91.88 to $109.82. The differential increases from $7.88 to $12.17. One of the reasons it increases is that we do not understand why 7% is being deducted from the imported product.

Mr. de Jong: If it were not deducted, how close would it be?

Mr. Collins-Wright: There could be, and we have guessed at this, perhaps 1% to 1.5%, if they have any marketing at all. If we were to buy a product, there would be no M and D on the imported cost because we would absorb all that in our selling price.

[*Traduction*]

Le président: Ensuite, vous ajoutez 25 p. 100.

M. Harper: La première ligne du tableau 3.

M. Akin: En fait, le tableau 3 n'est qu'un exemple. Nous essayons de faire valoir que la TVF représente des frais dans le cas des appareils produits au pays qui n'entrent pas dans le prix de base des produits importés.

Le président: Arrêtons-nous là un instant. Vous venez de nous dire que pour calculer la taxe sur le produit importé, vous déduisez 7 p. 100 additionné de 25 p. 100 multiplié par 12 p. 100. Vous vendez le produit canadien 1,000$; vous vendez également le produit importé 1,000$. Vos frais de commercialisation étaient de 180$, soit 18 p. 100, que vous avez soustraits de 1,000$, ce qui vous donne 820$. Très bien. C'est à partir de ce montant qu'il faut calculer la taxe à payer.

M. Harper: En effet, c'est-à-dire 100$.

Le président: L'écart ne s'est-il pas rétréci?

M. Harper: On arrive à 109,82$.

Le président: Auparavant, vous n'aviez rien.

M. Akin: Auparavant, grâce à la valeur déterminée, l'avantage tiré du produit importé n'était pas éliminé mais réduit. Or en vertu de cette nouvelle disposition, nous nous retrouvons en pire posture qu'auparavant.

Le président: La valeur déterminée était à combien?

M. Akin: La déduction était de 14.25 p. 100.

Le président: Vous avez déjà une réduction de 14.25 p. 100 sur la valeur déterminée.

M. Akin: C'est juste. Dans le cas uniquement des marques de commerce.

Le président: Ce que propose le ministre, c'est de choisir ce qui est le plus avantageux, la valeur déterminée ou les frais de C et D.

M. Collins-Wright: Oui. Dans ces circonstances, ce sont les frais de C et D à 18 p. 100 que nous choisirions.

Le président: Manifestement vous allez déduire les frais de C et D, à 18 p. 100, n'est-ce pas?

M. Collins-Wright: Oui. Si nous comparons le tableau 1 au tableau 3 nous passons de 91,88$ à 109,82$. La différence augmente de 7,88$ à 12,17$. Nous ne comprenons d'ailleurs pas pourquoi on défalque 7 p. 100 du prix du produit importé.

M. de Jong: Sans cette déduction, la différence de prix serait-elle minime?

M. Collins-Wright: Peut-être, c'est tout à fait approximatif, peut-être 1 à 1,5 p. 100 s'il y a des frais de commercialisation. Si nous achetons le produit, il n'y a aucun frais de C et D dans le prix à l'importation, car nous l'incluons dans notre prix de vente.

[*Text*]

The Chairman: What you are really arguing, then, is that to give importers the 7% automatic M and D reduction is unfair to domestic manufacturers, who will have to pay some M and D no matter what they operate.

Mr. de Jong: It is the same argument that the Canadian Manufacturers' Association also had in terms of capital goods.

The Chairman: Yes.

Mr. Harper: To answer an earlier question, if my arithmetic is correct, if the 7% is not granted, the importer will pay $105 compared to the manufactuer at $109.82.

Mr. de Jong: Yes, $105. Clear.

Mr. Akin: Yes, that sounds right.

Mr. de Jong: So the differential would be $4.82.

Mr. Minaker: If that is the case, in all of your assumptions, you have assumed in the purchase price of your imported products that you have your exchange rates and your present duties and your brokerage fees.

Mr. Collins-Wright: Your exchange rate. . . it is a landed cost.

Mr. Minaker: Okay, and you have assumed that the distributor, wherever he be, will accept the brokerage cost and also the transportation cost to get it to his door. That is not in the $700—

Mr. Collins-Wright: But on which they do not pay tax.

Mr. Minaker: No, I am saying they do not pay tax, but you have assumed that when you made that tax assumption, the $700 you used for imported products includes the tariff, the exchange rate, brokerage fees and transportation costs. Is that legitimate? I am just answering you. I used to be in a manufacturing agency.

Mr. Dorin: The first three would be correct, but the last two—

Mr. Minaker: I am just asking if you have made the assumption that it is realistic that when you look at a national brand that is $1,000 and when you apply the imported product that is at $700 and it includes, if it is a 15% or 22.5%—I guess 15%—

Mr. Morrison: The duty-paid value is $700.

Mr. Minaker: Okay, so it is 15% duty and whatever exchange rate difference, whether it be Taiwan or the United States—

Mr. Morrison: The United States.

Mr. Minaker: —plus the 3% brokerage fees, plus the transportation costs from the border to the warehouses. But they are all included.

We are talking about competition. All we want is a level playing field, but we want more than a level playing

[*Translation*]

Le président: Donc, en fait, vous essayez de faire valoir qu'il est injuste à l'égard des fabricants canadiens, qui doivent de toute façon assumer des frais de C et D, d'accorder automatiquement une déduction de 7 p. 100 à ce titre aux importateurs.

M. de Jong: L'Association des manufacturiers canadiens nous a présenté le même argument en ce qui concerne les biens d'équipments.

Le président: Oui.

M. Harper: Pour revenir à une question précédente, si j'ai bien fait les calculs, sans cette déduction de 7 p. 100, l'importateur verserait 105$ comparé aux 109,82$ du fabricant.

M. de Jong: Oui, 105$. J'ai compris.

M. Akin: Oui, j'ai l'impression que c'est juste.

M. de Jong: La différence ne serait plus que de 4,82$.

M. Minaker: S'il en est ainsi, vous avez supposé dans toutes vos hypothèses que le prix d'achat du produit importé inclut le taux de change, les droits de douane et les frais de courtage.

M. Collins-Wright: Le taux de change. . . c'est le coût en magasin.

M. Minaker: Très bien, vous avez présumé que le distributeur, quel qu'il soit, paiera les frais de courtage et de transport aussi jusque chez lui. Cela ne figure pas dans les 700$. . .

M. Collins-Wright: S'ils ne sont pas imposés.

M. Minaker: Non, je sais qu'il n'y a pas de taxe, mais je vous demande si dans votre hypothèse sur la taxe à payer vous avez inclus dans les 700$ les droits de douane, le taux de change, les frais de courtage et les frais de transport. Est-ce légitime? Je vous pose la question. J'ai travaillé pour une entreprise manufacturière.

M. Dorin: Dans le cas des trois premiers, c'est juste, mais les deux derniers. . .

M. Minaker: Je vous demande simplement si, pour être réalistes dans votre hypothèse, vous avez comparé la marque intérieure à 1,000$ et le produit importé à 700$ qui incluerait 15 p. 100 ou 22,5 p. 100—je suppose que c'est 15 p. 100. . .

M. Morrison: La valeur aux fins des droits de douane est de 700$.

M. Minaker: Très bien, donc les droits de douane sont de 15 p. 100, et quelle que soit la différence dans le taux de change, que cela vienne de Taiwan ou des États-Unis. . .

M. Morrison: Des États-Unis.

M. Minaker: . . . plus 3 p. 100 de frais de courtage, plus les frais de transport de la frontière aux entrepôts. Vous avez inclus tous ces coûts.

Ce qui nous intéresse, c'est la concurrence. Nous voulons les mêmes conditions pour tous, mais en pipant

[*Texte*]

field for you people who manufacture in Canada. I want better than a level playing field.

• 1600

Mr. Morrison: I would not mind.

Mr. Minaker: I want you up there and these guys up here. So you know where I stand. But I just want to know what we are looking at. And is that realistic? I do not know. When I was a manufacturer's agency, I sold Canadian products and I also sold U.S. products. In many cases the U.S. products, because we added these things, were not necessarily competitive. I was not into white goods. But because of that they were not competitive. So you went out and sold them on their benefits or whatever they were.

But all I want to know is whether in the $700 you feel it is fair to say that by adding the duty, by adding the brokerage fees and the exchange rate, you feel you are legitimate that there is a 30% differential there.

Mr. Morrison: No.

To the other gentleman, he keeps saying. . . I said that is the duty-paid value. If you take the duty-paid value plus the other items you have talked about, that becomes part of the selling price to the retailer. We recover it.

Mr. Minaker: I know.

Mr. Morrison: So there are costs you have described, such as freight from the border to a warehouse; warehousing it, selecting it, shipping it, packing, billing it, collecting it. All those costs are included between the $700 and the $1,000 selling price. It is in the margin.

Mr. Harper: I think an important point is that we have submitted to the Department of Finance hard examples, based on our actual costs within Camco, and we have suggested the rest of the industry might be the same. This is very confidential information, but we are more than prepared to let anyone go through our books on a confidential basis, and that analysis will substantiate the numbers we have here.

The Chairman: Let me make the suggestion to you that you have done these calculations showing 18% M and D costs. I do not know what you have included in your M and D, but if some other things were included that you had not already included, such as certain office costs and so on. . . as long as you get enough included in M and D you are okay. But—

Mr. Collins-Wright: Are you suggesting we are up to 25%? Well, 25% is the figure we calculated.

The Chairman: It has to be. You would have to have a 20% M and D—

Mr. Minaker: You would have to have at least a 20%.

[*Traduction*]

les dés en faveur de ceux comme vous qui fabriquent au Canada. Je veux améliorer vos chances.

M. Morrison: Je ne m'y opposerais pas.

M. Minaker: Je veux que vous soyez ici et que les autres soient là. Vous savez donc quelle est ma position. Par ailleurs, je veux comprendre de quoi il s'agit. Est-ce réaliste? Je n'en sais rien. Lorsque je représentais un manufacturier, je vendais des produits canadiens et je vendais des produits américains. Dans de nombreux cas, les produits américains, à cause de tous les frais qu'il fallait rajouter, n'étaient pas nécessairement compétitifs. Je ne vendais pas de gros appareils ménagers. Quoi qu'il en soit, mes produits importés n'étaient pas compétitifs. Il fallait, pour les vendre, vanter leurs avantages.

Tout ce que je veux savoir c'est si vous estimez qu'il est juste de dire qu'en ajoutant les droits de douane, les frais de courtage et le taux de change, dans les 700$, la différence est bel et bien de 30 p. 100.

M. Morrison: Non.

A l'autre député, il répète sans cesse. . . J'ai bel et bien parlé de la valeur à l'acquitté. Si vous ajoutez à la valeur à l'acquitté les autres frais dont vous avez parlé, le taux devient le prix de vente au détaillant. Nous récupérons ces frais.

M. Minaker: Je sais.

M. Morrison: Les coûts que vous décrivez tels que le transport de la frontière à l'entrepôt, l'entreposage, la sélection, l'expédition, l'empaquetage, la facturation, et la perception des comptes à recevoir, y figurent. Tous ces coûts s'ajoutent aux 700$ pour donner un prix de vente de 1000$, avec une marge de profit.

M. Harper: Il faut noter, je pense, que nous avons donné au ministère des Finances des exemples concrets, fondés sur nos coûts réels chez Camco, et nous avons suggéré aux autres membres de l'industrie de faire la même chose. Il s'agit de renseignements très confidentiels, mais nous serions tout à fait disposés à montrer nos livres, si vous promettez d'être discrets, à quiconque s'y intéresse. Vous constaterez que l'analyse justifiera les chiffres que nous donnons ici.

Le président: Je dirais que vous avez fondé vos calculs sur des coûts de C et D de 18 p. 100. Je ne sais pas si vous avez inclus vos coûts de C et D, mais si on devait inclure certains frais que vous avez jusqu'à présent exclus, certains coûts de bureau, etc. . . Dans la mesure où vous obtenez suffisamment pour les coûts de C et D, vous vous tirez d'affaire. Mais. . .

M. Collins-Wright: Voulez-vous dire que nous sommes à 25 p. 100? C'est justement le chiffre auquel nous sommes arrivés.

Le président: Forcément. Il vous faut au moins 20 p. 100 de C et D. . .

M. Minaker: Il vous faut au moins 20 p. 100.

[*Text*]

Mr. Akin: A bit more than 20%.

Mr. Harper: I think an important point, Mr. Chairman, is that in a competitive industry such as ours, even if we add everything we would consider is reasonable, 18% is the number we come up with.

Mr. Minaker: The banks would not be happy, though.

The Chairman: Okay, I think we have it.

Mr. Minaker: I have one question—and you may not want to answer it. When you do these calculations, are they based on the U.S. imports or offshore imports? Which is your greatest concern? You might not want to answer it, but I am—

Mr. Harper: I think I answered it before. These are based on white goods imports from the United States. Our concern for washers, dryers, ranges, refrigerators, and dishwashers is competition from the United States.

Mr. Minaker: What about microwave ovens?

Mr. Harper: In the case of microwave ovens, our concern is the Orient. In fact, the Oriental competition has basically driven Canadians out of manufacturing microwave ovens.

Mr. de Jong: Do you have any idea what the inflationary effect will be?

Mr. Harper: Well over 2% on the price of an appliance.

Mr. Minaker: Why?

Mr. Harper: Because of the increase in federal sales tax.

The Chairman: Thank you very much. I think I understand your point quite well.

We will have a five-minute adjournment.

• 1605

• 1612

The Chairman: We are continuing with our hearings under Standing Order 96(2), with reference to the manufacturers' sales tax and changes proposed in the budget of February 10, 1988.

Our witness is Wolfe D. Goodman, Q.C., Doctor of Law and senior partner in the law firm of Goodman and Carr, and an old friend. Very well, you may begin.

Mr. Wolfe D. Goodman, Q.C. (Goodman and Carr): Thank you, sir.

Mr. Chairman and gentlemen, I have a very strong commitment to the idea of a national sales tax in this country. First of all I believe that a value-added tax itself

[*Translation*]

M. Akin: C'est un peu plus de 20 p. 100.

M. Harper: Il est à noter, monsieur le président, que dans un secteur aussi compétitif que le nôtre, même si nous incluons tout ce que nous jugeons raisonnable, nous arrivons à 18 p. 100.

M. Minaker: Les banques cependant ne s'en réjouiraient pas.

Le président: Très bien, je pense que nous avons compris.

M. Minaker: J'ai une question—et vous ne voudrez peut-être pas y répondre. Lorsque vous avez effectué ces calculs, vous vous êtes fondés sur des importations en provenance des États-Unis ou d'ailleurs? Quelle est votre plus grande inquiétude? Vous ne voudrez peut-être pas répondre, mais je suis. . .

M. Harper: Je pense y avoir déjà répondu. Ces chiffres représentent les appareils ménagers importés des États-Unis. Ce qui nous préoccupe, ce sont les laveuses, les sécheuses, les cuisinières, les réfrigérateurs et les lave-vaisselle en provenance des États-Unis qui nous font concurrence,

M. Minaker: Et les fours micro-ondes?

M. Harper: Dans ce cas-là, c'est l'Asie que nous surveillons. En fait, la concurrence asiatique a plus moins exclu les Canadiens de la fabrication des fours micro-ondes.

M. de Jong: Avez-vous une idée de l'incidence de ces mesures?

M. Harper: Plus de 2 p. 100 sur le prix d'un appareil.

M. Minaker: Pourquoi?

M. Harper: À cause de l'augmentation de la taxe de vente fédérale.

Le président: Merci beaucoup. Je pense avoir très bien compris vos arguments.

Nous allons faire une pause de cinq minutes.

Le président: Nous poursuivons donc nos audiences conformément à l'article 96(2) du Règlement, taxe sur les ventes des fabricants et modifications proposées dans le Budget du 10 février 1988.

Notre témoin est M. Wolfe D. Goodman, c.r., docteur en droit, associé principal à l'étude Goodman et Carr, et un vieil ami. Vous avez la parole.

M. Wolfe D. Goodman, c.r. (Goodman et Carr): Merci.

Monsieur le président, messieurs, je suis un ferme partisan de l'idée d'une taxe de vente nationale au pays. Je pense qu'une taxe à la valeur ajoutée en elle-même est

[*Texte*]

is a great improvement, and in addition, if this could be worked out as a jointly sponsored federal and provincial tax, I believe it will represent one of the major tax reforms that we have seen in this century, comparable only to the federal-provincial income tax collection agreements. I think every effort should be made to encourage this result.

I am hopeful we will see a national sales tax within the next few years. In the meantime we have to put up with the federal manufacturers' sales tax. It is a very imperfect tax. I have discussed some of the criticisms in the written submission which I have given and commented that the focus of criticism has changed over the years. I have also commented in that paper on some of the advantages to the provinces in joining in a national scheme, something that may not always be completely obvious. Provinces naturally are reluctant to give up their autonomy in the taxing jurisdiction, but the advantages to them are extremely great.

However, until we get to that desirable situation, amendments are clearly necessary in the present federal manufacturers' sales tax. Those are largely the result of the decision of Mr. Justice Muldoon, at the end of 1986, in the Vanguard Coatings case. You will recall, Mr. Chairman and gentlemen, that under section 34 of the Excise Tax Act, whenever the minister is of the opinion that sales or excise tax is being paid on less than a fair price on which tax should be levied, he is entitled, according to the statute, to set a fair price and tax must then be paid on that price. A very broad, arbitrary, old-fashioned provision, of the kind that we were accustomed to under the Income Tax Act.

In 1942 the Supreme Court of Canada held in the Noxema case that this power was not subject to any appeal to the courts. That is the way the situation continued until the end of 1986, when Mr. Justice Muldoon held that this arbitrary power was contrary to the Charter of Rights and Freedoms. Now that case is still under appeal of course. But if it is not reversed on appeal it means that the minister's power has been negated and some satisfactory substitute has to be found.

• 1615

I understand that the results, since the Vanguard Coatings case, have been a proliferation of marketing companies controlled by manufacturers. These marketing companies then incur most of the marketing and distribution costs, and as is the situation in connection with imported goods, they drastically reduce the base upon which tax is levied. Of course, there is an obligation to charge fair market value. But fair market value for goods that are shipped out of the manufacturing company to the marketing company just across the warehouse floor are not likely to be very great. Merely to provide a requirement that tax be levied on the fair market value at the time of transfer is not a sufficient answer, clearly.

[*Traduction*]

une grande amélioration, mais je pense que si elle peut être jumelée à une taxe fédérale et provinciale mixte, elle peut constituer une des plus grandes réformes fiscales du siècle, comparable seulement aux ententes fédérales-provinciales sur la perception de l'impôt sur le revenu. J'estime que tous les efforts mériteraient d'être déployés en ce sens.

J'espère donc voir une taxe de vente nationale d'ici quelques années. Entre-temps, il y a la taxe fédérale sur les ventes des fabricants. Elle est très imparfaite. Je reprends certaines des critiques dont elle a fait l'objet dans mon mémoire écrit et souligne le fait que ces critiques ont été de divers ordres au cours des années. Je fais également valoir dans mon mémoire certains des avantages que les provinces pourraient avoir à se joindre à un régime national, et ces avantages ne sautent pas nécessairement aux yeux. Les provinces évidemment répugnent à se départir de leur autonomie en matière fiscale, mais il y a des avantages très importants qui s'offrent à elles.

Cependant, d'ici la solution idéale, la taxe fédérale sur les ventes des fabricants doit définitivement faire l'objet de modifications. C'est largement dû à la décision du juge Muldoon, à la fin de 1986, dans l'affaire Vanguard Coatings. Vous savez sans doute, monsieur le président, messieurs, qu'en vertu de l'article 34 de la Loi sur la taxe d'accise, lorsque le ministre est d'avis que la taxe de vente ou la taxe d'accise est payée sur un prix moindre que ce qu'il considère comme le juste prix, il a le droit d'établir lui-même ce juste prix et d'exiger la taxe sur ce prix. C'est une disposition extrêmement large, arbitraire et vétuste, du genre de celle à laquelle nous étions habitués dans la Loi de l'impôt sur le revenu.

En 1942, la Cour suprême du Canada, dans l'affaire Noxema, a soutenu que ce pouvoir ne pouvait pas faire l'objet d'un recours judiciaire. C'est la situation qui a existé jusqu'à la fin de 1986, quand le juge Muldoon a décrété ce pouvoir arbitraire contraire à la Charte des droits et libertés. Cette décision fait toujours l'objet d'un appel. Cependant, si elle n'est pas renversée en appel, elle signifie que le pouvoir du ministre lui est enlevé et qu'une solution de rechange doit être trouvée.

À la suite de la décision dans l'affaire Vanguard Coatings, je crois comprendre que les sociétés de commercialisation contrôlées par les fabricants ont poussé comme des champignons. Ces sociétés de commercialisation assument la plupart des frais de commercialisation et de distribution, et comme dans le cas des produits importés, cette façon de procéder réduit considérablement l'assiette à partir de laquelle la taxe est calculée. Évidemment, le concept de la juste valeur marchande doit s'appliquer. Cependant, la juste valeur marchande, à l'égard de produits qui sont simplement transportés d'une société de fabrication à une société de commercialisation de l'autre côté de la rue, ne risque pas de représenter grand-chose. Donc, simplement exiger que

[*Text*]

The answer that has been given by the minister in his proposals can best be expressed in the maxim "if you can't beat them, join them". What he in effect has proposed is that a domestic manufacturer should be able to pay tax on a tax base, which is about the same as he would pay if he had an affiliated sales company, and similar to the price that would be paid on duty-paid value in respect of imported goods. He accomplishes this, or proposes to accomplish it, by allowing manufacturers to deduct from their sales revenue their manufacturing and distribution costs. Because this creates a sales tax base which is obviously much less than the current base, he proposes an uplift of 25%, which is merely another way of saying that the tax rate is increased to 15% from 12%.

The minister has attempted through this proposal to deal at one time with three distinct problems that exist under the present tax system.

First is the problem of sales by manufacturers to affiliated marketing companies, which is the genesis of the proposal. It is an attempt to deal with the Vanguard Coatings case.

Second is the private brand problem, that difficult problem that arises when, for example, Eatons, as a large retailer, can purchase its own private branded merchandise at a bare manufacturing price from a domestic manufacturer, pay tax at the time of purchase, and all the marketing and distribution costs essentially are incurred past the point at which tax is levied. In contrast, when the manufacturer is selling his nationally branded goods, those marketing and distribution costs are essentially his. This is a serious problem. It has been with us for a long time.

The third problem is the problem of tax discrimination against domestically produced goods as compared with imports. That is a problem that you gentlemen have been hearing a good deal about, including the last few minutes.

I find it very surprising, Mr. Chairman and gentlemen, that as an interim measure to deal with a situation of perhaps three years' duration until we have a value-added tax, hopefully a national tax. . . This is an extraordinarily radical measure. It will require many changes in the way manufacturers handle their pricing, and in particular it will push us much more toward a tax-included price system, one that I am not happy about, quite frankly. I consider it a retrograde step because I believe taxes should be out in the open.

In addition, it is evident that there will be many disputes between taxpayers and National Revenue over the calculation of manufacturing and distribution costs. It is difficult enough when all the goods are subject to tax at 12%. When the manufacturer produces some goods that are exempt and some that are taxable, or when he

[*Translation*]

la juste valeur marchande s'applique au moment du transfert des marchandises n'est pas la solution.

La réponse du ministre dans ses nouvelles propositions peut le mieux être décrite par la maxime: «il faut savoir hurler avec les loups». Il propose de fait que les fabricants canadiens paient la taxe selon une assiette qui soit à peu près la même que s'ils avaient des sociétés de vente affiliées ou qu'elle corresponde à ce qui serait payé sur la valeur à l'acquitté pour les produits importés. Pour y arriver, il entend permettre aux fabricants de déduire de leurs revenus de vente leurs frais de commercialisation et de distribution. Comme l'assiette pour le calcul de la taxe de vente est ainsi réduite considérablement, il suggère un relèvement de 25 p. 100, ce qui revient à dire que le taux de la taxe est haussé de 12 à 15 p. 100.

Le ministre, dans ses propositions, s'attaque à trois problèmes qui existent actuellement.

Il y a d'abord le problème des ventes par les fabricants aux sociétés de commercialisation affiliées, et c'est le problème qui est au coeur des nouvelles propositions. Celles-ci ont été rendues nécessaires en raison de l'affaire Vanguard Coatings.

Le deuxième problème est constitué par les marques privées. Il se présente lorsque Eaton, par exemple, en tant que grand détaillant, peut acheter ses propres marques privées d'un fabricant canadien au simple prix du fabricant, payer la taxe à l'achat et faire en sorte que tous les frais de commercialisation et de distribution surviennent après cette étape. En revanche, lorsqu'un fabricant vend ses propres marques nationales, les frais de commercialisation et de distribution lui incombent essentiellement. C'est un grave problème et qui ne date pas d'hier.

Le troisième problème est le problème de la discrimination fiscale dont font l'objet les produits intérieurs comparativement aux produits importés. Vous en avez beaucoup entendu parler, messieurs, en particulier dans les minutes qui ont précédé.

Je trouve très surprenant, monsieur le président, messieurs, que comme mesure provisoire pour régler ce problème, d'ici trois ans, alors qu'il devrait y avoir une taxe à la valeur ajoutée ou même mieux une taxe nationale. . . C'est une mesure extrêmement radicale. Elle suppose que les fabricants devront modifier leur système de fixation des prix, elle milite en faveur d'un système de prix qui inclut la taxe, ce que je vois personnellement d'un très mauvais oeil. J'estime que c'est une mesure rétrograde parce que selon moi les taxes ne doivent pas être cachées.

Il faut également s'attendre à ce qu'il y ait beaucoup de désaccords entre les contribuables et le ministère du Revenu national au sujet du calcul des frais de commercialisation et de distribution. La situation est déjà assez difficile avec le taux de la taxe à 12 p. 100. Lorsqu'il y a des produits qui sont exonérés et d'autres qui sont

[*Texte*]

produces some goods that are subject to tax, such as building material, at the lower rate and some that are taxable at the higher rate, there is bound to be a great deal of controversy about the calculation.

However, I suggest that even if the system worked perfectly, and if there never was a dispute about these things, it is still a flawed system. It is a flawed system for at least three reasons.

• 1620

First of all, manufacturing and distribution costs vary widely among products of the same kind that are handled by different manufacturers, produced by different manufacturers or handled through different distribution chains. They vary even more widely when you are talking about different kinds of goods. I think most economists and those interested in tax policy believe that a desirable sales tax system is one that ultimately equalizes to as great an extent as possible the percentage of the consumer's dollar that is spent on goods of different kinds and services of different kinds.

Unfortunately, I believe we will be even further away from our long-term aim of a fair consumption tax in these circumstances. There is nothing great about our present manufacturers' sales tax, and certainly the differential in tax content at the consumer level is very great today. But it seems as though it is very likely to be greater under this modified system.

Second, as has been pointed out by the Canadian Appliance Manufacturers Association, if we permit a standard 7% deduction for marketing and distribution costs in respect of imported goods where tax is paid on the basis of duty-paid value, in many cases we will be giving a deduction for costs that are not in fact incurred. Most marketing and distribution costs will be incurred by the importer or the retailer, as the case may be, and in these circumstances there really is no logic in allowing this 7% standard deduction, in my view.

Now, similarly, when you are discussing a manufacturing company selling to an affiliated marketing company, to allow a 7% deduction from the price charged seems a little bit excessive. There still, therefore, is a very strong sales tax incentive to continue the operation of affiliated marketing companies because of this 7% give-away. In addition, the affiliated marketing company's profits are exempt from the tax base, whereas if the manufacturer has not set up an affiliated marketing company he gets his actual deduction for marketing and distribution costs, which I assume are more than 7%. But the profit from the marketing and distribution will be within the tax base.

We have not created a level playing field by any means, although I must point out that the person who sets up an affiliated marketing company does increase his income

[*Traduction*]

imposables, lorsqu'il y a des produits, comme les matériaux de construction, qui sont imposables à un taux inférieur et que d'autres sont imposables à un taux supérieur, il est inévitable qu'il y ait beaucoup de disputes au sujet du calcul de la taxe.

Cependant, même si le système fonctionnait de façon parfaite, même s'il n'y avait pas de disputes, le système demeurerait vicié, et ce pour au moins trois raisons.

Pour commencer, les frais de commercialisation et de distribution peuvent varier considérablement à l'intérieur des mêmes catégories de produits manutentionnés ou produits par divers fabricants, ou acheminés par diverses chaînes de distribution. Ils varient même plus entre catégories de produits. La plupart des économistes et des fiscalistes estiment que le meilleur régime de taxe de vente possible est le régime qui égalise au maximum le pourcentage du dollar du consommateur qui sert à l'achat de divers produits et de divers services.

Malheureusement, nous nous éloignons actuellement de notre but à long terme qui est d'en arriver à une taxe à la consommation vraiment équitable. Notre taxe actuelle sur les ventes des fabricants est loin d'être parfaite et il y a des différences dans le pourcentage de la taxe au niveau de la consommation. Cependant, le nouveau système proposé ne réduit pas ces différences.

Deuxièmement, comme l'a fait remarquer l'Association des fabricants de gros appareils ménagers, si nous accordons la déduction forfaitaire de 7 p. 100 pour les frais de commercialisation et de distribution à l'égard des produits importés, pour lesquels la taxe est payée selon la valeur à l'acquitté, dans bien des cas nous risquons de l'accorder pour des frais non occasionnés. La plupart des frais de commercialisation et de distribution sont occasionnés à l'importateur ou au détaillant, selon le cas, de sorte que la déduction forfaitaire de 7 p. 100, selon moi, est illogique dans ces circonstances.

De même, dans le contexte d'une société manufacturière qui vend à une société de commercialisation affiliée, la déduction forfaitaire de 7 p. 100 du prix exigé semble excessive. À cause de la taxe de vente et de la déduction de 7 p. 100, il y a beaucoup de raisons qui militent en faveur du maintien des sociétés de commercialisation affiliées. En outre, les bénéfices de ces sociétés sont exonérés de l'assiette. Les fabricants qui n'ont pas de sociétés de commercialisation affiliées ont probablement droit à une déduction d'un peu plus de 7 p. 100 au titre des frais de commercialisation et de distribution, mais les bénéfices de l'activité de commercialisation et de distribution sont inclus dans l'assiette.

Nous n'avons pas créé des règles du jeu égales pour tout le monde, même si ceux qui créent des sociétés de commercialisation affiliées augmentent leur impôt sur le

[*Text*]

taxes to some extent because he is diverting profits that would otherwise be manufacturing or processing profits into a company that will not qualify for that. Nevertheless, I suspect he is going to be considerably better off.

Now, for those reasons I respectfully submit that it would not be desirable to proceed along these lines, particularly as an interim measure for the next few years. It seems to me that we can look at the problem and say: the problem of import discrimination has been with us for God knows how long; what is the urgency of dealing with it immediately, except on an ad hoc basis as we dealt, for example, with automobiles in 1983 or 1984? The tax level was shifted from the manufacturer to the wholesaler, so that the importer now does not pay tax on his duty-paid value; he pays tax on his selling price. A number of other commodities are similarly treated.

It is the same with the private brand problem. That has been with us for at least two generations, and I fail to see the urgency of the problem, that it has to be dealt with through this measure.

• 1625

That leaves the question of sales to affiliated marketing companies, and that is a very serious problem because the Assistant Deputy Minister of Finance for Tax Policy has made it very clear that there is a loss of hundreds of millions of dollars of tax revenue. It is akin to a haemorrhage of tax revenues, and something has to be done to deal with it, in my opinion.

I believe that a preferable solution to the problem is that section 34 can be redrawn in a way that avoids the extraordinary arbitrariness that so offended Mr. Justice Muldoon, and I think that ought to offend all of us. I have been railing against this particular provision since the early 1950s, and I am glad to see that there is some company, finally, on this. But I believe all that is really necessary is that the section should provide that tax must be paid on a price that is not less than the least of three arm's-length prices, and I have indicated those toward the end of the material I have handed out.

The first is the lowest price at which the manufacturer sells similar goods to unrelated customers. So, if the manufacturer is selling, let us say, out of his manufacturing company to Eaton in very large quantities and to the corner store in much smaller quantities and at much higher prices, then this particular price is the Eaton price.

The second one is the lowest price at which the affiliated marketing company buys similar goods from unrelated suppliers. If we have a marketing company that is in a position to buy and actually does buy from independent suppliers, then that provides a benchmark for the propriety of the price.

Lastly, if we have nothing else, there is the lowest price at which the affiliated marketing company sells to unrelated customers. So, if all the goods produced by the

[*Translation*]

revenu dans une certaine mesure en reportant des bénéfices qui, autrement, seraient des bénéfices de fabrication et de transformation dans une société qui n'est pas admissible à des déductions. Cependant, l'opération demeure très avantageuse pour eux.

Pour toutes ces raisons, je fais respectueusement valoir que la mesure proposée n'est pas indiquée, surtout comme mesure provisoire pendant quelques années. La situation est celle-ci: le problème de la discrimination par rapport aux importations existe depuis très longtemps et il n'est pas nécessaire de le régler immédiatement, sauf cas par cas, comme ce l'était pour les automobiles en 1983 ou 1984. Le niveau d'imposition de la taxe est passé du fabricant au grossiste, ce qui fait que l'importateur ne paie pas actuellement la taxe sur la valeur à l'acquitté; il la paie sur son prix de vente. Il y a un certain nombre d'autres produits qui sont traités de la même façon.

Il en va de même pour le problème des marques privées. Il existe depuis au moins deux générations et il ne nécessite pas nécessairement une solution immédiate.

Il reste le problème des ventes aux sociétés de commercialisation affiliées, et c'est un problème très grave puisque, comme le soulignait le sous-ministre adjoint des Finances à la politique de l'impôt, il donne clairement lieu à des pertes de revenus fiscaux de centaines de millions de dollars. C'est une hémorragie de revenus fiscaux qu'il faut absolument soigner selon moi.

La meilleure façon de procéder consisterait à rédiger de nouveau l'article 34 de façon à éviter l'extrême pouvoir arbitraire décrié par le juge Muldoon, à raison, sans doute. Je me bats moi-même contre cette disposition depuis le début des années 1950 et je suis heureux de constater que je ne suis plus seul. Tout ce qu'il faut, c'est prévoir que la taxe qui doit être payée le soit sur un prix qui ne soit pas moindre que le moindre de trois prix de pleine concurrence, et j'indique quels sont ces trois prix à la fin du mémoire que je vous ai remis.

Le premier est le prix moindre auquel le manufacturier vend des produits similaires à des clients non liés. Si un manufacturier vend directement à Eaton en très grandes quantités et à un petit magasin de quartier en faibles quantités, à un prix bien supérieur, ce prix doit être le prix à Eaton.

Le deuxième prix est le prix moindre auquel la société de commercialisation affiliée achète des produits similaires de fournisseurs non liés. Si une société de commercialisation est en mesure d'acheter et achète de fournisseurs indépendants, le prix doit servir de critère.

Enfin, à défaut de toute autre chose, il y a le prix moindre auquel la société de commercialisation affiliée vend à des clients non liés. Si tous les produits d'un

[*Texte*]

manufacturer pass to the affiliated marketing company and they sell at varying prices, then it is the lowest price at which they sell. When we talk about "lowest price", obviously it requires a certain minimum quantity. The traditional amount we are accustomed to for sales tax purposes is 15%, and I see no reason to change that.

It seems to me that this will enable the redrawn section 34 to operate almost automatically with a minimum of discretionary power. Undoubtedly it will reduce sales tax revenues, particularly in the situation in which a manufacturer is presently paying tax on his actual selling prices to retailers where there is no determined wholesale value or established wholesale value, and there are many, many cases.

You get a situation where, for example, someone who is making auto parts for the replacement market is selling to Canadian Tire in vast quantities at very low prices. He sells to the corner auto parts store at much higher prices. Under today's law, tax has to be paid on the actual selling price in each case, and clearly there is a sales tax advantage available to the very large retailer in these circumstances.

The Chairman: [*Inaudible—Editor*] on that usually, though.

Mr. Goodman: Not always.

The Chairman: If he has, say, Canadian Tire at 15%, then he would right now, would he not?

Mr. Goodman: I am sorry. My example assumed a large retailer. Canadian Tire technically is a wholesaler.

The Chairman: Yes, I appreciate that.

Mr. Goodman: You are quite right, but there are many situations where the sale to the largest customer is a sale made to retailers.

The Chairman: Yes, Sears.

Mr. Goodman: That is right. Sometimes even made to governments.

The Chairman: Yes.

Mr. Goodman: In those circumstances, the price at which a manufacturer sells to his largest retail customers does not fix the value for sales to others. I believe that is a very desirable reform. It is a reform that was proposed by the Federal Sales Tax Review Committee in 1983. It obviously will reduce the sales tax base. If it does so, then there is a case to be made for some increase, uplift, or a simple increase in the tax rate in order to prevent loss of revenue. But if our aim is to produce a workable interim measure, then this is a much more modest proposal to deal with the acute problem created by the Vanguard Coating's case and to leave in abeyance, until the national sales tax comes into operation, the questions of private brands and domestic versus imported goods, which are so important but so extremely difficult to resolve.

[*Traduction*]

fabricant vont à une société de commercialisation affiliée et qu'ils sont vendus à divers prix, le prix retenu doit être le plus bas de ces prix. Evidemment, ce «prix moindre» suppose une quantité minimum. Le pourcentage traditionnel pour ce qui est de la taxe de vente est de 15 p. 100 et il n'y a pas de raison de le modifier.

De cette façon, le nouvel article 34 s'appliquera de façon presque automatique avec un minimum de pouvoir discrétionnaire. Malheureusement, les revenus provenant de la taxe de vente s'en trouveront réduits, en particulier dans les cas où le fabricant paie actuellement la taxe sur le prix de vente réel au détaillant sans qu'il y ait une valeur au gros déterminée ou une valeur au gros établie, et il y a beaucoup de ces cas.

Par exemple, quelqu'un peut fabriquer des pièces d'auto pour le marché de remplacement et les vendre à Canadian Tire en grandes quantités et à faible prix. Au petit détaillant de pièces local, il peut vendre à un prix beaucoup plus élevé. En vertu du régime actuel, la taxe doit être acquittée sur le prix de vente réel dans chaque cas, ce qui donne évidemment un avantage fiscal au très gros détaillant.

Le président: [*Inaudible—Éditeur*] dans ces cas, cependant.

M. Goodman: Pas toujours.

Le président: S'il a Canadian Tire à 15 p. 100, par exemple, il a bien ce que vous dites?

M. Goodman: Je m'excuse. Mon exemple suppose un gros détaillant. Techniquement, Canadian Tire est un grossiste.

Le président: Je comprends.

M. Goodman: Vous avez raison, mais il y a des cas où les ventes aux plus gros clients sont des ventes au détaillant.

Le président: Sears.

M. Goodman: En effet. Parfois même aux gouvernements.

Le président: Oui.

M. Goodman: Dans ces cas, le prix auquel le fabricant vend à ses gros clients détaillants ne fait pas établir la valeur des ventes aux autres clients. Je pense qu'il devrait le faire. Une telle réforme avait été proposée par le Comité d'examen de la taxe fédérale de vente en 1983. Elle réduirait de toute évidence l'assiette de la taxe de vente. Si c'est le cas, à ce moment-là, il serait justifié de procéder à une augmentation, une majoration ou une simple hausse du taux d'imposition afin d'éviter des pertes de revenu. Mais si notre objectif est de produire une mesure provisoire convenable, cela devient une proposition beaucoup trop modeste pour régler le problème sérieux causé par l'affaire Vanguard Coating et pour reporter jusqu'à l'entrée en vigueur de la taxe de vente nationale les questions des marques privées et des biens nationaux par opposition aux biens importés, questions qui sont si importantes et si difficiles à régler.

[*Text*]

• 1630

The Chairman: I was wondering what your view would be if we handled Vanguard, knowing we are going to have a new sales tax system in three years or so, by using section 33 of the Charter of Rights and Freedoms and re-pass the section using the notwithstanding provisions.

Mr. Goodman: Quite frankly, I find it very offensive because it leaves a naked power.

The Chairman: That is right.

Mr. Goodman: I am reminded of the film censorship case that arose in Ontario, where the Ontario Film Censorship Board was given a broad power by the legislation to pass on the propriety of films for distribution in Ontario. The courts in Ontario held it was invalid under the Charter because it is entirely contrary to our concept of rule of law. It is a very different thing when the standards by which an administrative agency or official or court are to operate are set out in the legislation. To provide an unlimited discretionary right of this sort, it seems to me, is most undesirable.

The Chairman: I just thought the section in the Charter is pretty limited and this might be an appropriate way of solving the problem. In other words, what you are really saying is we had a bad court case. Well, all right, we know we have to fix the mess. Why do we have to remake the world to fix the mess? Why can we not just legislate the problem and then, in due course, replace the entire sales tax?

Mr. Goodman: I am certainly in favour of dealing only with this specific problem, but I do not believe re-instating section 34 by having it re-enacted under the notwithstanding clause, which I presume is what you are referring to, would be a desirable step. I think we have come a long way since the 1930s, when that kind of discretionary power was accepted. I do not believe it is appropriate in the 1980s—if it ever was—to leave in the hands of administrative officials such a broad discretionary power without giving them a very clear set of guidelines as to how it is to be exercised.

The Chairman: Yes. Well, you might have to give them guidelines as to how to exercise it, but the problem is that if you cannot have a discretion with respect to value then you are into a real mess. Really the problem is that without the ability to have some discretionary value determinations, people can arrange their affairs to pay no tax or pay very little tax.

Mr. Goodman: That may be so, but, with all due respect, I have spent almost 40 years practising law strongly objecting to the idea that administrative officials are impartial judges of the amount people ought to pay. It seems to me, with respect, that the rule of law, if it means

[*Translation*]

Le président: Je me demande ce que vous penseriez si, sachant que nous allons adopter un nouveau système de taxe de vente, d'ici trois ans environ, nous utilisions l'article 33 de la Charte des droits et libertés pour l'affaire Vanguard en réadoptant l'article à l'aide des dispositions dérogatoires.

M. Goodman: J'avoue franchement que je trouverais cela grotesque car cela donnerait un pouvoir brut.

Le président: C'est juste.

M. Goodman: Cela me rappelle l'affaire de la censure des films qui est survenue en Ontario, où la Commission ontarienne de censure s'était déléguée un pouvoir général, lui permettant de rendre des jugements sur l'acceptabilité des films devant être distribués en Ontario. Les tribunaux ontariens ont soutenu que la loi en question était nulle en vertu de la Charte puisqu'elle est tout à fait contraire aux principes de la règle de droit. C'est tout à fait différent lorsqu'une loi énonce les normes régissant un organisme administratif, ou un fonctionnaire, ou un tribunal. A mon avis, il serait impensable d'accorder un pouvoir discrétionnaire illimité de ce genre.

Le président: Je pensais simplement que l'article de la Charte est très limité et que cela serait une bonne façon de résoudre le problème. En d'autres termes, vous êtes en train de nous dire que la décision du tribunal était mauvaise. Bon, très bien, nous savons maintenant qu'il faut réparer les dégâts. Mais pourquoi sommes-nous obligés de tout chambarder pour les réparer? Pourquoi ne pas simplement adopter une loi pour éliminer le problème, puis, éventuellement, remplacer toute la taxe de vente?

M. Goodman: Je suis tout à fait d'accord pour ne régler que ce problème particulier, mais je doute qu'il soit souhaitable de rétablir l'article 34 sous forme d'une clause dérogatoire, ce qui est, je présume, ce dont vous parlez. Je pense que nous avons fait beaucoup de chemin depuis les années 1930 à l'époque où ce genre de pouvoir discrétionnaire était accepté. Je ne crois pas qu'au cours des années 1980 il convienne—si cela a jamais été convenable—de donner à des fonctionnaires administratifs un pouvoir discrétionnaire aussi étendu sans leur donner en même temps des directives très précises sur la façon d'exercer ce pouvoir.

Le président: Oui. Il faudra peut-être leur donner des directives sur la façon d'exercer ce pouvoir, mais le problème est que si on ne leur donne pas un pouvoir discrétionnaire relativement à la valeur, ce sera le fouillis total. Si on ne leur donne pas la possibilité de faire des déterminations de valeur discrétionnaires, les gens pourront s'arranger pour ne jamais payer de taxe, ou du moins en payer très peu.

M. Goodman: Peut-être, mais sans vouloir vous contredire, j'ai pratiqué le droit pendant près de 40 ans et je n'ai jamais accepté le principe selon lequel les fonctionnaires administratifs sont des juges impartiaux des sommes que doivent payer les gens. Il me semble que si la

[*Texte*]

anything, means that governments and taxpayers are guided by principles clearly stated and enforced by the courts. I believe the problem can be resolved in this situation not by confirming the discretionary power but by providing the kind of guidelines I have suggested in my submission.

• 1635

Mr. Minaker: Mr. Goodman, in your written brief you said:

> Clearly, the time has come to move to a value-added-type tax, imposed on the broadest possible basis on all goods and services. Because such a tax is likely to be regressive for those with lower incomes, some form of graduated relief for them is essential. In my view, Canada is uniquely situated to provide such relief through sales tax credits, delivered as part of the income tax system, rather than by exemptions. The sooner we move to such a value-added tax, the better.
>
> The possibility that such a tax may be imposed jointly by the federal government and most of the provinces is very exciting. In my view, it would represent an enormous improvement in our tax system, comparable to the federal-provincial income tax collection agreements. No effort should be spared to achieve this important result.

Mr. Goodman, I think all of us on this committee support part or all of the sales tax measures. We have concerns that it has to be fair to all people. How do you feel that this is a fair measure? As well, would that include food as a taxable item?

In the four years that we have been in government, we have been able to elevate 525,000 of our citizens above the poverty line. We do not want to see them or other additional people pushed back down below the poverty line. With the measures you are proposing, how do you see us achieving that as a government and as a country?

Mr. Goodman: I think the answer, sir, is that for the purpose of providing relief from the very serious burden of sales taxes, exemption is a very blunt instrument. Estimates were done by the Department of Finance—and I have no reason to question them—dividing the Canadian taxpaying population in two at the median income. The estimates were that some 36% of the total amount spent on food for consumption in the country was spent by the people below the median; 64% was spent by those above the median.

[*Traduction*]

règle de droit signifie quelque chose, c'est que les gouvernements et les contribuables sont régis par des principes qui sont clairement énoncés et appliqués par les tribunaux. A mon avis, le problème peut être résolu, non pas en confirmant le pouvoir discrétionnaire, mais en fournissant le genre de directives que j'ai proposées dans mon exposé.

M. Minaker: Monsieur Goodman, dans votre mémoire écrit, vous dites:

> Le temps est venu de passer à une taxe de vente à la valeur ajoutée, qui soit imposée de la façon la plus générale possible sur tous les biens et les services. Puisqu'une telle taxe risque d'être régressive pour les gens à faible revenu, il faut absolument prévoir un mécanisme gradué de compensation. À mon avis, le Canada est particulièrement bien placé pour offrir ce genre de compensation par des crédits à la taxe de vente inscrits dans le système d'impôt sur le revenu, plutôt que par des exemptions. Plus vite nous passerons à un tel système, mieux ce sera.
>
> Il est très excitant d'entrevoir la possibilité que cette taxe soit imposée conjointement par le gouvernement fédéral et par la plupart des provinces. À mon avis, cela représenterait une amélioration considérable de notre système fiscal, comparable aux ententes fédérales-provinciales de perception de l'impôt sur le revenu. Il faut tout mettre en oeuvre pour réaliser cet important objectif.

Monsieur Goodman, je pense que tous les membres de ce Comité appuient une partie, voire la totalité, des mesures relatives à la taxe de vente. Nous tenons à ce que le système soit équitable envers tous. Qu'est-ce qui vous fait croire que ce soit une mesure équitable? Je voudrais aussi savoir si vous incluez la nourriture parmi les produits taxables?

Au cours des quatre années de notre administration, nous avons réussi à élever 525,000 Canadiens au-dessus du seuil de la pauvreté. Nous ne voudrions pas que ces gens ou d'autres se retrouvent en dessous de ce seuil. Compte tenu des mesures que vous proposez, comment entrevoyez-vous la réalisation de cet objectif par le gouvernement et par le pays?

M. Goodman: À mon avis, monsieur le président, prévoir une exemption pour alléger le lourd fardeau de la taxe de vente serait comme écraser une mouche avec un marteau. Le ministère des Finances a fait des calculs estimatifs—que je n'ai aucune raison de remettre en question—divisant la population des contribuables canadiens en deux au revenu médian. Selon les calculs, près de 36 p. 100 du total des sommes dépensées pour la nourriture aux fins de consommation l'étaient par des gens en dessous de la médiane; 64 p. 100, par les gens en dessus.

[*Text*]

If we provide an exemption, we are providing a substantially greater dollar amount of relief to the people in the upper-income half rather than in the lower-income half. It is obvious that it will be.

It is important that we focus the relief on the people who need it the most. Through our system of child tax credits, we are already providing a sort of negative income tax where the cheques are actually paid by the government rather than to the government, or are deducted from income tax otherwise payable under that system.

Our sales tax credit works the same way. A properly enhanced sales tax credit should provide relief from the burden of a much higher sales tax focused on the people who need that relief the most.

I think it is unconscionable to be collecting sales tax net from very poor people. I think it is also unconscionable to have a situation where exemption is being enjoyed primarily by people who do not really need it.

Mr. Minaker: Who are they?

Mr. Goodman: Those are the people who are above the median.

Mr. Minaker: Mr. Goodman, what would your timing be on this sales tax credit? It would almost be a sudden impact if we put it on food and so on. In your opinion, what kind of timing should the government have in terms of the credit that you are talking about?

Mr. Goodman: The government is already moving to deliver child tax credits on a quarterly basis to a considerable number of people. I would hope that they would do at least as much in this area.

Mr. Minaker: Would you want it immediate, six months down the road, or what?

Mr. Goodman: As quickly as human beings can do it.

Mr. Minaker: Almost at the same time of the impact of any tax—

• 1640

Mr. Goodman: Oh, absolutely. In my view you must not take additional amounts of money from the very poor. You have to provide a replacement of the dollars they are spending at the grocer.

Mr. Minaker: I have a lot of middle-income constituents who have three or four children and so on. What will we do with them if we followed your proposal on the sales tax aspect?

Mr. Goodman: Those sales tax credits would be based on size of family and also would presumably be graduated so that as incomes rise the amount of the credit—

[*Translation*]

Si vous prévoyez une exemption, vous allez permettre aux gens à revenu plus élevé d'en bénéficier beaucoup plus que les autres. C'est inévitable.

Il importe que les mesures de compensation visent les gens qui en ont le plus besoin. Notre système de crédits d'impôt pour enfant nous permet déjà de créer une espèce d'impôt sur le revenu négatif en ce sens que c'est le gouvernement qui paye et non pas qui se fait payer ou que les chèques sont déduits de l'impôt sur le revenu qui aurait autrement été payable en vertu du système.

Le crédit d'impôt à la taxe de vente fonctionne sur le même principe. Un crédit d'impôt à la taxe de vente convenablement amélioré permettrait de compenser une plus grande part de la taxe de vente pour les gens qui en ont le plus besoin.

À mon avis, il est impensable de percevoir une taxe de vente nette de gens très pauvres. Il est tout aussi impensable de créer une situation où ce sont les gens qui n'en ont pas vraiment besoin qui profitent le plus d'une exemption.

M. Minaker: Qui sont-ils?

M. Goodman: Les gens au-dessus de la médiane.

M. Minaker: Monsieur Goodman, quel délai entrevoyez-vous pour le crédit à la taxe de vente? Ce serait presque trop soudain si nous l'imposions sur la nourriture, etc. À votre avis, quel genre de délai le gouvernement devrait-il prévoir pour l'imposition du crédit dont vous parlez?

M. Goodman: Le gouvernement a déjà offert un crédit d'impôt pour enfant trimestriel à beaucoup de gens. J'ose espérer qu'il fera de même pour le crédit d'impôt à la taxe de vente.

M. Minaker: Voulez-vous que ce soit fait immédiatement, dans six mois, ou quoi?

M. Goodman: Aussi rapidement qu'il est humainement possible.

M. Minaker: Presque en même temps que les répercussions d'une. . .

M. Goodman: Absolument. A mon avis, il ne faut imposer davantage les gens très pauvres. Il faut trouver un moyen de remplacer l'argent que ces gens dépensent chez l'épicier.

M. Minaker: J'ai beaucoup d'électeurs à revenu moyen qui ont trois ou quatre enfants, etc. Qu'allons-nous faire de ces gens si nous adoptons votre proposition sur la taxe de vente?

M. Goodman: Les crédits d'impôt à la taxe de vente seront fondés sur la taille de la famille et aussi gradués, je suppose, de sorte qu'au fur et à mesure que le revenu augmente, le crédit. . .

[*Texte*]

Mr. Minaker: There would be a drawback of the credit.

Mr. Goodman: A diminishing credit. The Department of Finance is rather good at calculating that sort of thing. It is an interesting exercise, but I think the basic objectives are ones most people can agree on.

Mr. Dorin: First of all, you basically premise your brief with the suggestion that it is a radical change for an interim measure. I guess my first question is: What would your opinion be if it were not such an interim measure? In other words, you seem to have a fair amount of confidence in the ability to get a VAT tax. You do not have to convince me the merits of that—and probably nobody here. Unfortunately not everyone understands the value-added tax or goods and services tax or whatever you want to call it. I think it is fair to say probably that it may be a lot longer away than some people might prefer, including myself. If this were to be the case, would you still have the same basic opinion?

Mr. Goodman: That is an extremely difficult question. I think the answer would be that I would rather see a federal-only value-added tax if a national sales tax could not be imposed or could not be agreed upon by the provinces.

Mr. Dorin: I guess the point I am making is: What is interim? If it is two years or ten years, would it change your opinion in your paper?

Mr. Goodman: I do not think I would be as opposed if it were a 10-year interval. If we knew that we could have neither a federal nor a national value-added tax for 10 years, then I can see some merit in moving to the system proposed by the Minister of Finance.

It is a very disruptive change; to change for two or three years seems to me to be unnecessary, but to change for 10 years. . . 10 years is a fairly long time for people to get accustomed to a new system. I would not be as concerned at that time.

However, I do point out that we will be even further away from our objective of a fair sales tax if we measure a fair sales tax by equal percentages of the consumer's dollar. That is a worrisome matter.

Mr. Dorin: Could I just ask one more question going along that same line regarding the 7%? You make a fairly good case that there is no real reason to have that 7% calculation. I do not know why it is there. Maybe you do or can speculate. Let us assume we were going to go with this basic proposal. Whether or not there are some adjustment in terms of percentages, whether it is a 25% or 20% or 30%, the numbers you gave for the basic concept, would you suggest that we should not give any automatic 7% or have zero, have 7% or have something less like 3%?

[*Traduction*]

M. Minaker: Il y aurait une réduction du crédit.

M. Goodman: Un crédit décroissant. Le ministère des Finances sait très bien comment calculer ce genre de chose. C'est intéressant, mais je crois que la plupart des gens s'entendent sur les objectifs de base.

M. Dorin: Vous semblez fonder votre mémoire sur l'idée que c'est un changement radical pour une mesure provisoire. Ma première question est la suivante: Qu'en penseriez-vous s'il ne s'agissait pas d'une mesure provisoire? En d'autres termes, vous semblez plutôt certain de pouvoir obtenir une taxe à la valeur ajoutée. Vous n'avez pas à me convaincre des avantages—ni moi ni sans doute personne ici. Malheureusement, ce n'est pas tout le monde qui comprend la taxe à la valeur ajoutée ou la taxe sur les biens et les services, ou peu importe le nom qu'on lui donne. Je pense qu'il serait juste de dire que son application risquerait d'être beaucoup plus lointaine que certains le souhaiteraient, moi y compris. Si c'était le cas, votre opinion serait-elle la même?

M. Goodman: Vous me posez une question très difficile. Je crois qu'il serait préférable de n'avoir qu'une taxe fédérale à la valeur ajoutée s'il n'est pas possible d'imposer une taxe de vente nationale ou si les provinces n'arrivent pas à s'entendre.

M. Dorin: En fait, ce que je veux savoir c'est comment vous définissez l'intervalle? Si c'est deux ans ou dix ans, votre opinion changera-t-elle?

M. Goodman: Je doute que je m'y opposerais aussi fortement s'il s'agissait d'un intervalle de dix ans. Si nous savions pertinemment qu'aucune taxe fédérale ou nationale à la valeur ajoutée ne sera possible avant dix ans, à ce moment-là je pense qu'il serait justifiable d'adopter le système proposé par le ministre des Finances.

C'est un changement très déroutant; il me semble inutile de faire un changement pour deux ou trois ans, mais si c'est pour dix ans. . . dix ans est un délai suffisant pour permettre aux gens de s'habituer à un nouveau système. A ce moment-là, cela ne m'inquiéterait pas autant.

Cependant, je dois vous rappeler que nous serons encore plus loin de notre objectif d'une taxe de vente équitable si nous devons la mesurer en pourcentages égaux du dollar du consommateur. C'est un problème épineux.

M. Dorin: Dans le même ordre d'idées, j'aimerais vous poser une dernière question au sujet du 7 p. 100. Vous invoquez d'assez bons arguments contre l'utilité de ce calcul de 7 p. 100. Je ne vois pas pourquoi il existe. Peut-être le savez-vous ou peut-être en avez-vous une idée. Supposons que nous adoptions cette proposition de base. Peu importe le pourcentage que vous avez donné, que ce soit 25 p. 100, 20 p. 100 ou 30 p. 100, êtes-vous d'avis qu'il ne faudrait pas accorder automatiquement 7 p. 100, et qu'il faudrait peut-être donner zéro ou, au lieu de 7 p. 100, accorder quelque chose comme 3 p. 100?

[*Text*]

Mr. Goodman: I think the answer is that if you are going to have a workable system, some basic deduction in lieu of actually calculating marketing distribution costs makes sense. So 7% seems to me grossly excessive where you have a sale by a manufacturer to his affiliated marketing company or imports where in virtually every case the marketing and distribution costs are being incurred by the importer and not by the foreign supplier. I would say that I would not feel too badly about a 5% or 7% arbitrary allowance if it excluded those situations.

• 1645

Mr. de Jong: It would be importer-related marketing companies.

Mr. Goodman: Yes, sir, and probably also private brand situations, I suppose.

The Chairman: What is wrong with private brands?

Mr. Goodman: There is nothing wrong with private brands, except it is not a level playing field, to use the current vernacular.

The Chairman: Sure, it is. Somebody makes something. They have to then do all their own marketing and distribution of it. It is not a national brand; it is X brand.

Mr. Goodman: But X brand may be a brand that is just as well known to the consumer as a national brand of a manufacturer. Eaton's Viking refrigerators compete with the refrigerators that bear the brand names of Westinghouse and Inglis, and so forth. It is a worry, and it has been a worry for a long time that the basis upon which tax is levied differs quite considerably between those two types of distribution.

Mr. Minaker: You raised the Noxema case, and I do not know the background on it. When you talk about Viking and Inglis, you are talking about a product that does not really have a patent protection or a registration protection, but when you get into Noxema or some of these products that were developed through cost and research. . . Do you feel where there is no patent and it is just a general product coming across the border that there should be no protection? When you talk about M and D at 7%, you are talking about a general base, not just a product coming over that has no patent protection. You also have other products that are patented. Do you think they should all be blended together, or should we decipher the fact that one might be priced a little higher than the other? You used that in your argument about the Noxema case.

Mr. Goodman: I am not sure they deal with exactly the same situation. The Noxema case dealt with a proprietary article.

[*Translation*]

M. Goodman: Je pense que si vous voulez mettre sur pied un système qui fonctionne, il serait logique de prévoir une déduction de base au lieu de faire calculer les coûts de commercialisation et de distribution. Une déduction de 7 p. 100 me paraît excessivement élevée dans le cas d'un fabricant qui vend un produit à la compagnie de commercialisation qui lui est affiliée, ou dans le cas d'importations où, dans pratiquement tous les cas, les frais de commercialisation et de distribution sont engagés par l'importateur et non pas par le fournisseur étranger. Je peux vous avouer qu'une allocation arbitraire de 5 ou 7 p. 100 ne me déplairait pas trop si elle excluait les cas que je vous ai mentionnés.

M. de Jong: Cela s'appliquerait dans le cas des entreprises de commercialisation de produits importés.

M. Goodman: Oui, monsieur, et aussi probablement dans le cas des marques privées.

Le président: Que reprochez-vous aux marques privées?

M. Goodman: Rien, sauf que cela fausse les règles du jeu pour reprendre l'expression à la mode.

Le président: Mais si. Quelqu'un fabrique quelque chose. Il lui faut ensuite faire toute sa propre commercialisation et la distribution. Il ne s'agit pas d'une marque de commerce, il s'agit de la marque X.

M. Goodman: Mais le consommateur connaît peut-être tout aussi bien la marque X que la marque de commerce d'un fabricant. Les réfrigérateurs Viking d'Eaton font concurrence aux réfrigérateurs de marque de commerce Westinghouse et Inglis, etc. Il est inquiétant, et cela depuis longtemps, que la taxe soit imposée selon des critères tout à fait différents entre ces deux types de distribution.

M. Minaker: Vous avez parlé de l'affaire Noxema dont je ne connais pas tous les éléments. Lorsque vous parlez de Viking et d'Inglis, vous parlez d'un produit qui n'est pas vraiment breveté ni enregistré, alors que certains produits comme ceux que fabriquent Noxema, mis au point après des recherches et à grands frais. . . A votre avis, s'il n'y a pas de brevet, s'il s'agit uniquement d'un produit général que l'on importe, il ne faut accorder aucune protection? Il faut tenir compte des frais de C & D à 7 p. 100, il faut une base générale, et non pas simplmeent se dire qu'il s'agit d'un produit importé qu'aucun brevet ne protège. D'autres produits sont brevetés. A votre avis, faut-il tous les réunir ensemble, ou devons-nous distinguer parce qu'un produit est un peu plus cher qu'un autre? C'est ce que vous avez dit dans votre argument au sujet de l'affaire Noxema.

M. Goodman: Je ne suis pas convaincu qu'il s'agisse exactement de la même situation. Dans l'affaire Noxema, il s'agissait d'un article spécialisé.

[*Texte*]

Mr. Minaker: I think it was patented at the time, was it not?

Mr. Goodman: I doubt if it was patented, but certainly it had certain proprietary protection. Nobody else could copy the formula, presumably.

The Chairman: The name had copyright protection. It was being sold under that name. That was a great name. Somebody else makes Noxema, exactly the same cream, puts it in exactly the same size bottle, but does not use the name Noxema. They call it Dorin's skin cream—el junko.

Mr. Goodman: We do not regard that as the same product, and it does not really sell in the same market in the same way.

The Chairman: Sure, it does. It is exactly the same as the Viking refrigerator and the Inglis refrigerator.

Mr. Goodman: With all due respect, unless Mr. Dorin was prepared to publicize—

The Chairman: Suppose Dorin advertises his skin cream and spends at least as much as Noxema does, and he tries to develop a national market for it. . .

Mr. Goodman: If he is a manufacturer, then he will be on a level playing field with Noxema. If on the other hand he is merely buying a private brand product that he has the the trade name himself, then it is hardly a level playing field because he is paying on goods that are delivered to him essentially at a manufacturing cost, and he is incurring all of the marketing and distribution costs and the national advertising costs.

The Chairman: Yes, but he has an exclusive product, which is more of a problem.

Mr. Goodman: Yes, indeed, it is a very serious problem.

The Chairman: I do not see it as a huge problem.

Mr. Goodman: It is a problem that has concerned us in the sales tax system ever since the Rowell-Sirois report going back to 1940. Every investigation of this problem since that time has come up with varying solutions. Sometimes the investigators have said there is no real solution until we move to a value-added tax or a retail sales tax system, which is my view.

• 1650

Mr. Dorin: I would like to focus on the 7% again, if we could get back to that. I am going to assume for the moment that we are stuck with it, which we may not necessarily be. It seems to me that 7% is an important issue. I have no idea where it was pulled out of the air or why. We have 7%, and I would like to know from your perspective what we should do about that. Should we have a concept of 7% and just change the number to a lower number? Or should we try to apply different numbers to

[*Traduction*]

M. Minaker: Pour lequel, je pense, Noxema détenait un brevet, n'est-ce pas?

M. Goodman: J'en doute, mais il s'agissait certainement d'une propriété privée. Personne, du moins je le présume, ne pouvait reproduire la formule.

Le président: Le nom jouissait d'un droit d'auteur. Le produit était vendu sous son nom. C'est un nom formidable. Quelqu'un d'autre fabrique Noxema, exactement la même crème, dans une bouteille de la même taille, mais sans le nom Noxema. On la baptise crème Dorin—el junko.

M. Goodman: On ne considérerait pas qu'il s'agit du même produit, puisqu'il ne s'adresse pas au même marché, de la même façon.

Le président: Au contraire. C'est exactement la même chose dans le cas du réfrigérateur Viking et du réfrigérateur Inglis.

M. Goodman: Je vous fais remarquer qu'à moins que M. Dorin ne soit prêt à faire la publicité. . .

Le président: Supposons que M. Dorin fasse la publicité de sa crème, y consacre autant d'argent que Noxema, qu'il essaie de créer un marché au pays. . .

M. Goodman: S'il est le fabricant, il sera sur un pied d'égalité avec Noxema. Si, par ailleurs, il ne fait qu'acheter une marque privée et que c'est lui-même qui détient la marque de commerce, les règles du jeu ne sont pas les mêmes pour tous, car il paie le prix du produit fabriqué et il doit assumer tous les frais de commercialisation, de distribution et de publicité à l'échelle du pays.

Le président: Oui, mais il a l'exclusivité, ce qui représente encore un problème encore plus grave.

M. Goodman: Oui, en effet, c'est un très grave problème.

Le président: A mon avis, ce n'est pas là un problème énorme.

M. Goodman: C'est un problème qui nous préoccupe dans le contexte de la taxe de vente depuis le rapport Rowell-Sirois, en 1940. A chaque examen de la situation depuis lors, on a préconisé des solutions différentes. Parfois, les enquêteurs ont dit qu'il n'y aurait aucune solution tant que nous n'adopterions pas un régime de taxe à la valeur ajoutée ou un régime de taxe de vente au détail, opinion que je partage.

M. Dorin: J'aimerais revenir encore une fois au 7 p. 100. Je vais présumer, aux fins de l'argument, même si ce n'est pas nécessairement le cas, que nous ne pouvons rien y changer. Il me semble que cette question du 7 p. 100 est importante. Je ne sais d'où il vient. Mais nous avons 7 p. 100 et j'aimerais que vous me disiez ce que nous devrions en faire, à votre avis. Devons-nous accepter l'idée du 7 p. 100 tout en réduisant le chiffre? Ou devons-nous essayer d'imposer des chiffres différents à des situations

[*Text*]

different situations, such as importers, manufacturers, marketing companies?

Mr. Goodman: I do not think I am qualified to comment on the percentage. Obviously the Department of Finance has done investigations in that area. The information I have received from them I am not free to disclose.

Mr. Dorin: But the key thing here is not. . . I guess from my point of view it is getting competitive equality. If it were equal for everybody, it would not matter what the number was, because all it would do is change the amount of their tax, the tax rate; and that is just like one added point of tax.

Mr. Goodman: It cannot be equal when we are talking about a manufacturer who has some marketing costs as compared with other manufacturers who really do not have any.

The Chairman: My favourite is an importer from Taiwan. . . somebody goes to Taiwan and buys something from Taiwan and brings it here in a container. When it hits the dock in Vancouver, you cannot under any circumstance say there is any M and D cost in Canada.

Mr. Goodman: Exactly.

The Chairman: That is it. But this guy gets 7% off, right off the bat.

Mr. Goodman: The importer is allowed to pay tax on a notional 7% marketing and distribution cost that never existed.

The Chairman: Yes, that never exists at all.

On the other hand, somebody in Canada makes glasses like this one. They at least had to have a salesman. They at least had to deliver the goods to a warehouse somewhere. So they have some sales costs and some delivery costs. They may put them in brown boxes without names on them, but they still have something. Even if it were only 2% or 3% of their sale price, they have a 3% real cost. But they get only a flat 7%, the same as the importer with absolutely nothing.

Mr. Goodman: That is right. And I think the private brand situation is analogous to this, because in very few cases is there substantial marketing and distribution cost.

The Chairman: There is, you know. Having been in the business. . . there sure is. You have to pursuade the Eatons to let you be the manufacturer of their Viking refrigerators. So you do have to sell them. And they have two or three other guys who can make those refrigerators for them. So there is a certain amount of sales cost and promotion cost and so on. It is not just—

Mr. Goodman: I am not suggesting there is none. I think 7% is extraordinarily generous. When you are dealing with a sale by a manufacturer to his affiliated marketing company, which occupies the same premises—

[*Translation*]

différentes, telles que les importateurs, les fabricants, les entreprises de commercialisation?

M. Goodman: Je ne sais pas si j'ai la compétence voulue pour vous parler du pourcentage. Manifestement, le ministère des Finances a fait une analyse de la situation. Je ne suis pas en mesure de vous divulguer les renseignements qu'on m'y a donnés.

M. Dorin: Mais l'aspect essentiel n'est pas. . . de mon point de vue, je suppose, l'objectif, c'est une concurrence égale. Si les chances ne sont pas les mêmes pour tous, quel que soit le chiffre, cela n'a aucune importance, car on ne ferait que modifier le taux d'imposition; en effet, c'est l'équivalent d'un point d'impôt.

M. Goodman: La situation ne saurait être la même quand il est question d'un fabricant qui a des coûts de commercialisation et d'un fabricant qui, en fait, n'en a pas.

Le président: Mon exemple favori, c'est celui de l'importateur de Taiwan. . . Quelqu'un se rend à Taiwan et y achète quelque chose qu'il ramène en conteneur. Lorsque le produit arrive au quai à Vancouver, il ne saurait être question de prétendre qu'il y a des coûts de C et D au Canada.

M. Goodman: Exactement.

Le président: Voilà. Mais l'importateur obtient, au départ, une réduction de 7 p. 100.

M. Goodman: On permet à l'importateur de payer une taxe sur 7 p. 100 de frais de commercialisation et de distribution fictifs qui n'ont jamais existé.

Le président: Oui, qui n'ont jamais existé.

Par ailleurs, disons que quelqu'un au Canada fabrique des verres comme celui-ci. Il faut au moins un vendeur. Il faut au moins livrer les verres à un entrepôt. L'entreprise a donc des coûts de vente et des coûts de livraison. Même si les verres sont placés dans des boîtes brunes sans nom, cela coûte quand même quelque chose. Même si ce n'est que 2 ou 3 p. 100 du prix de vente, c'est un coût réel. La déduction néanmoins n'est que de 7 p. 100, tout comme pour l'importateur qui n'a rien dépensé.

M. Goodman: Justement. À mon avis, c'est la même chose dans le cas d'une marque privée, car il est très rare d'encourir des frais considérables de commercialisation et de distribution dans un tel cas.

Le président: Mais si. Je connais ce genre d'entreprises. . . Il y a des coûts. Il vous faut persuader Eatons de vous laisser fabriquer le réfrigérateur Viking. Il vous faut donc vendre votre produit. Il y a deux ou trois autres entreprises qui peuvent fabriquer ces réfrigérateurs. Il y a donc certains frais de vente, de promotion, etc. Ce n'est pas uniquement. . .

M. Goodman: Je ne dis pas qu'il n'y a pas de frais. Je trouve le 7 p. 100 extraordinairement généreux. Quand il s'agit d'un fabricant qui vend à une entreprise qui lui est affiliée et qui occupe les mêmes locaux. . .

[*Texte*]

The Chairman: There is absolutely no justification at all.

Mr. Goodman: —I find great difficulty in justifying it.

Mr. de Jong: First of all, I would really like to commend you on your submission. As one who is trying to learn all the ins and outs, and having no accounting background, and having operated a small business but one where really we were not too concerned about the sales tax, I find your submission just excellent. I can understand some of the nuances in a much clearer way than before.

Dealing with the discussion about trying to get a value-added or BTT tax—and I think I recognize the need for such a tax—you addressed the concern I think everybody has about the inequities and the need to address those inequities. In other words, our poor people are paying the same rate of tax as people with higher incomes. Our concern has always been that things like the sales tax credit should be indexed. We could start out with a national sales tax with a proper system of doing a sales tax credit of whatever form to lower-income Canadians, but without proper indexation that would begin to erode.

• 1655

Mr. Goodman: Of course.

Mr. de Jong: It would be incumbent on almost every political party and every future federal government to support the notion that the sales tax credit be indexed.

Mr. Goodman: It should be generous and indexed.

Mr. de Jong: You see, our feeling would be that eventually it would begin to erode. We have seen even with the present sales tax credit, while sales taxes have been going up, inflation has gone up and it has not been indexed. For some of us it is a bad sign, a bad omen.

Mr. Goodman: I think it ought to concern all of us.

Mr. Minaker: Would you support it being taxed if it were indexed?

Mr. de Jong: If it were in the Constitution.

Mr. Minaker: I do not know about it being taxed, but I am asking if it were indexed, would you support it?

The Chairman: You should have come with us.

Mr. de Jong: The other concern that came up again when we were in New Zealand is the difference between Canada and New Zealand, New Zealand having quite successfully implemented something like a value-added tax. But New Zealand is an island. Most of our population lives along the border. If we have a federal sales tax as well as a provincial one, it could conceivably come to 15%.

[*Traduction*]

Le président: C'est absolument sans la moindre justification.

M. Goodman: . . . j'éprouve beaucoup de mal à le justifier.

M. de Jong: Tout d'abord, je tiens à vous féliciter de votre mémoire. J'essaie d'apprendre tous les tenants et aboutissants de la question et comme je n'ai aucune connaissance en comptabilité, sauf ce que j'ai acquis dans l'exploitation d'une petite entreprise où, en fait, la taxe de vente ne nous préoccupait pas beaucoup, je trouve votre mémoire excellent. Grâce à ce document, je comprends beaucoup mieux certaines des nuances qu'auparavant.

En ce qui concerne la mise en place d'une taxe à la valeur ajoutée, ou taxe TVA—et je reconnais, je pense, la nécessité d'une telle taxe—vous avez souligné la préoccupation que nous avons tous en ce qui concerne les inégalités et la nécessité de remédier à cette situation. En d'autres termes, les pauvres versent le même taux de taxe que les bien nantis. Nous avons toujours préconisé d'indexer le crédit à la taxe de vente. Nous pourrions commencer par instaurer une taxe de vente nationale assortie d'un bon régime de crédit à la taxe de vente à l'intention des Canadiens à faible revenu, mais sans indexation, le pouvoir d'achat des contribuables diminuerait.

M. Goodman: Évidemment.

M. de Jong: Tous les partis politiques et tous les gouvernements fédéraux futurs devront presque être d'accord avec la notion de l'indexation du crédit à la taxe de vente.

M. Goodman: Il devrait être généreux et indexé.

M. de Jong: Nous craignons en ce qui nous concerne qu'il perde de sa valeur avec le temps. Nous avons pu le constater même avec le crédit actuel à la taxe de vente; les taxes de vente ont augmenté, l'inflation a augmenté, mais le crédit n'a pas été indexé. Certains d'entre nous voient dans la présente mesure un mauvais présage.

M. Goodman: Nous devons tous nous en inquiéter.

M. Minaker: S'il était indexé, seriez-vous d'accord pour qu'il soit également imposable?

M. de Jong: Si c'était dans la Constitution.

M. Minaker: Laissons de côté l'imposition. S'il était indexé, seriez-vous d'accord?

Le président: Vous auriez dû venir avec nous.

M. de Jong: Lors de notre passage en Nouvelle-Zélande, nous avons pu nous rendre compte d'une autre différence entre le Canada et ce pays; la Nouvelle-Zélande a pu instaurer avec succès une sorte de taxe à la valeur ajoutée. Cependant, la Nouvelle-Zélande est une île. Notre population à nous vit pour la plus grande partie le long de la frontière. Une taxe de vente fédérale, alliée à une taxe provinciale, pourrait atteindre 15 p. 100.

[*Text*]

Mr. Goodman: Oh, yes.

Mr. de Jong: Would there not be a fair amount of leakage as well of Canadian consumers just hopping south of the border? To be sure they would still have to stop at Customs.

Mr. Goodman: Well, either Customs is going to collect tax on anything in excess of a basic amount people are allowed to bring in, or they are failing in their duty. I have worried about inter-provincial problems. I mentioned that people here in Ottawa can drive across to Hull and buy furniture and bring it back. We euphemistically call this leakage, but it is evasion. Because under the Ontario Retail Sales Tax Act—

Mr. de Jong: It is taxable.

Mr. Goodman: —tax is supposed to be paid by the consumer in those circumstances, when he brings the item into Ontario. One of the things I am hoping for in a national sales tax is the elimination of that problem.

The Chairman: Providing you have one rate across the country.

Mr. Goodman: No. Even if we have more than one rate, I believe we can deal with the problem reasonably well. But it is much more difficult, obviously, if we have multiple rates.

The Chairman: All right. At least you ought to have one rate and one base. That would be the really intelligent way of doing it.

Mr. Goodman: Well, I think we have learned some of the problems of legislating in a federal country. Uniformity is achieved perhaps only in wartime.

Mr. de Jong: Dealing with the present proposals, do you think they are better than what exists now? Again, let us go to an assumption that we will not have a VAT or a BTT for at least 5, 8, 10 years. Would your recommendation be to proceed with what Finance is now proposing or to leave things the way they are?

Mr. Goodman: I think if we were talking about 10 years, I would prefer Finance's proposals to the present situation. If we are talking about two or three years, then I think we should deal with the immediate pressing problem, which is the affiliated marketing company problem. What we should do between three and ten years is very much open to debate.

Mr. Dorin: This then is an improvement over what we have now in your opinion. Or, if we were never going to have—

Mr. Goodman: If we were never going to have a value-added tax system, then I would rather see the minister's proposals, flawed as they are. I think they deal with a number of problems: the affiliated marketing company

[*Translation*]

M. Goodman: Certainement.

M. de Jong: Les consommateurs canadiens ne seraient-ils pas tentés d'aller faire un saut de l'autre côté de la frontière? Il faudrait qu'ils passent par les douanes, mais n'y aurait-il pas quand même des fuites?

M. Goodman: Les gens auraient droit au montant de dépenses prévu, mais les douanes percevraient la taxe sur le reste ou elles manqueraient à leur devoir. Je me suis attaché davantage au problème du commerce interprovincial. J'ai mentionné le fait par exemple que les gens d'Ottawa ici peuvent se rendre à Hull et acheter des meubles et les ramener avec eux. Nous disons en utilisant un euphémisme qu'il s'agit d'une fuite, mais en réalité il s'agit d'une évasion fiscale. En vertu de la Loi sur la taxe de vente au détail de l'Ontario. . .

M. de Jong: Ces biens sont imposables.

M. Goodman: . . . la taxe doit être payée par le consommateur lorsqu'il ramène les biens en Ontario. Un des avantages d'une taxe de vente nationale est qu'elle élimine ce problème.

Le président: À condition que le taux soit le même partout au pays.

M. Goodman: Pas nécessairement, même si le taux n'est pas le même, la situation est meilleure. Il reste qu'elle se complique si les taux varient beaucoup.

Le président: Très bien. Il devrait y avoir au moins un taux et une assiette. Ce serait la façon la plus intelligente de procéder.

M. Goodman: Nous savons quels sont les problèmes que pose l'inflation dans une fédération comme la nôtre. L'uniformité n'est possible qu'en temps de guerre.

M. de Jong: Pour revenir aux présentes propositions, croyez-vous qu'elles constituent une amélioration par rapport à la situation actuelle? Supposons que nous ne puissions pas avoir une taxe à la valeur ajoutée ou une taxe sur les transactions commerciales avant 5, 8 ou 10 ans. Recommandez-vous toujours que les propositions actuelles du ministère des Finances soient acceptées telles quelles?

M. Goodman: Si l'attente doit être de 10 ans, je préfère les propositions du ministère des Finances à la situation actuelle. Si elle doit être de deux ou trois ans environ, je pense que nous devons simplement nous attaquer au problème le plus immédiat qui est le problème des sociétés de commercialisation affiliées. Pour ce qui est des mesures que nous devrions prendre entre la troisième et la dizième année, nous pouvons discuter.

M. Dorin: Selon vous, ces propositions sont une amélioration par rapport à la situation actuelle. Si nous ne réussissons jamais à avoir. . .

M. Goodman: Si une taxe à la valeur ajoutée est impossible, alors je préfère les propositions du ministre, si imparfaites soient-elles. Elles permettent de régler un certain nombre de problèmes: le problème des sociétés de

[*Texte*]

problem, the private brand problem and the discrimination against domestically produced goods vis-à-vis imports. They do not deal with any of them particularly well, but at least they do deal with them.

• 1700

Mr. de Jong: Are there any suggestions you would have that would improve the present proposals?

Mr. Goodman: As a long-term measure?

Mr. de Jong: Okay, let us take it first as a long-term measure.

Mr. Goodman: It is a very difficult question to answer, sir. I have thought about this kind of problem for a long time and I keep coming back to the point that the only decent, respectable sales tax is one that is levied at the retail level or through a VAT system.

To go back to a system of taxing pure manufacturing cost when we know marketing and distribution costs vary so widely from product to product does not strike me as an advance.

It may be something we have to put up with but it shocks me, as a consumer and as a lawyer who deals with matters of this sort, to find such enormous differences in the tax impact on different industries and different goods and similar goods sold by different people.

The Chairman: You would agree, though, that if we were going to go ahead with this, then we should eliminate the 7% as far as imports are concerned and the 7% reduction as far as sales to somebody who is related to you.

Mr. Goodman: I think that is so, although we do have a very serious problem under GATT, and that is, we have an obligation not to penalize imported goods vis-à-vis domestic goods.

The Chairman: You are not.

Mr. Goodman: If we are going to allow a 7% standard deduction irrespective of the actual marketing and distribution costs for domestic manufacturers, the people who export to this country are going to complain if they do not get this advantage, too.

The Chairman: So we would have to eliminate the standard 7%, but we could allow people to deduct their marketing costs.

Mr. Goodman: Yes, because that would be a level playing field.

The Chairman: Their actual marketing costs and therefore eliminate the 7% right across the board and allow you to deduct your actual marketing costs.

Mr. Goodman: Incurred in Canada or incurred for sale in Canada.

[*Traduction*]

commercialisation affiliées, le problème des marques privées et le problème de la discrimination dont souffrent les biens produits au pays par rapport aux biens importés. Elles laissent quelque peu à désirer, mais elles s'attaquent quand même à ces problèmes.

M. de Jong: Avez-vous des suggestions à faire en vue d'améliorer ces propositions?

M. Goodman: À long terme?

M. de Jong: Disons à long terme, pour commencer.

M. Goodman: Il m'est très difficile de répondre à cette question. J'y ai beaucoup réfléchi, et je reviens toujours à mon premier avis qui est que la seule taxe de vente décente et respectable est la taxe de vente qui s'applique au détail ou la taxe à la valeur ajoutée.

Je ne vois rien de bon à un système d'imposition des frais de fabrication purs, alors que tout le monde sait que les frais de commercialisation et de distribution peuvent varier considérablement selon le produit.

Il faut peut-être s'y faire, mais en tant que consommateur et en tant que juriste spécialisé dans ce domaine, je suis toujours surpris de voir à quel point il peut y avoir des différences dans l'impact de la taxe selon les secteurs industriels, selon les produits et même selon les acheteurs des mêmes produits.

Le président: Vous êtes bien d'accord sur le fait, cependant, que si nous décidons d'aller de l'avant avec ces propositions, nous devons éliminer le 7 p. 100 pour les importations et le 7 p. 100 pour les ventes effectuées à des personnes liées.

M. Goodman: Oui, même si nous avons un problème de taille avec le GATT, en ce sens que nous ne devrons pas pénaliser les produits importés par rapport aux produits intérieurs.

Le président: Nous ne le faisons pas.

M. Goodman: Si nous accordons la déduction forfaitaire de 7 p. 100 aux fabricants du pays, quels que soient leurs frais réels de commercialisation et de distribution, les gens qui exportent vers ce pays vont sûrement se plaindre de ne pas avoir droit au même traitement.

Le président: Il nous faudrait donc oublier la déduction forfaitaire de 7 p. 100, mais nous pourrions quand même permettre aux gens de déduire leurs frais de commercialisation.

M. Goodman: À ce moment-là, les règles seraient les mêmes pour tout le monde.

Le président: La déduction forfaitaire de 7 p. 100 serait donc éliminée et les gens pourraient déduire leurs frais réels de commercialisation.

M. Goodman: Occasionnés au Canada ou occasionnés pour la vente au Canada.

[*Text*]

The Chairman: You could make it incurred in Canada, if you wanted to.

Mr. Goodman: No, with respect, I do not think so. I think it would be contrary to GATT.

Mr. de Jong: I think you are right.

Mr. Goodman: Suppose an American manufacturer actually incurs significant marketing and distribution costs in respect to his Canadian sales.

Mr. Minaker: Personal catalogues going to the United States and so on.

Mr. Goodman: Salesmens' commissions, for example. I think it would be difficult to say those should not be allowed. I think it would be contrary to our obligations under GATT.

Mr. Dorin: You can see, for example, how an American company could incur costs in the United States to promote its Canadian sales. There are a lot of ways.

Mr. de Jong: Sure, advertisements in magazines that come up here.

The Chairman: Okay. But making you prove that, would it simplify the system or make it even more complicated?

Mr. Goodman: It would make it more complicated.

The Chairman: Because the 7% has at least this advantage: it makes it easy for a number of people. They will never get to 7%, so they deduct 7%.

Mr. de Jong: It is the old trade-off between complexity and fairness.

Mr. Goodman: That is right. The trade-off between equity and simplicity is a very difficult one.

Mr. de Jong: Now, you yourself make some proposals on page 8 and in your presentation earlier, I think you had mentioned that was rejected in 1983, if I heard you right.

• 1705

Mr. Goodman: I think what I said was that in 1983 the Federal Sales Tax Review Committee, of which I was chairman, proposed that the established value system be modified in order to provide that a manufacturer could pay tax on the lowest price charged to customers of any class, whether wholesalers, distributors, retailers, what have you, as long as those prices represented sales of at least 15% of its customers.

Now the established value system in essence says if you are selling both to wholesalers and retailers and your sales to independent wholesalers amount to at least 15%, then you can use that price as the basis upon which you account for your tax on your sales to retailers. The trouble is, when that was established there were lots of wholesalers in the marketing chain in Canada and today

[*Translation*]

Le président: Nous pourrions dire: Occasionnés au Canada, si nous le voulions.

M. Goodman: En toute déférence, je ne le crois pas. Il me semble que cela serait contraire aux dispositions du GATT.

M. de Jong: Je pense que vous avez raison.

M. Goodman: Prenons le cas d'un fabricant américain qui se verrait occasionner des frais de commercialisation et de distribution importants dans ses ventes au Canada.

M. Minaker: Les catalogues personnels aux États-Unis, etc.

M. Goodman: Les commissions des vendeurs, par exemple. Il serait difficile de les refuser. Cela serait contraire aux engagements que nous avons pris dans le cadre du GATT.

M. Dorin: Il y a des sociétés américaines qui pourraient se voir occasionner des frais aux États-Unis pour leurs ventes au Canada. Il y a beaucoup de possibilités.

M. de Jong: Les annonces dans les magazines qui sont vendus ici.

Le président: S'il fallait le prouver, le régime en serait-il simplifié ou rendu encore plus complexe?

M. Goodman: Je pense qu'il serait rendu encore plus complexe.

Le président: La déduction de 7 p. 100 a au moins un avantage: elle facilite les choses aux gens. Ils savent qu'ils ont droit à 7 p. 100 et ils déduisent 7 p. 100.

M. de Jong: C'est cette vieille question de l'équilibre à maintenir entre la complexité et l'équité.

M. Goodman: En effet. L'équilibre à maintenir entre l'équité et la simplicité n'est pas facile.

M. de Jong: Vous faites certaines suggestions à la page 8 de votre mémoire et si je comprends bien, vous les aviez déjà faites en 1983 et elles avaient été rejetées.

M. Goodman: J'ai dit qu'en 1983, le Comité d'examen de la taxe fédérale de vente, dont j'étais le président, avait proposé la modification du régime de la valeur établie afin de permettre aux fabricants de payer la taxe sur le prix le moindre exigé aux clients de quelque catégorie que ce soit, qu'il s'agisse de grossistes, de distributeurs, de détaillants ou d'autres clients, à condition que ce prix s'applique à un pourcentage d'au moins 15 p. 100 des ventes.

Le régime de la valeur établie prévoit essentiellement que si on vend à des grossistes et des détaillants, et que les ventes aux grossistes indépendants comptent pour au moins 15 p. 100, on peut utiliser ce prix comme prix de base pour le calcul de la taxe sur les ventes aux détaillants. Le problème est que lorsque ce régime a été mis en place, il y avait beaucoup de grossistes qui faisaient partie de la

[*Texte*]

there are relatively few. For example, they disappeared in the appliance industry except in respect of imports. As a result we have a situation where often very large retailers buy at the lowest prices and enjoy a sales tax advantage, as compared to the small retailer who is buying in smaller quantities at higher prices. I think that has to be eliminated as long as we have a manufacturers' sales tax.

Mr. de Jong: Yes.

Mr. Goodman: I have tried to build on that concept in this situation.

Mr. de Jong: How much time do you think industry will need before the proposals should go into effect? The time between when the Department of Finance first of all figures out what the definitions are and comes down with a rule so everybody knows what is going to be in operation—

Mr. Goodman: They are working very hard on that. I would think they would be in a position to release this by July. I would think the system could conceivably come into operation as early as next January. I cannot really imagine it much earlier than that.

Mr. de Jong: I understand the proposal is that it comes into effect November 1.

Mr. Goodman: I heard that date too.

Mr. de Jong: Do you think that is an unreasonable. . .?

Mr. Goodman: I think it is.

Mr. de Jong: Okay.

The Chairman: Mr. Goodman, thank you very much for coming. I am going to suggest we append Mr. Goodman's remarks to today's *Minutes of Proceedings and Evidence*. This is in excellent point form—

Mr. Goodman: Thank you very much.

The Chairman: —and I think it is worthwhile.

The meeting is adjourned until tomorrow in this room.

[*Traduction*]

chaîne de commercialisation au Canada et que, maintenant, il y en a très peu. Par exemple, ils sont disparus dans le secteur des appareils ménagers, sauf pour ce qui est des importations. Il s'ensuit que très souvent, les gros détaillants achètent au plus bas prix et profitent d'un avantage fiscal. Les petits détaillants achètent en quantités moindres à des prix plus élevés. Si la taxe sur les ventes des fabricants doit être maintenue, ce problème doit au moins être corrigé.

M. de Jong: Oui.

M. Goodman: C'est ce que j'ai essayé d'expliquer.

M. de Jong: De combien de temps l'industrie disposera-t-elle avant que les nouvelles propositions se matérialisent? D'ici à ce que le ministère des Finances ait établi les nouvelles définitions et les nouvelles règles applicables à tout le monde. . .

M. Goodman: On y travaille avec acharnement actuellement. Je suppose qu'on pourrait être prêt à les rendre publiques d'ici le mois de juillet. Le nouveau régime pourrait sans doute commencer à s'appliquer dès le mois de janvier prochain. Je ne vois pas comment on pourrait procéder plus rapidement.

M. de Jong: Je croyais comprendre que la date d'entrée en vigueur prévue était le 1er novembre.

M. Goodman: J'avais entendu la même chose.

M. de Jong: Vous pensez que ce n'est pas réaliste. . .?

M. Goodman: Je le pense.

M. de Jong: Très bien.

Le président: Merci beaucoup de votre participation, monsieur Goodman. Je propose que nous annexions l'exposé de M. Goodman aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui. Il est excellent. . .

M. Goodman: Merci beaucoup.

Le président: . . . et il peut sûrement nous être utile.

La séance est levée jusqu'à demain. Nous nous réunirons dans cette même salle.

APPENDIX "FNCE-2"

SUBMISSION TO THE
HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE
ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

MAY 4, 1988.

WOLFE D. GOODMAN, Q.C., S.J.D.
GOODMAN AND CARR
Suite 2300
200 King Street West
Toronto, Ontario
M5H 3W5

SUBMISSION TO THE HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS - MAY 4, 1988.

Wolfe D. Goodman, Q.C., S.J.D.

1. We have certainly reached the end of the road with the federal manufacturers' sales tax. Its defects are now generally recognized. Interestingly enough, in the past the defects which most critics complained of were quite different from those which they complain of today. There used to be six common complaints:

(a) The uneven impact of the tax on goods of various kinds, as measured by the percentage of the consumer dollar represented by the tax when the consumer bought various goods.

(b) The uneven impact of the tax on goods of the same kind when they are distributed in various ways. Here, the main problem is that, although the established wholesale value and determined wholesale value procedures provide a measure of relief in this area, they do nothing to provide any equalization of tax as between small retailers purchasing directly from manufacturers and very large retailers purchasing at much lower prices from the same sources, but purchasing in very large quantities and frequently performing some distribution functions that the manufacturer himself performs on sales to small retailers.

(c) The absence of any legal basis for the established wholesale value and determined wholesale value procedures, which leaves manufacturers in a position where they cannot effectively contest the Department's values by appeal to the courts.

(d) The entirely arbitrary provisions of section 34, which entitled the Minister, whenever he was of the opinion that goods were being sold at less than a fair price on which the tax should be imposed, to determine the fair price and to require tax to be paid on that price. In 1942 the Supreme Court held, in the **Noxzema** case, that the Minister's determination of the fair price under this provision was not subject to appeal to the courts. This situation continued until late 1986 when Mr. Justice Muldoon of the Federal Court - Trial Division held in the **Vanguard Coatings** case that section 34 was contrary to the Charter of Rights and Freedoms.

(e) The quasi-criminal liability on the manufacturer and its officers and directors for non-payment of tax; and

(f) The private brands situation, which seriously distorts the level at which the tax is imposed.

More recently, criticism has been directed somewhat differently, focusing on three other complaints:

(a) The failure to tax most services is now regarded as a serious defect in a more mature economy, where services represent an increasing percentage of consumer expenditures.

(b) The heavier sales tax burden faced by most domestic manufacturers who must compete with importers of similar goods, where the manufacturer pays tax on his selling prices, while the importer pays tax on duty-paid values. The domestic manufacturer therefore pays tax on marketing and distribution costs, which are incurred by the importer past the point at which tax is levied. In the case of automobiles and

a number of other products, this has been changed since 1983, by taxing these products at the wholesale level, that is, on the prices paid by retailers, whether they buy from manufacturers, importers or distributors. However, there are still many products where the different bases for taxing domestically-produced goods and imported goods create very unfair situations.

(c) The very substantial tax burden imposed on domestic manufacturers in respect of many of the goods they buy. Although the raw materials and the production machinery they buy are both bought tax-exempt by manufacturers, they must pay tax on their warehousing equipment, trucks, computers, office supplies, building materials and many other items which enter into the cost of everything they sell. These taxes make Canadian manufacturers less competitive internationally, when they must compete against foreign manufacturers whose tax systems do not impose these taxes on exported goods.

Clearly, the time has come to move to a value-added-type tax, imposed on the broadest possible basis on all goods and services. Because such a tax is likely to be regressive for those with lower incomes, some form of graduated relief for them is essential. In my view, Canada is uniquely situated to provide such relief through sales tax credits, delivered as part of the income tax system, rather than by exemptions. The sooner we move to such a value added tax, the better.

The possibility that such a tax may be imposed jointly by the federal government and most of the provinces is very exciting. In my view, it would represent an enormous

improvement in our tax system, comparable to the federal-provincial income tax collection agreements. No effort should be spared to achieve this important result.

One might well ask what advantages there are for provincial governments in joining such a federal-provincial scheme, when they clearly give up some of their autonomy in tax matters when they join. I believe that there are four compelling reasons for them to join:

(a) All nine existing retail sales tax systems contain large numbers of exemptions, which greatly complicate administration and compliance and which also reduce revenue yields for the provinces. The provincial finance ministers should be delighted to move to a new system which has far fewer exemptions and is much more broadly based, particularly when they can put the blame for the change on the federal government.

(b) As under the federal sales tax system, provincial retail sales taxes are imposed on a great many goods which businesses buy. These taxes form part of the costs of these businesses and make them less competitive when they sell outside the province. A value added tax relieves businesses of this tax burden.

(c) If the federal government agrees to pay the provinces fees for administering a national sales tax on behalf of the federal government, this will reduce the quite substantial cost to the provinces of provincial sales tax administration.

(d) A national sales tax will eliminate a large part of the so-called "leakage" which occurs when, for example, an Ottawa resident buys certain goods in Hull, where they

are not taxed, and brings them back home, rather than buying them in Ottawa, where they are taxable. "Leakage" is a polite term for tax evasion, since Ontario law requires such a person to report his purchases to the Retail Sales Tax Branch and to pay tax on them, although few people ever do so.

I am hopeful that we shall see a national sales tax within the next few years. In the meantime, we shall have to put up with our present very imperfect tax and make whatever amendments are necessary.

Unfortunately, some major amendments are clearly necessary, as a result of the 1986 decision of the Federal Court Trial Division in the **Vanguard Coatings** case. This decision which is, I understand, still under appeal, destroyed the legal basis for Revenue Canada to attack the use of affiliated marketing companies by manufacturers who wished to reduce the level on which they paid tax. At present, unless the Federal Court of Appeal reverses the **Vanguard Coatings** decision, a manufacturer who used to sell only to retailers, and who used to pay tax on the prices at which he sold to them, can drastically reduce his tax burden by setting up a marketing company to buy from the manufacturer and sell to these retailers. As long as he ensures that fair market value is charged by the manufacturer, the requirements of the Act will be met. If goods are sold in large quantities to the marketing company, which then incurs all the marketing and distribution costs, the fair market value may be much less than the prices charged retailers. This situation has, I understand, created a proliferation of marketing companies, the effect of which on sales tax revenues has been akin to a hemorrhage. Something must be done to stem this revenue loss.

I find it surprising that the Minister has chosen such a radical method of dealing with this problem. To use the vernacular, he has decided that "if you can't beat them, join them". That is, he has chosen to provide for all manufacturers substantially the same tax advantages as are presently available for those manufacturers who are selling to affiliated marketing companies. This is to be accomplished by allowing every manufacturer to deduct his marketing and distribution costs from his sales revenues, in order to arrive at the base on which tax is to be levied. Since this base will, in most cases, be much less than the present base on which most manufacturers are paying tax, the base will have to be "uplifted", to use the current jargon, by 25%. In effect, a tax of 15%, rather than 12%, will be imposed on a lower sales tax base.

The Minister has attempted, through this proposal, to deal at one time with three distinct problems under the present tax system:

(a) The problem of sales by manufacturers to affiliated marketing companies;

(b) The private brand problem; and

(c) The problem of tax discrimination against domestically-produced goods, as compared with competing imported goods.

This radical reform is very surprising when one considers that it is to be in effect for only a very few years, until the national sales tax comes into operation. It will require major changes in the way manufacturers handle their pricing.

In particular, it will encourage the use of tax-included prices, which I consider a retrograde step. In addition, I can envisage many disputes over the calculation by taxpayers of their manufacturing and distribution costs.

Moreover, even if the new tax system worked perfectly, in accordance with the aims of its proponents, it will still have a number of basic flaws:

(a) Because the marketing and distribution costs incurred by manufacturers, wholesalers and retailers vary widely among manufacturers of the same kinds of goods, and vary even more widely among manufacturers of different kinds of goods, we shall probably create a situation in which the sales tax burden on different goods, calculated as a percentage of the consumer's dollar, will vary even more widely than it does at present. That is, we shall be even further away from our long-term aim of a fair consumption tax.

(b) If we permit a standard 7% deduction for marketing and distribution costs of imported goods, where tax is paid on the basis of their duty-paid values, we are giving a deduction in many cases for costs which have not actually been incurred. If all these costs are actually incurred by the Canadian importer or the retailer, rather than by the foreign supplier, there is no reason to give any deduction at all.

(c) Because there is to be no deduction for the profits associated with marketing and distribution, there will still be a fairly strong sales tax incentive for manufacturers to set up affiliated marketing companies. In that way,

not only will the manufacturer exclude these profits from his tax base, but he will also be entitled to a standard 7% deduction from his non-existent marketing and distribution costs. However, there will be an offsetting income tax cost in setting up such an affiliated marketing company, since its profits will not qualify for the lower tax rate on manufacturing and processing companies.

One must ask whether it may be possible to get by for the next few years without such a radical reform. After all, we have lived for two generations with the private brand problem and the discrimination in favour of imports. There seems to be little reason to adopt a radical solution at this time for these long-standing problems. On the other hand, the problem of affiliated marketing companies is a new and urgent one, created by Revenue's apparent inability, in the light of the Vanguard Coatings case, to invoke the fair price provisions of section 34.

I believe that a preferable solution lies in simply redrafting section 34 in order to deal only with the affiliated marketing company problem. I believe that it would be possible to define the "fair price" on which sales tax should be paid, eliminating the Minister's discretionary powers but at the same time ensuring that the prices charged by manufacturers to their affiliated marketing companies do not give them a sales tax advantage.

I suggest that the price to be charged in such transactions should be deemed, for sales tax purposes, to be not less than the least of three arm's length prices, to the extent they are applicable:

1. the lowest price at which the manufacturer sells similar goods to unrelated customers;

2. the lowest price at which the affiliated marketing company buys similar goods from unrelated suppliers; and

3. the lowest price at which the affiliated marketing company sells to unrelated customers;

provided that, in each case, the sales or purchases amount to at least 15% of total volume.

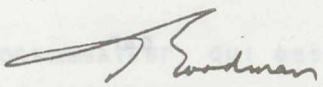
This change will enable section 34 to operate almost automatically, without the objectionable features of the present provision, which Mr. Justice Muldoon found so offensive.

However, it will undoubtedly reduce the present sales tax base for many manufacturers, particularly those who sell only to retailers. If some of their customers buy in very large quantities, at low prices, the manufacturer must, under present law, still pay tax on his sales to his other customers, based on his actual selling prices to them. If section 34 were changed as I have suggested, the manufacturer would pay tax on all his sales, on the basis of the prices charged to his largest customers, provided they accounted for 15% of his sales. If this reduction

in the sales tax base resulted in a considerable reduction in government revenues, some form of uplift, or a simple increase in the tax rate, would be called for.

I believe that this much more modest proposal for sales tax reform, directed only at the problem of sales by manufacturers to affiliated marketing companies, is more appropriate for a sales tax system which has only a few more years of life.

Respectfully submitted,



Wolfe D. Goodman

APPENDICE «FNCE-2»

Mémoire présenté au

Comité permanent des finances et des affaires économiques

par

Wolfe D. Goodman, c.r., S.J.D.
Goodman and Carr
pièce 2300
200, rue King ouest
Toronto (Ontario)
M5H 3W5

le 4 mai 1988

Mémoire de Wolfe D. Goodman, c.r., S.J.D., au Comité permanent des finances et des affaires économiques, le 4 mai 1988

1. Il semble que nous ayons finalement fait le tour de la taxe fédérale de vente, communément appelée la taxe sur les ventes des fabricants. Ses faiblesses sont maintenant largement reconnues mais, fait notable, les défauts condamnés hier par la majorité des critiques diffèrent passablement des faiblesses qui sont aujourd'hui pointées du doigt. On comptait autrefois six doléances qui revenaient plus souvent que d'autres :

(a) l'effet inégal de la taxe sur des biens divers, c'est-à-dire la proportion du dollar du consommateur qui est consacrée à la taxe, quand celui-ci fait l'acquisition de produits taxés;

(b) l'effet inégal de la taxe sur des biens de même nature mais distribués de manières différentes; (Dans ce cas-ci, la difficulté principale vient de ce que, même si les méthodes de calcul de la valeur établie du gros et de la valeur déterminée du gros jouent un certain rôle atténuant, elles ne contribuent nullement à uniformiser la taxe payée par les petits détaillants qui achètent directement du fabricant et les grands détaillants qui s'approvisionnent au même endroit, mais à des prix bien inférieurs explicables par le volume, et qui assument fréquemment des fonctions de distribution que le fabricant lui-même exerce auprès des petits détaillants.)

(c) l'absence d'assise légale des méthodes de calcul de la valeur établie du gros et de la valeur déterminée du gros, qui fait en sorte que les fabricants sont incapables de contester efficacement les valeurs fixées par le Ministère, par voie d'appel devant les tribunaux;

(d) les dispositions totalement arbitraires de l'article 34, qui habilitaient le ministre, chaque fois qu'il était d'avis que des biens étaient vendus à un prix inférieur à un prix raisonnable que devrait frapper la taxe, à fixer un prix raisonnable et à exiger que la taxe soit payée sur ce prix; (En 1942, dans la cause Noxzema, la Cour suprême du Canada décréta que la décision prise par le ministre en vertu de ces dispositions n'était pas sujette à un appel devant les tribunaux. Et la situation demeura inchangée jusqu'à la fin de 1986, au moment où le juge Muldoon de la Division de première instance de la Cour fédérale décréta, dans la cause Vanguard Coatings, que l'article 34 était contraire aux dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés.)

(e) la responsabilité quasi-criminelle pour non-paiement de la taxe, attribuée au fabricant, à ses cadres et directeurs; et

(f) le cas des marques privées, qui fait varier considérablement l'imposition de la taxe.

Ces derniers temps, les critiques ont porté sur trois autres aspects assez éloignés des premiers :

(a) la non-taxation de la majorité des services est considérée comme une

carence grave dans notre économie mature où les services constituent une proportion toujours plus grande des dépenses de consommation;

(b) le fardeau fiscal supérieur que doivent supporter la majorité des fabricants canadiens qui entrent en concurrence avec des importateurs de biens semblables; (Les premiers doivent payer la taxe sur les prix de vente qu'ils pratiquent alors que les seconds paient la taxe sur la valeur à l'acquitté des marchandises importées. Autrement dit, le fabricant canadien paie la taxe sur ses frais de commercialisation et de distribution, frais qui, dans le cas de l'importateur, ne se présentent qu'après paiement de cette taxe. Nous savons que cette situation a changé, en 1983, dans le cas des automobiles et d'autres produits; on taxe maintenant ces biens à l'échelon du gros, c'est-à-dire au prix payé par les détaillants, qu'ils achètent du fabricant, de l'importateur ou du distributeur. Il reste cependant nombre de catégories pour lesquelles la taxation des produits canadiens et des biens importés diffère au point de créer de sérieuses injustices.)

(c) on remarque, en dernier lieu, le très lourd fardeau fiscal assumé par des fabricants canadiens quand il achètent de nombreux produits. (Bien sûr, ils peuvent bénéficier d'une exemption de taxe sur l'achat des matières premières et des machines de production, mais ils n'échappent pas à la taxe quand vient le temps d'acquérir du matériel d'entreposage, des camions, du matériel informatique, des fournitures de bureau, des matériaux de construction et une multitude d'autres articles nécessaires à la production des biens qu'ils vendent. Or, toutes ces sommes versées en taxes rendent les fabricants canadiens moins compétitifs sur le marché international où ils

..

doivent affronter des fabricants installés dans des pays qui n'imposent pas de telles taxes sur les produits d'exportation.)

Il est grand temps que nous instituions un régime de taxe à la valeur ajoutée (TVA) imposée sur l'assiette la plus large possible englobant tous les biens et services. Mais une telle taxe promettant vraisemblablement d'être dégressive pour les personnes à faibles revenus, il serait nécessaire de mettre en place un mécanisme de dégrèvement progressif. Et justement, je considère que le Canada est le pays tout désigné pour offrir ce dégrèvement par l'intermédiaire de crédits de taxe de vente, de préférence à des exemptions, qui seraient administrés par le dispositif de l'impôt sur le revenu. Plus vite nous adopterons la TVA, mieux le système s'en portera.

Par ailleurs, n'est-il pas plaisant de penser que cette TVA pourrait être imposée conjointement par le gouvernement fédéral et la majorité des provinces? Cela constituerait un progrès énorme pour notre système fiscal, un peu comme les ententes fédérales-provinciales visant la perception des impots. Il ne faut rien ménager pour atteindre cet objectif primordial.

J'entends déjà certains personnes demander ce que retireront les gouvernements provinciaux d'un tel projet, surtout qu'ils devront renoncer à une partie de leur autonomie fiscale en y consentant. Pour moi, les provinces ont quatre excellentes raisons d'accepter ce plan; elles sont exposées ci-dessous.

(a) Les neuf régimes de taxe de vente provinciale comportent déjà un grand nombre d'exemptions qui en compliquent fortement l'administration et le

contrôle, sans compter qu'elles contribuent à diminuer les recettes de ces gouvernements. Les ministres des Finances des provinces devraient être enchantés de s'associer à un système comportant beaucoup moins d'exemptions et dont l'assiette est considérablement plus vaste, surtout qu'ils pourraient s'en laver les mains en attribuant la paternité de cette nouvelle taxe au gouvernement fédéral.

(b) Comme c'est le cas pour la taxe de vente fédérale, la taxe de vente provinciale frappe un grand nombre de biens dont les entreprises ont besoin. Ces taxes s'ajoutent à leur prix de revient et finissent par faire baisser leur capacité de concurrence en dehors de la province. Un dispositif de taxe à la valeur ajoutée ferait disparaître cet inconvénient.

(c) Les droits que verserait le gouvernement fédéral aux provinces, pour qu'elles administrent la taxe de vente nationale, permettraient à ces dernières de diminuer leurs frais assez considérables d'administration de leur propre taxe de vente.

(d) L'institution d'une taxe de vente nationale permettrait d'éliminer une bonne partie des "fuites" qui se produisent notamment quand un habitant d'Ottawa traverse à Hull pour acheter, exempté de taxe provinciale, un bien qu'il rapporte chez lui, plutôt que de l'acheter en Ontario et de payer la taxe de vente de cette province. Au passage, "fuite" est le mot poli employé pour désigner une dissimulation de matières taxables; on sait que la loi ontarienne exige du consommateur qui se trouve dans cette situation qu'il déclare son achat à la direction de la taxe de vente au détail et qu'il verse la taxe de

vente sur le prix de ce produit; en réalité, bien peu de gens se plient à cette exigence.

J'espère bien qu'un système de taxe de vente nationale sera mis en place ces prochaines années. Entre-temps, nous n'aurons d'autre choix que de nous accomoder du système actuel très imparfait et d'y apporter les modifications qui s'imposent.

Mais voilà que des modifications de taille sont requises, par suite de la décision de la Division de première instance de la Cour fédérale, dans la cause Vanguard Coatings, en 1986. Cette décision, qui, sauf erreur, est toujours en appel, a retiré à Revenu Canada ses arguments légaux qui lui permettaient auparavant d'interdire aux fabricants de créer ou d'utiliser des sociétés commerciales apparentées dans le but de réduire leur fardeau fiscal. Si la Cour d'appel fédérale ne renverse pas ce jugement, le fabricant qui vendait exclusivement à des détaillants et qui payait la taxe sur les prix auxquels il leur vendait ses biens peut réduire de beaucoup son fardeau fiscal en créant une entreprise de commercialisation qui sera chargée d'acheter de lui et de vendre aux détaillants. Et, dans la mesure où il maintiendra un prix correspondant à la juste valeur marchande de son produit, les exigences de la loi seront respectées. Or, si les biens en question sont vendus en grandes quantités à l'entreprise de commercialisation, laquelle assume la totalité des coûts de mise en marché et de distribution, il se pourrait que la juste valeur marchande soit bien inférieure aux prix exigés des détaillants. Il semble que cette faille a entraîné une prolifération de sociétés de commercialisation, phénomène qui, pour les recettes de la taxe de vente, prend l'allure d'une véritable hémorragie qu'il faut juguler à tout prix.

J'avoue ma surprise devant la méthode plutôt radicale choisie par le ministre pour réagir à cette situation. Ne pouvant vaincre les fabricants qui réussissaient à ne pas payer la taxe, le ministre a choisi de marcher dans la même direction qu'eux; en clair, il a décidé d'instituer, pour tous les fabricants, la même série d'avantages, à quelques exceptions près, que ceux dont bénéficient déjà les fabricants qui vendent à des sociétés commerciales apparentées. En pratique, cela voudra dire que chaque fabricant sera autorisé à déduire de ses recettes de vente ses frais de mise en marché et de distribution, ce qui donnera l'assiette en fonction de laquelle la taxe sera perçue. Mais comme, dans la majorité des cas, cette assiette sera bien inférieure à l'assiette actuelle sur laquelle est calculé la taxe des fabricants, il faudra voir à hausser le taux de 25 p. 100. Cela veut dire qu'une taxe de 15 p. 100, au lieu de 12 p. 100, sera imposée à une assiette plus étroite.

Avec ce projet, le ministre a tenté de réparer trois failles bien distinctes du régime actuel de la taxe de vente :

(a) les ventes des fabricants aux sociétés commerciales apparentées;

(b) les marques privées; et

(c) l'injustice qui découle du traitement fiscal différent des biens canadiens et des biens importés qui les concurrencent.

Cette volte-face a de quoi surprendre quand on pense que les mesures qu'elle comporte ne seront en vigueur que quelques années, le temps de mettre en place la nouvelle taxe de vente nationale. Cette réforme obligera les fabricants à modifier considérablement leur traitement des prix et, notamment, elle encouragera la pratique de prix inclusifs de la taxe, mesure que je considère comme rétrograde. Par ailleurs, j'entends déjà les assujettis argumenter sur la manière de calculer leurs frais de commercialisation et de distribution.

Et même si le nouveau régime fonctionnait à merveille, conformément aux buts fixés par ses parrains, il comporterait toujours un certain nombre de faiblesses fondamentales.

(a) Les coûts de mise en marché et de distribution des fabricants, des grossistes et des détaillants varient grandement quand il s'agit de produits de même nature et encore davantage quand il s'agit de biens différents; cela étant, nous créerons probablement une situation où la taxe de vente imposée sur divers produits, exprimée sous forme de pourcentage du dollar du consommateur, variera encore plus qu'actuellement. Autrement dit, nous ne ferons que nous éloigner davantage de notre objectif à long terme d'une taxe à la consommation qui soit juste.

(b) Si nous autorisons une déduction normale de 7 p. 100 au titre des coûts de mise en marché et de distribution des biens importés, la taxe étant payée sur la valeur à l'acquitté des marchandises, nous nous trouverons, en définitive, à accorder dans de nombreux cas une déduction pour des dépenses qui n'ont pas été réellement engagées. Finalement, si tous ces frais sont

assumés par l'importateur ou le détaillant canadien, et non par le fournisseur étranger, pourquoi accorder une déduction?

(c) Comme il n'y aura pas de déduction au titre des bénéfices tirés de la mise en marché et de la distribution, les fabricants seront encore fortement portés à créer des sociétés de commercialisation liées. Car, en plus de retirer ces bénéfices de l'assiette fiscale, le fabricant demeurera admissible à une déduction normale de 7 p. 100 au titre de coûts de mise en marché et de distribution qui, en l'occurence, seront inexistants. Toutefois, en créant une entreprise apparentée de mise en marché, le fabricant est désavantagé du point de vue fiscal, puisque les bénéfices de cette société ne peuvent être imposés au faible taux dont bénéficient les entreprises de fabrication et de transformation.

Mais serait-il possible de traverser les prochaines années sans cette réforme si catégorique? Après tout, nous avons vécu pendant deux générations avec le problème des marques privées et la discrimination favorable aux importations. Il ne me semble guère avisé d'adopter une solution aussi radicale, face à des problèmes aussi durables. D'un autre côté, le problème des sociétés commerciales apparentées est nouveau et exige une réaction prompte; tout cela parce que Revenu Canada n'a apparemment pas pu invoquer les dispositions sur le prix raisonnable de l'article 34, dans la cause Vanguard Coatings.

Pour moi, il serait plus simple de modifier l'article 34 spécifiquement pour ce qui touche aux sociétés apparentées de mise en marché. Il serait possible de définir le prix raisonnable que devrait frapper la taxe de vente,

d'éliminer les pouvoirs discrétionnaires du ministre et en même temps de s'assurer que les prix pratiqués par les fabricants auprès de leurs sociétés apparentées de mise en marché ne leur confèrent pas d'avantages, du point de vue de la taxe de vente.

Pour moi, le prix à exiger dans ces cas devrait être considéré, aux fins de la taxe de vente, n'être pas inférieur au moindre des trois prix pleinement concurrentiels expliqués ci-dessous, dans la mesure où ils s'appliquent :

1. le prix le plus bas auquel le fabricant vend des biens semblables à des clients indépendants;;
2. le prix le plus bas auquel la société apparentée de mise en marché achète des biens semblables de fournisseurs indépendants;
3. le prix le plus bas auquel la société apparentée de mise en marché vend des biens semblables à des acheteurs indépendants;

à condition que, dans chaque cas, les ventes ou les achats en question équivalent à au moins 15 p. 100 du volume total des transactions.

Avec cette modification, l'article 34 s'appliquerait tout seul, débarrassé qu'il serait des passages contestables des dispositions actuelles qui ont tant déplu au juge Muldoon.

Cependant, ces nouvelles dispositions feront nécessairement diminuer l'assiette de la taxe de vente de nombreux fabricants et notamment de ceux qui vendent uniquement à des détaillants. En vertu des dispositions en vigueur,

si quelques-uns des clients d'un fabricant achètent en très grandes quantités, à des prix faibles, celui-ci doit quand même payer la taxe sur le produit de ses ventes à ses autres clients, en fonction du prix réel de ces ventes. En apportant la modification que je propose à l'article 34, le fabricant paierait la taxe sur toutes ses ventes, en fonction du prix exigé de ses principaux clients, à condition qu'ils représentent au moins 15 p. 100 de ses ventes. Et si cette diminution de l'assiette de la taxe de vente se traduisait par une baisse sérieuse des recettes de l'État, on pourrait procéder soit à un élargissement de l'assiette, soit à une simple hausse du taux de la taxe.

J'estime que ce projet très modeste de réforme de la taxe de vente, destiné exclusivement à résoudre le problème causé par les ventes des fabricants à des sociétés apparentées de mise en marché, conviendrait mieux à un régime de taxe dont il ne reste que quelques années d'existence.

Respectueusement soumis,

Wolfe D. Goodman

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 162

Thursday, May 5, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 162

Le jeudi 5 mai 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the Interim Federal Sales Tax Measure relating to Marketing and Distribution Costs—(February 10, 1988—Budget Papers)

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude de la mesure provisoire de taxe fédérale de vente visant les coûts de commercialisation et de distribution—(Documents budgétaires—10 février 1988)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987-1988

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Canadian Appliance Manufacturers Association:

Colin M. Harper, Chairman of CAMA, and President and Chief Executive Officer, Camco Inc.;

Norman A. Morrison, Comptroller, Camco Inc.;

Robert J. Collins-Wright, Past Chairman of CAMA, and Chairman and Chief Executive Officer, Inglis Limited;

Edward A. Quinn, Manager, Tax Accounting, Inglis Limited;

Tom Akin, McCarthy & McCarthy.

From Goodman & Carr:

Wolfe D. Goodman, Q.C.

TÉMOINS

De l'Association canadienne des fabricants de gros appareils ménagers:

Colin M. Harper, président de L'ACFGAM, et président-directeur général, *Camco Inc.*;

Norman A. Morrison, contrôleur, *Camco Inc.*;

Robert J. Collins-Wright, ancien président de l'ACFGAM, et président-directeur général, *Inglis Limited*;

Edward A. Quinn, directeur, Comptabilité fiscale, *Inglis Limited*;

Tom Akin, McCarthy & McCarthy.

De Goodman & Carr:

Maître Wolfe D. Goodman, c.r.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 162

Thursday, May 5, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 162

Le jeudi 5 mai 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the Interim Federal Sales Tax Measure relating to Marketing and Distribution Costs—(February 10, 1988—Budget Papers)

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude de la mesure provisoire de taxe fédérale de vente visant les coûts de commercialisation et de distribution—(Documents budgétaires—10 février 1988)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27924—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert E.J. Layton

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert E.J. Layton

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 5, 1988
(241)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 9:36 o'clock a.m. this day, in Room 209 (West Block), the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Simon de Jong, Murray Dorin and George Minaker.

Acting Member present: Alfonso Gagliano for Raymond Garneau.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Richard Domingue, Research Officer.

Witnesses: *From the Society of Management Accountants of Canada*: Dan R. Hicks, CMA, Director, Communication and Member Services; Joseph R. Brown, CMA, Joseph Brown & Associates Inc.; and Anthony A. Atkinson, Ph.D., Professor of Accounting, University of Waterloo. *From Cott Beverages*: Maurice Chouinard, President; Douglas Robertson, Counsel, Phillips Vineberg. *From the Quebec Furniture Manufacturers Association*: Jean-Yves Boisvert, President; Claude Jutras, Executive Vice-President. *From the Canadian Carpet Institute*: Grant Ballantyne, Senior Vice-President, Finance (Harding Carpets); Douglas Edwards, President. *From Tucker Plastics*: Donald Henderson, President and Treasurer; W.J. Millar, Counsel, Blake Cassels & Graydon.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the interim federal sales tax measure relating to marketing and distribution costs contained in the Budget Papers of February 10, 1988. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, March 9, 1988, Issue No. 143.*)

The witnesses from the Society of Management Accountants of Canada made an opening statement and answered questions.

At 10:10 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 10:14 o'clock a.m., the sitting was resumed.

Maurice Chouinard from Cott Beverages made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 10:31 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 10:48 o'clock a.m., the sitting was resumed.

Claude Jutras from the Quebec Furniture Manufacturers Association made an opening statement.

Grant Ballantyne from the Canadian Carpet Institute made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 5 MAI 1988
(241)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit aujourd'hui à 9 h 36, dans la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Simon de Jong, Murray Dorin et George Minaker.

Membre suppléant présent: Alfonso Gagliano remplace Raymond Garneau.

Aussi présents: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de la recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Richard Domingue, attaché de recherche.

Témoins: *De La Société des comptables en management du Canada*: Dan R. Hicks, CMA, directeur, Communication et services aux membres; Joseph R. Brown, CMA, *Joseph Brown & Associates Inc.*; Anthony A. Atkinson, ph. d., professeur de comptabilité, Université de Waterloo. *De Les Breuvages Cott*: Maurice Chouinard, président; Douglas Robertson, conseiller, Phillips Vineberg. *De l'Association des fabricants de meubles du Québec*: Jean-Yves Boisvert, président; Claude Jutras, vice-président exécutif. *De l'Institut canadien du tapis*: Grant Ballantyne, vice-président supérieur, Finances (*Harding Carpets*); Douglas Edwards, président. *De Les Plastiques Tucker Inc.*: Donald Henderson, président et trésorier; W.J. Millar, conseiller, Blake Cassels & Graydon.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de la mesure provisoire de taxe fédérale de vente visant les coûts de commercialisation et de distribution, contenue dans les documents budgétaires du 10 février 1988. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 9 mars 1988, fascicule nº 143.*)

Les témoins de la Société des comptables en management du Canada font une déclaration préliminaire et répondent aux questions.

À 10 h 10, le Comité interrompt les travaux.

À 10 h 14, le Comité reprend les travaux.

Maurice Chouinard, de Les Breuvages Cott, fait une déclaration préliminaire, puis lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

À 10 h 31, le Comité interrompt les travaux.

À 10 h 48, le Comité reprend les travaux.

Claude Jutras, de l'Association des fabricants de meubles du Québec, fait une déclaration préliminaire.

Grant Ballantyne, de l'Institut canadien du tapis, fait une déclaration préliminaire, puis lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

At 11:36 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:40 o'clock a.m., the sitting was resumed.

Gordon Henderson from Tucker Plastics made an opening statement and, with the other witness, answered questions.

At 11:58 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

À 11 h 36, le Comité interrompt les travaux.

À 11 h 40, le Comité reprend les travaux.

Gordon Henderson, de Les Plastiques Tucker Inc., fait une déclaration préliminaire, puis lui-même et l'autre témoin répondent aux questions.

À 11 h 58, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Thursday, May 5, 1988

• 0935

The Chairman: Order, please.

We are resuming consideration of our order of reference in connection with the interim sales tax measure set out in the budget papers of February 10, 1988, under our Standing Order 96.(2).

Our witnesses this morning are from the Society of Management Accountants of Canada, with the Chairman, Joseph Brown of Joseph Brown & Associates Inc., Mississauga, Ontario; Anthony Atkinson, Professor of Accounting at the University of Waterloo; and Dan Hicks, from the Society of Management Accountants of Canada offices in Hamilton. Gentlemen, thank you for coming. We have your notes and briefs. If we can have a quick run over the key points, then we can get right at it. I think that would be a help.

Mr. Dan R. Hicks (Director, Communication and Member Services, Society of Management Accountants of Canada): Mr. Chairman, our society has some 38,000 members across Canada. Our designation is CMA, which is Certified Management Accountant. The distinctive characteristic we have is that our focus is on the accounting function within management in business, industry and government organizations. So our people are very much involved in the sales tax issues and the processing.

As one of our programs, the society has introduced this Commodity Tax Reform Committee. We submitted letters to you earlier and to the Minister of Finance that clearly show our support for the introduction of a national multi-stage sales tax. However, we are here today to discuss some concerns about the interim measures proposed concerning the marketing and distribution costs, and I would like to ask our chairman, Mr. Brown, to expand on those perspectives.

Mr. Joseph R. Brown (Chairman, Commodity Tax Reform Committee, Society of Management Accountants of Canada): You have our brief before you, and I will take just a couple of minutes to outline the perspective in which we have made that. That perspective is certainly the reform of the federal sales tax system, something we have been at for 40 years and I have been personally involved with since at least 1975.

I understand Wolfe Goodman was up here yesterday. I served as the vice-chairman of the Goodman committee that looked at the wholesale tax proposals, and because of

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le jeudi 5 mai 1988

Le président: La séance est ouverte.

Conformément à notre ordre de renvoi et au paragraphe 96.(2) du Règlement nous reprenons l'étude des mesures portant sur la taxe de vente intérimaire et qui sont définies dans les documents sur le budget du 10 février 1988.

Nos témoins ce matin sont les représentants de la Société des comptables en management du Canada. Le président de cette société est M. Joseph Brown de Joseph Brown & Associates Inc., à Mississauga en Ontario. Il est accompagné de M. Anthony Atkinson, professeur de comptabilité à l'Université de Waterloo et de M. Dan Hicks des bureaux de la société à Hamilton. Messieurs, je vous remercie d'être venus aujourd'hui. Nous avons reçu vos documents et vos mémoires. Pourriez-vous peut-être nous donner les grandes lignes de votre exposé, après quoi nous pourrons vous poser des questions.

M. Dan R. Hicks (directeur, Communication et services aux membres, Société des comptables en management du Canada): Monsieur le président, notre Société regroupe environ 38,000 membres au Canada. La Société des comptables en management du Canada s'occupe de la fonction comptabilité au sein de la direction des entreprises du secteur industriel et des organisations gouvernementales. Nos membres sont tout particulièrement compétents en matière de taxe de vente et du traitement de celle-ci.

La Société a établi un comité de la réforme de la taxe à la consommation; nous vous avons déjà soumis des lettres ainsi qu'au ministre des Finances dans lesquelles nous indiquons clairement que nous appuyons l'adoption d'une taxe de vente nationale multi-stades. Nous sommes ici aujourd'hui cependant pour discuter de certaines questions qui nous préoccupent et qui portent sur les mesures intérimaires proposées par le gouvernement, mesures qui portent sur les coûts de commercialisation et de distribution. Je demanderai à notre président, M. Brown de vous exposer notre point de vue.

M. Joseph R. Brown (président, Comité de la réforme de la taxe à la consommation, Société des comptables en management): Vous avez déjà motre mémoire et je pendrai quelques instants pour vous expliquer ce qui a motivé notre position. En effet, nous étudions la question de la réforme de la taxe de vente fédérale depuis une quarantaine d'années et moi-même, je m'en occupe personnellement depuis 1975 au moins.

Si je comprends bien, Wolfe Goodman témoignait ici hier. J'ai été vice-président du comité Goodman qui a étudié les propositions de taxe sur la vente de gros. J'ai

[*Text*]

that, we travelled the country and got input from all sorts of people about those proposals.

It always seems that the answer is the same to getting a meaningful reform of the tax, and that is to get the tax out and get it on the consumer or the user, a retail sales type of tax or a value-added type of tax. I noticed your recommendation to government after returning from New Zealand was a broad-based, value-added type of tax. I noticed, from other testimony that you have had before the committee and from my own personal involvement in the tax community, that you now seem to have a much broader consensus than has ever existed before, certainly from the business community, to go to a value-added type of tax; hopefully on a national basis, but not even on that national basis. So everyone seems to agree that the manufacturers' sales tax is fatally flawed and we should have some sort of value-added type of tax.

Then come these interim proposals involving marketing and distribution costs. Quite frankly, to get to the bottom line of the message I would like to deliver, I would say do not do it. But I think there are some good reasons why we do not do it. For instance, instead of moving forward toward a sales tax on consumers, it now seems we are going to move backwards and tax manufacturing costs. However, when you look at the proposals, we do not really move back and tax manufacturing costs; we find we have to advance those by 25% to get the revenue we need. Presumably what we have really done is create a proxy for a wholesale tax—the same thing we looked at and studied on the Goodman committee. We are pushing back in a notional amount for marketing and distribution costs. So, it disturbs me; it seems to me to be a backward step to be moving away from tax on a consumer and user to tax on manufacturing costs with some notional adjustment.

• 0940

Now, the concern seems to be centered around the court case involving Vanguard Coatings and Chemicals. We say we have lost revenue as a result of that and we now find taxpayers are utilizing marketing and distribution companies to minimize their tax. I would suggest that if we are looking at in-term steps to get us to a value-added tax that we are going to reasonably soon, that a simpler way to make up that lost revenue is just an increase in rate without getting into this. . .

The Chairman: That would be what the committee would recommend.

Mr. Brown: You find that everyone seems to want to level the playing field as these proposals try to do, but the best leveler is back to being the value-added tax. You then find that in these proposals, and you have heard that testimony I think from a number of groups, that capital

[*Translation*]

voyagé avec le Comité dans tous le pays et j'ai recueilli l'avis de tous les milieux.

Toute réforme en la matière doit répondre aux critères suivants: la taxe doit s'appliquer aux consommateurs et à l'utilisateur; il doit s'agir d'une taxe de type taxe de vente au détail ou à la valeur ajoutée. Les recommandations que vous avez présentées au gouvernement après votre voyage en Nouvelle-Zélande préconisaient une taxe du genre valeur ajoutée avec une large assiette. D'après d'autres témoignages et d'après la position des spécialistes en matière de taxe que je fréquente, il semblerait que vous jouissez maintenant d'un consensus beacoup plus large qu'auparavant, en tout cas dans le milieu des affaires, consensus portant sur une taxe du genre taxe à la valeur ajoutée, nationale, mais pas nécessairement. Ainsi tout le monde semble d'accord pour dire que la taxe sur les ventes des fabricants est irrémédiablement viciée et que l'on devrait plutôt imposer une taxe à la valeur ajoutée.

Ensuite, le gouvernement propose cette taxe intérimaire concernant les frais CD. Je n'irai pas par quatre chemins et je vous dirai qu'à notre avis il ne faut pas s'engager sur cette voie pour diverses bonnes raisons Ainsi, au lieu de s'engager vers une taxe de vente à la consommation il semblerait que le gouvernement veuille remonter dans la chaîne de fabrication pour frapper au niveau de la fabrication elle-même. Or, quand on étudie ces propositioins, on se rend compte que le gouvernement ne taxe pas les frais de fabrication mais qu'il majorera plutôt de 25 p. 100 la nouvelle assiette. Nous finissons de cette façon par avoir une taxe déguisée sur la vente de gros. Le comité Goodman a d'ailleurs étudié toute la question et nous sommes maintenant en train de vouloir récupérer les coûts en imposant des frais de commercialisation et de distribution. Cela me préoccupe car il me semble qu'il s'agit là d'une mesure rétrograde alors que l'on pourrait très bien imposer une taxe directement au consommateur et à l'utilisateur, ce qui serait beaucoup plus simple que de vouloir imposer une taxe sur les ventes de fabricants et de procéder par la suite à des rajustements théoriques.

Il semblerait que l'affaire impliquant Vanguard Coatings and Chemicals ait causé des remous. Il y a eu perte de recettes et les assujettis se servent à l'heure actuelle de sociétés de commercialisation et de distribution pour réduire leur taxe au minimum. Si nous voulons envisager des mesures temporaires en attendant l'imposition prochaine d'une taxe sur la valeur ajoutée, il semblerait qu'une augmentation des taux permettrait de compenser cette perte de recettes. . .

Le président: Voilà précisément ce que le Comité voudrait recommander.

M. Brown: Il semblerait que tout le monde soit en faveur d'un système équitable, et c'est ce que les propositions gouvernementales recherchent également, mais il semblerait que la meilleure façon de procéder serait d'adopter une taxe sur la valeur ajoutée. Comme

[*Texte*]

goods are disadvantaged against consumer goods so that we are going to have a tax shift onto capital goods with low marketing and distribution costs and a tax shift away from consumer goods that have high marketing and distribution costs. Perhaps it is just a by-product of this type of change to the system, but I am not sure whether that is a desirable by-product.

The 25% up-lift I find interesting. I am not quite sure in my own mind or from the technical notes what we will do as time goes by if we implement this system. Can we just simply pass a regulation and say 25 is not enough anymore, we should really have 30 or 35 or 45 so that we will end up with a tax base that is not on the consumer, a tax base that really is not on manufacturing costs but is on some arbitrary advance from those numbers? It might be something that could be done not in a legislative, in a House of Commons sense with a rate increase but perhaps in a regulatory sense.

We then get to what I think the critical issue is involving these current in-term proposals and that is the fact that it will cause us to have to make all sorts of cost allocations—cost allocations between manufacturing and marketing and distribution; cost allocations between 8% goods and 12% goods and tax exempt goods. We will find that people still want to put in place separate marketing companies and may even use them in a more aggressive sense.

We will find that we want to take marketing and distribution costs that are today buried in raw materials and shift them out and bill them separately perhaps as marketing costs. So you could find a company that operated a manufacturing company, a marketing and distribution company, and even its manufacturing company's raw material suppliers would be outboarding marketing and research costs into its separately created marketing company.

That whole system is open to interpretation; it is open to creativity. Because it is open to creativity it is open to abuse and we will find that the monitoring of that abuse is something that only occurs after the fact, perhaps as much as four years down the road and the discovery of that abuse will be very painful—painful for the taxpayer and not uncertainly painful for the government in the potential lost revenue in an abused system.

This is the rough outline. Tony will now deal perhaps with the details of this allocation problem, why it is a problem, perhaps suggesting a solution to that problem. But I am not sure the solution would be acceptable in any political sense or economic sense.

Mr. Anthony A. Atkinson (Society of Management Accountants of Ontario): Mr. Chairman, I would like to speak to the two sections in this document entitled *Sales Tax:* Measure Relating to the Treatment of Marketing and

[*Traduction*]

l'ont fait remarquer différents témoins, les biens d'équipement sont désavantagés par rapport aux biens de consommation, ce qui provoquera une réorientation de la taxe vers les biens d'équipement où les coûts de commercialisation et de distribution sont bas alors que les biens de consommation, pour lesquels ces coûts sont au contraire élevés, échappent de plus en plus à cette taxe. Peut-être n'est-ce là qu'un effet secondaire du changement mais je ne suis pas sûr que ce soit souhaitable.

La majoration de 25 p. 100 est intéressante; je n'en suis pas sûr, et les notes techniques ne nous disent pas comment envisager l'évolution de la situation. Peut-on simplement adopter des règlements majorant encore davantage ce pourcentage pour le faire passer à 30, 35 ou 45 p. 100? De cette façon, l'assiette ne s'établira pas au niveau du consommateur, ni même au niveau du fabricant, et l'arbitraire règnera en maître. Je suppose que cette majoration ne pourra se décider à la Chambre des communes mais peut-être au niveau administratif dans le cadre de règlements.

Nous en arrivons maintenant à l'aspect critique de ces propositions intérimaires: je veux parler de la nécessité de répartir les frais entre la fabrication, la commercialisation et la distribution, la répartition des frais entre les biens taxables à 8 ou 12 p. 100 ou ceux qui sont exonérés. Dans un tel contexte, les entreprises voudront continuer à faire intervenir des compagnies de commercialisation dont le dynamisme pourrait encore s'accroître.

Ainsi, dans le cas des matières premières, il se pourrait fort bien que l'on décide de tenir compte séparément des frais de commercialisation et de distribution. Ainsi, une compagnie de transformation pourrait très bien créer sa propre compagnie de commercialisation et de distribution dont relèveraient alors les coûts de commercialisation et de recherche.

Un tel système se prêterait facilement à toutes sortes d'interprétations et donc d'abus. Même si des mécanismes de contrôle pouvaient être mis en place, ceux-ci n'interviendraient qu'après les faits, peut-être même quatre ans plus tard; cependant le mal serait fait—et ce serait les contribuables et probablement également le gouvernement qui paieraient les pots cassés.

Après ces quelques remarques générales, je demanderais maintenant à Tony de vous parler plus en détail de ce problème de la répartition des frais, de vous expliquer pourquoi cela poserait un problème, et de vous présenter une solution qui pourrait peut-être vous convenir. Je ne suis pas sûr cependant que cette solution soit acceptable d'un point de vue politique ou économique.

M. Anthony A. Atkinson (Société des comptables en management de l'Ontario): Monsieur le président, j'aimerais faire porter mes remarques tout particulièrement sur les pages 11 et 12 des notes

[*Text*]

Distribution Costs, technical notes that appear on pages 10 and 11. These two sections relate to the matters of defining marketing and distribution costs, and the second issue relates to the attribution of allocation of these marketing and distribution costs to products. From my perspective of being involved with organizations and designing costing systems, I see three problems in this section.

• 0945

I must confess, I have no background in the tax here; I am looking at this purely as a technical cost-accounting issue, if you like.

The first problem I see is the question of defining a cost as to whether it is a marketing or distribution cost, or whether it is a manufacturing cost. I think there are all sorts of problems in here for what Joe has called the creativity. But there is a lot of room where people may disagree with the classification of costs; and without a constitution here, there may be a considerable number of problems. For example, many firms incur large costs to warehouse finished goods in their factory, and the normal accounting convention, I understand, is to treat that as part of the general overhead, or perhaps even the manufacturing costs, depending on the cost-accounting system in the organization. But some people may legitimately argue that those are marketing costs and therefore subject to that classification in this debate.

Another issue is the cost of warehouses that a particular firm may operate or maintain for the purpose of supporting its distribution system. This would probably more clearly be classified or qualify as a distribution cost. But there are other issues there; for example, capital charges that relate to the funding or the maintenance of those facilities, as I understand it, may not be admissible as marketing and distribution costs.

I would like to point out that my understanding and my experience has been that accounting conventions are not going to help people sort out these problems. GAAP, generally accepted accounting principles, are seldom concerned with cost classifications that would support these types of allocation. Usually if a classification system is not verifiably an objective, GAAP develops rules or heuristics that allow accountants to get on with the business of what they are doing, namely preparing financial statements. So I do not think you can look to accounting practice to help provide a base or a reasonable set of rules or principles that can be used to perform this initial classification of costs between marketing and distribution and other.

The second problem I see is a second decision that has to be made. Once you decide a cost is legitimately a marketing and distribution cost, the next step is to decide whether it can be attributed or assigned to a particular product or line of products, or whether in fact it is a joint

[*Translation*]

techniques du document qui s'intitule *Taxe de vente:* mesure concernant la fiscalité des coûts de commercialisation et de distribution. Il s'agit entre autres des frais de commercialisation et de distribution déductibles ainsi que des produits auxquels cette déduction peut s'appliquer ou non. En tant que responsable de l'évaluation aux fins de la comptabilité auprès de diverses organisations, j'entrevois trois problèmes qui pourraient se poser si le gouvernement procédait comme il en est question dans ces notes techniques.

Je vous le dis tout de suite, je n'envisage pas la question d'un point de vue fiscal mais bien du point de vue de la comptabilité analytique.

La première difficulté porte sur la définition d'un coût, coût de commercialisation de distribution ou simplement de fabrication. Comme Joe l'a dit, ces différentes notions peuvent se prêter à différentes interprétations. Certains peuvent contester la classification des coûts. Or, sans convention précise en ce domaine, on peut s'attendre à de nombreux problèmes. Ainsi, de nombreuses entreprises doivent assumer des frais importants d'entreposage des produits finis dans leur usine. La convention comptable veut que l'on considère ces frais parmi les frais généraux, parfois même comme frais de fabrication, selon le système de comptabilité des prix de revient utilisé par l'organisation. Certains diront cependant, et tout à fait légitimement, qu'il s'agit là de frais de commercialisation.

Il y a également les frais d'entrepôt inhérents à tout système de distribution. Il serait plus facile de faire entrer ces frais dans les frais de distribution. Mais il faut tenir compte d'autres éléments, notamment les frais d'immobilisation concernant le financement ou l'entretien des installations ne pourraient pas être considérés, si je comprends bien, comme frais de commercialisation ou de distribution.

Or, d'après mon expérience, les conventions comptables ne permettront pas de régler ce problème. Les PCGR, principes comptables généralement reconnus, ne tiennent que très rarement compte de ce genre de répartition et lorsque le système de classification pose certains problèmes concernant les objectifs, des règles sont alors établies pour permettre aux comptables de faire leur travail, c'est-à-dire la préparation des états financiers. Je ne crois pas par conséquent que l'on devrait s'attendre à ce que la profession établisse des principes permettant d'en arriver à cette classification initiale des coûts et à une répartition entre les coûts de commercialisation, de distribution et autres.

Le deuxième problème que j'entrevois porte sur la décision subséquente: en effet, lorsque l'on a décidé qu'un coût peut être légitimement considéré comme un coût de commercialisation ou de distribution, il faut ensuite décider si celui-ci peut être attribué à un produit en

[*Texte*]

cost that relates to several lines of products. This is important, because ultimately we fall into the class of products that are subject to the tax and are not subject to the tax.

The Chairman: Subject to a different rate of tax.

Mr. Atkinson: Yes.

My perception here is that again there is a lot of room for perhaps creativity, for manoeuvering; to try to get a cost that may be legitimately attributable to a product that would be subject to a lower rate of tax classified as a joint cost so it could be prorated over other classes. One example that comes to mind almost immediately, reading these technical notes, is what organizations often call institutional advertising—advertising that raises the level of image of the firm rather than a particular product line. Even if the advertising is related to a specific product line, there may be the argument made that this advertising will benefit other parts of the organization, sales of other products, and so on. There is a deep issue there with respect to attribution and the types of approaches that people might use to try to make these allocations in a way that is most beneficial in the sense of minimizing the tax burden.

Again, I would like to point out that I do not believe that generally accepted accounting principles offer any guidance here. These principles have never been primarily concerned with the representational faithfulness of allocations, rather they have been a set of rules that have been established to do these allocations. There is often the explicit or implied recognition that these things are not the best that could be done. They may not even be accurate, but they are done in a systematic way so that at least people understand what is being done. I think the implication here is that you want to do more than that. You want to make these allocations accurate in a sense.

• 0950

Finally we come to the last point of the three steps that are implied by these two sections on pages 10 and 11, which is the allocation of the joint costs that remain to the various class of products. The wording is that this should be done on a basis that is reasonable in the circumstances. I would argue that this provides virtually no guidance whatsoever. I would argue that this really reads to do it in whatever way you want but to have a good story to justify your approach that you are using in case someone asks.

I have seen in many organizations very different approaches to dealing with the same problem and everyone seems to be able to develop a good story. For example, in the process of allocating the joint costs of a refinery to the various joint products that are produced by a refinery, I have seen various arguments made that would suggest that joint costs should be allocated on the basis of

[*Traduction*]

particulier, à une gamme de produits ou s'il s'agit d'un coût commun à différents produits. C'est là une question importante pour l'assujettissement à la taxe.

Le président: Ou l'assujettissement à un taux différent.

M. Atkinson: Oui.

J'estime que dans ce cas également l'interprétation peut aller bon train et que l'on peut s'attendre à ce que certains produits taxables à un taux inférieur soient retenus pour un assujettissement total. Il suffit de penser notamment à ce que l'on appelle la publicité institutionnelle, publicité qui rehausse l'image d'une marque plutôt que d'une gamme de ces produits. Même si la publicité porte sur une gamme de produits en particulier, il est possible de dire que cette publicité sera bénéfique à toutes les composantes de l'organisation en question. Il faudrait donc ne pas perdre de vue la possibilité de réduire de cette façon le fardeau fiscal.

J'aimerais insister une fois de plus sur le fait que les princpes comptables généralement acceptés ne sont d'aucun secours ici, leur raison d'être étant de permettre la répartition et non pas de vérifier si celle-ci se fait en toute honnêteté. On reconnaît souvent implicitement ou même explicitement que ces principes ne vont peut-être pas assez loin. Même si ces règles ne permettent pas une attribution proportionnelle exacte, les intéressés sauront du moins à quoi s'en tenir si elles sont appliquées de façon systématique. J'ai toutefois l'impression que l'objectif visé est censé aller bien au-delà de cela. Le gouvernement souhaiterait que la répartition proportionnelle soit plus exacte.

Enfin, nous en venons à la dernière des trois étapes qui semblent ressortir implicitement des deux sections aux pages 11 et 12, à savoir que les frais qui ne peuvent être attribués à une catégorie précise de produits devront être répartis proportionnellement. Les dispositions pertinentes prévoient une déduction pour les frais raisonnablement attribuables à la commercialisation et à la distribution. Je soutiens que cela ne donne aucune indication utile de ce que veut réellement le gouvernement. À mon avis, en s'appuyant sur le texte, les intéressés pourraient très bien adopter la méthode de répartition qui leur convient à condition de savoir la justifier au besoin.

J'ai moi-même constaté que les entreprises adoptent des méthodes très différentes pour contourner ce problème et qu'elles semblent très habiles à trouver des arguments convaincants pour les justifier. Par exemple, devant la nécessité de faire la répartition proportionnelle de ces frais entre les divers produits qu'elle fabrique, une raffinerie pourrait prétendre—et j'ai eu connaissance de

[*Text*]

the weight of the products produced, the volumes of the products produced, the revenue of the products that are being produced, the net realizable revenue that could be produced and so on.

There is the possibility that people would literally develop various scenarios they could justify, run these costs through their computer to find out which provides them with the most appropriate—in their perspective—allocation of costs in terms of the tax burden that results and then choose that approach to follow.

Finally this leads me to the conclusion that I think there are two ways of dealing with this problem. First of all, you could specify a particular method that is to be followed whether or not it is accurate in terms of doing what it is doing. In other words you say everybody is going to allocate these costs on the basis of sales of the different products. Some people may argue that this is not fair or that this creates distortions and so on, but at least it is a rule. The other approach is to basically to say it is wide open and to go ahead and do it whichever way you want but to have a good basis for being able to justify the approach chosen.

In the regulatory industry, they have followed the first approach. They have developed a small set of acceptable alternatives and they have told people to choose from one of these and not to give their complaints about why they do not like this, but to choose the one they think is best.

In conclusion I would like to say—because I have picked on the accounting profession—I do not think the accounting profession was set up to do the types of things that would be envisioned in here. In fairness to them, the things they do to prepare financial statements they do well. I would argue this is stretching what accounting principles can do. Therefore I think you can expect that very creative practices will be developed to deal with these issues.

Mr. Gagliano: I want to thank the delegation. I think the comments are very clear. With this interim proposal it is a wide-open field. Really the interpretation varies in marketing and distribution costs. The imagination could be stretched so far.

For example, all companies have so-called promotional expenses. They may have a cocktail or Christmas party. How could these things be allocated to different products that might have different tax rates and so on?

When this proposal, this idea, of marketing costs and distribution came, I had the feeling with this sales tax reform that since there is no agreement with the province and so on, maybe it is a kind of way of introducing a temporary measure to see what we can do and what we can work. I never thought it would be so open, so wild.

[*Translation*]

pareils cas—que les frais communs doivent être attribués en fonction du poids des produits fabriqués, des volumes de produits fabriqués, des revenus générés par les produits, du revenu net réalisable généré par les produits, etc.

Les entreprises pourraient très bien élaborer et justifier divers scénarios, vérifier au moyen d'un ordinateur quel modèle de répartition des frais réduit au maximum les taxes exigibles et choisir la formule la plus avantageuse pour elles.

Enfin, cela m'amène à conclure qu'il y a deux solutions à ce problème. D'abord, le gouvernement pourrait imposer aux entreprises une méthode particulière, que celle-ci permette ou non de répartir avec exactitude les frais réels. Autrement dit, le gouvernement pourrait décider que les frais doivent être répartis en fonction des ventes de chaque produit en proportion du total. Certains diront que cette méthode n'est pas juste, qu'elle crée des distorsions, etc., mais elle aurait au moins l'avantage de s'appliquer uniformément à tous. Par contraste, le gouvernement pourrait laisser les entreprises libres de choisir la méthode qui leur convient, à condition qu'elles soient en mesure de justifier leur choix.

Les organismes de réglementation ont choisi la première solution. Ils ont élaboré une série restreinte de formules jugées acceptables parmi lesquelles les intéressés devaient choisir celle qui leur convenait le mieux, sans céder à l'envie d'en énumérer les lacunes.

En guise de conclusion, j'aimerais dire—parce que j'ai choisi l'exemple des comptables—que ce n'est pas le rôle des comptables de faire le genre de calcul envisagé ici. En toute justice, ils s'acquittent très bien de leur tâche qui est de préparer des états financiers. J'estime que les mesures proposées ici vont bien au-delà de ce que permettent les principes comptables. Par conséquent, vous devez vous attendre à l'apparition de pratiques très ingénieuses.

M. Gagliano: J'aimerais remercier nos témoins. Leur exposé a été très clair. Ces mesures provisoires touchant les frais de commercialisation et de distribution pourront être interprétées au gré de chacun. Les intéressés pourront donner libre cours à leur imagination.

Par exemple, toutes les entreprises ont des frais dits de promotion. Elles peuvent organiser un cocktail ou une fête pour Noël. Comment ces frais pourront-ils être attribués à différents produits taxés à des taux différents, par exemple?

Quand ces mesures provisoires touchant les frais de commercialisation et de distribution ont été proposées, j'avais l'impression qu'en attendant qu'une entente intervienne avec les provinces sur la réforme de la taxe de vente, le gouvernement cherchait une mesure qui donnerait les résultats attendus. Je n'ai jamais pensé qu'il mettait de l'avant une proposition à tel point farfelue et si peu précise.

[*Texte*]

• 0955

Being of the accounting profession, I myself have been talking to ex-clients, and the imagination that is still developing there in the field... It is crazy. This is something so...

What is your final recommendation to the Minister? Scrap it totally?

Mr. Brown: We would rather press on towards that value-added tax we all seem to agree on.

Mr. Gagliano: In the meantime, while they are consulting on the sales tax reform, to increase the sales tax rate. Do I understand correctly that is your main recommendation?

Mr. Brown: That is right. I would think if we feel there is an abuse associated with separate marketing companies, the fair-value provisions that have already been introduced effective January 1 of this year, complemented by the excise communiqué they have released, which will become regulations, give them some protection. They give them protection against abuse of that transfer price, but they may not give them the revenue they want. If the revenue has to be had, then I would suggest in the interim what you do is raise the rate.

If the system is open to abuse by cost allocation and you stick it in, you will end up with a rule book that is that thick or with a very simple rule that is perceived as being inequitable. Taxpayers, being what they are, creative and imaginative, and their advisers hopefully being creative and imaginative, will try to devise ways to pay only the bare minimum. That bare minimum will then have to be audited by audit staff, presumably at Revenue Canada (Excise), who really are not trained and experienced in these new marketing and distribution things. So the system will be open to abuse; the results of that abuse will be disappointing to all concerned and we will have a system...

My greatest fear is that if this flew, it would take some of the pressure off moving to a value-added tax. So we will be having—

The Chairman: Is that the reason you are opposing it?

Mr. Brown: Yes, that is one of the reasons I am opposing.

The Chairman: If we were to decide you could not have a value-added tax... as a practical matter, without getting the provinces aboard, we do not get near the advantage of a VAT that we would... and we cannot get the consumer. Well, we have the manufacturers happy, there are other players in the game who are very unhappy. All you have to do is read editorials about how

[*Traduction*]

Étant moi-même comptable, j'en ai discuté avec certains de mes anciens clients et les ressources d'imagination qui continuent... C'est absolument fou. C'est...

Quelle est votre recommandation au ministre? Qu'il retire carrément cette proposition?

M. Brown: Nous préférerions qu'il instaure rapidement une taxe sur la valeur ajoutée qui semble faire l'unanimité.

M. Gagliano: Dans l'intervalle, pendant que le gouvernement consulte les provinces sur la réforme de la taxe de vente, vous proposez d'augmenter le taux de la taxe de vente. Ai-je bien compris que c'est là votre principale recommandation?

M. Brown: C'est exact. Nous estimons que le gouvernement est amplement protégé contre les abus résultant de la création de sociétés de commercialisation distinctes par les dispositions touchant le calcul de la juste valeur qui sont entrées en vigueur le 1er janvier de cette année et par le communiqué de l'Accise déjà rendu public et qui sera intégré aux règlements. Ces mesures protègent le gouvernement contre l'abus du système des prix de cession mais ne lui permettront pas d'aller chercher les recettes additionnelles prévues. Or, si le gouvernement tient à ces recettes additionnelles, il me semble qu'il serait préférable, dans l'intervalle, d'augmenter le taux de la taxe.

Si le gouvernement s'en tient au système de l'attribution proportionnelle des frais malgré le fait qu'il donne lieu à des abus, il se retrouvera avec un recueil de règles très épais ou avec une règle unique qui sera perçue comme étant inéquitable. Étant donné qu'ils sont imaginatifs, tout comme leurs conseillers, les contribuables continueront de trouver des façons de payer le strict minimum. Il faudra ensuite que des vérificateurs de Revenu Canada (Accise) vérifient ce strict minimum alors qu'ils n'ont pas la formation nécessaire ni l'expérience des nouvelles méthodes de commercialisation et de distribution. Ainsi, il continuera d'y avoir des abus et tous les intéressés seront mécontents des résultats...

Ce que je crains le plus, c'est que ces mesures provisoires donnent des résultats suffisants qui inciteraient le gouvernement à retarder l'instauration d'une taxe sur la valeur ajoutée. Nous aurons...

Le président: Est-ce pour cette raison que vous vous y opposez?

M. Brown: Oui, c'est l'une des raisons de mon opposition.

Le président: Si nous décidions de ne pas instaurer une taxe sur la valeur ajoutée... d'un point de vue purement pratique, sans la collaboration des provinces, l'instauration d'une TVA ne rapporterait pas autant que prévu... et nous ne pouvons faire payer les consommateurs. En définitive, les fabricants sont maintenant heureux alors que tous les autres intervenants

[*Text*]

they are going to try to put this tax on you and wait until the other shoe drops and all that type of stuff. We have a nice, quiet hidden tax right now called the manufacturers' sales tax. No more than one Canadian out of 25 knows it exists. We collect $12 billion in revenue. We might be able to stretch it a bit more if we played around with the rules a bit. The taxpayers will not know it—beautiful.

Mr. Brown: I think you are right, Mr. Chairman. What you find is we have a crazy system today. People can certainly point to the existing manufacturers' sales tax and find some pretty weird anomalies in it. But we have a limited number of taxpayers paying it—maybe 70,000. Maybe only 5,000 of those really, really matter by way of the amount of revenue they contribute to the $12 billion, and presumably they have in-house expertise and outside expertise, and they will master any system and try to keep making it fly, keep it going, pay the revenue under it, negotiate and wheel and deal inside it.

But we will continually be faced, when government looks for a more stable revenue base. . . they will continue to have these types of hearings, discussions of sales tax reform, because the same inequities will persist in the system. We will have imported goods favoured over domestically manufactured goods, although somewhat more narrowly. We will have tax in exports that should not be there because it discourages exports. We will have a system that is open to changing production and distribution—

The Chairman: How does this hurt our exports? I can see it might be giving imports an advantage by giving imports the 7% marketing discount.

Mr. Brown: You will continue to have manufacturers and producers who are paying the tax on certain of their business inputs, be those computers or telephones or desks and chairs.

• 1000

The Chairman: I see.

Mr. Dorin: It does not change the tax base situation; it just leaves the existing discrimination of tabbed business input taxes.

Mr. Brown: It leaves the existing discrimination and then, for it not to exacerbate it, you have to believe the thing is revenue neutral. I think you probably heard some testimony, and I would be willing to tell you that I suspect that it is not revenue neutral. I do not have the numbers to prove that, but there has been some—

Mr. de Jong: It also affects, as you point out and various other people have pointed out, capital goods. You

[*Translation*]

sont très mécontents. Il suffit de lire les éditoriaux qui expliquent quels efforts seront faits pour vous faire assumer cette taxe en attendant la suite de la réforme. Nous avons à l'heure actuelle une belle taxe cachée qui s'appelle la taxe sur les ventes des fabricants. À peine un Canadien sur 25 en connaît l'existence. Cette taxe rapporte 12 milliards de dollars en recettes. Il serait possible d'aller en chercher un peu plus en modifiant simplement les règles. Les contribuables n'en sauront rien; c'est merveilleux.

M. Brown: Je crois que vous avez raison, monsieur le président. Le système actuel est absolument fou. Il n'est pas difficile de trouver des anomalies dans le système actuel de taxe sur les ventes des fabricants. Or, le nombre de contribuables qui l'acquittent est limité; ils sont peut-être 70,000. Or, seuls 5,000 d'entre eux versent une proportion appréciable des 12 milliards de dollars et ces entreprises-là ont présumément accès à des experts sur place ou de l'extérieur et sont donc en mesure de tirer leur épingle du jeu, d'assurer le maintien du système et de réduire leurs taxes par toute sorte de tractations.

Toutefois, à chaque fois que le gouvernement cherchera à stabiliser ses sources de revenu, nous continuerons à être. . . le gouvernement continuera de tenir ce genre d'audience et de discuter d'une réforme de la taxe de vente parce que les mêmes iniquités continueront d'exister. Les marchandises importées continueront d'être privilégiées, quoique d'une façon plus restreinte, par rapport aux biens fabriqués ici. Les marchandises destinées à l'exportation continueront d'être vendues taxe incluse malgré le fait que cela nuit à nos exportations. Nous continuerons d'avoir un système où les frais de commercialisation et de distribution varieront. . .

Le président: En quoi cela nuit-il à nos exportations? J'admets que les importations sont avantagées du fait qu'elles ont droit à une déduction de 7 p. 100 pour frais de commercialisation.

M. Brown: Les fabricants continueront de payer la taxe sur certains de leurs intrants, qu'il s'agisse d'ordinateurs ou de téléphones, ou encore de pupitres et de chaises.

Le président: Je vois.

M. Dorin: Cela n'a aucune incidence sur l'assiette de la taxe, mais la discrimination actuelle persiste puisque les intrants continuent d'être taxés.

M. Brown: La discrimination actuelle persiste et en plus, pour ne pas l'aggraver, il faut croire que les mesures proposées sont neutres au plan des recettes. Certains vous ont sans doute déjà dit ce que je soupçonne pour ma part, à savoir que les mesures proposées ne sont pas neutres. Je n'ai pas les chiffres nécessaires pour le prouver, mais. . .

M. de Jong: Comme vous le dites et comme d'autres avant vous l'ont signalé, ces mesures touchent aussi les

[*Texte*]

are going to increase the cost of capital goods, which should also hurt your exports.

Mr. Brown: When you look at systems that we study, the manipulation that I think is available inside this one makes it a less likely candidate, in my mind—and this is personal—than the wholesale tax that was rejected before. At least the wholesale tax keeps moving the sales price towards the—

The Chairman: Sure. In other words, what you are saying is that what was proposed or possible as of the 1983 hearings is better than this.

Mr. Brown: Yes, and we are farther down the road presumably, because at that point in time we had draft legislation.

The Chairman: Yes.

Mr. Brown: There may be some deficiencies in that. Certainly, in a political sense, one of the deficiencies was the large retailer tax that was proposed. One could remove that large retailer tax from those wholesale proposals and that would make it more politically acceptable perhaps.

The Chairman: Oh yes, you had to do that.

Mr. Brown: With a couple of modifications, at least you then have a tax that is taxing sale price, not some notional amount—a verifiable, auditable sale price. Also, it cleans up some of the advantage for imports.

Importers might not like that—this system might let them pay less than that wholesale tax would—but, from a tax system point of view, you would have a system preferable to what is being proposed here.

Mr. Dorin: Unfortunately I did not bring it with me, but last night we heard from Mr. Goodman and he put forward a suggestion that I find interesting. I do not know if you are familiar with what it was. . .

Mr. Brown: I have not seen what he testified, but I—

Mr. Dorin: On the basis of the urgent problem resulting from the Vanguard Coatings case, he suggested that what we do in lieu of this proposal is adopt a different kind of a test, if you like, and the cost for the purposes of the tax for the manufacturing company would become the lowest cost at which they sell to any of their—

Mr. Brown: He would say the lowest sale price that manufacturer makes sales at, as long as he crosses the 15% threshold.

Mr. Dorin: Right. As long as there are 15% sales. Basically, what he is looking for is an arm's-length transaction.

[*Traduction*]

biens d'équipement. Ces mesures augmenteront le coût des biens d'équipement et cela nuira aussi aux exportations.

M. Brown: Nous avons examiné de nombreux systèmes et j'estime pour ma part—et c'est là un avis personnel—que la taxe au niveau du gros qui a déjà été rejetée aurait été une solution préférable au système proposé actuellement et qui pourra être manipulé à souhait. La taxe au niveau du gros a au moins l'avantage de rapprocher le prix de vente. . .

Le président: C'est certain. Autrement dit, les solutions proposées après les audiences de 1983 étaient préférables.

M. Brown: Oui, et nous sommes engagés encore plus loin puisque en 1983, nous avions au moins une ébauche de projet de loi en main.

Le président: Oui.

M. Brown: Les solutions envisagées à l'époque n'étaient pas parfaites, soit. Sur le plan politique, l'importante taxe sur les ventes des détaillants était imparfaite. La proposition pourrait être rendue politiquement plus acceptable si l'on éliminait l'importante taxe sur les ventes des détaillants qui accompagnait les propositions sur la taxe au niveau du gros.

Le président: Ah, oui, ce serait nécessaire.

M. Brown: Quelques modifications suffiraient pour faire porter la taxe sur le prix de vente plutôt que sur un montant fictif; ce serait un prix de vente vérifiable. Par ailleurs, cette solution éliminerait l'avantage donné aux importations.

Les importateurs en seraient peut-être mécontents—les mesures proposées leur permettraient peut-être de payer moins que si le gouvernement instaurait une taxe au niveau du gros—mais, ce serait un système de perception de la taxe préférable à ce qui est proposé ici.

M. Dorin: Malheureusement, je n'ai pas apporté le texte avec moi, mais hier soir M. Goodman a fait une suggestion que j'estime intéressante. Je ne sais pas si vous savez déjà ce qu'il propose. . .

M. Brown: Je n'ai pas vu le compte rendu de son témoignage mais. . .

M. Dorin: Étant donné le problème urgent créé par la décision rendue dans l'affaire Vanguard Coatings, il a proposé de remplacer les propositions par de nouveaux critères et plus particulièrement que les fabricants calculent la taxe sur le prix le plus faible auquel ils vendent leurs produits à l'un de leurs clients. . .

M. Brown: Le chiffre de référence serait le prix de vente le plus faible fixé par le fabricant, à condition que ce dernier dépasse le seuil des 15 p. 100.

M. Dorin: Exact. Pourvu que cela dépasse les 15 p. 100 des ventes. Il prendrait essentiellement pour référence le prix fixé dans le cadre d'une transaction sans lien de dépendance.

[*Text*]

Mr. Brown: That is right.

Mr. Dorin: He is saying that you have the marketing company and you are either buying into the marketing company or selling outside the marketing company and that will be the cost. Your outside or independent arm's-length transaction will be the cost for everything.

If you are familiar with it at all, what do you think of that suggestion?

Mr. Brown: It has no problems as a technical suggestion. The problem it has is that it would result in a further revenue loss. I would think Wolfe would admit that as well, that if you go to that basis then you find that government is still further short of revenue. At one point the number I heard tossed around was that it would have cost at least another $1 billion.

The second part of the suggestion is that it would have a manufacturer calculating tax on a verifiable arm's-length price, but what about his competitor? His competitor, who perhaps did not have those same low prices, would then want tax equalization as well. So you would have to calculate a determined value for that competitor based on that manufacturer's actual low selling prices, or the second manufacturer will be claiming that he is discriminated against by the pricing pattern of the first one.

So the two difficulties with it are revenue loss and tax equalization. If you are going to provide tax equalization, then it would become a complicated system as well, because you would have to monitor manufacturer selling prices across the nation and equalize down to the lowest guy to follow the pure theory of that suggestion.

• 1005

Mr. Dorin: The equalization is the problem. The revenue one you can always adjust with the rate.

Mr. Brown: Yes. You keep getting back to a wholesale tax that we all went around, and around and around, and people did not like it.

The Chairman: You keep getting back to the fact that the present thing cannot be fixed.

Mr. Brown: Yes. You really do, Mr. Chairman.

Mr. de Jong: Which means either a new system, or just dump the whole notion of sales taxes and go straight to an income tax.

Mr. Brown: We will keep this old weakened system that we have, right?

Mr. Minaker: Mr. Brown, you have not commented on the fact that some of these firms will be losing their wholesale licence. The Finance Department told me that when a company has to pay tax on all the stock they have in their warehouse, I think they would charge on a one-

[*Translation*]

M. Brown: C'est exact.

M. Dorin: Il propose essentiellement que le prix soit celui fait à la société de commercialisation ou, lorsqu'il n'y a pas d'intermédiaires, aux clients. Le prix fixé dans le cadre d'une transaction sans lien de dépendance servirait de prix de référence.

Si vous connaissez les détails de sa suggestion, qu'en pensez-vous?

M. Brown: C'est une suggestion valable sur le plan purement technique. Le problème c'est qu'il entrainerait une réduction additionnelle des recettes. Wolfe admettrait lui aussi, je pense,que si cette formule est adoptée, le gouvernement récupérera moins de recettes. À ma connaissance, certains estiment même qu'il en coûterait 1 milliard de dollars de plus au gouvernement.

Le deuxième élément de la suggestion c'est que le fabricant calculerait la taxe sur le prix vérifiable fixé dans le cadre d'une transaction sans lien de dépendance; mais qu'en est-il du concurrent? Le concurrent, qui n'aurait pas les mêmes bas prix réclamerait la péréquation. Il faudrait alors calculer pour le concurrent une valeur déterminée en fonction des bas prix de vente réels du fabricant, sans quoi le concurrent se prétendrait lésé par la tarification de l'autre.

Cette suggestion présente donc deux problèmes, à savoir une perte de recettes et la nécessité de procéder à la péréquation de l'impôt. S'il faut prévoir l'application pure du principe de la péréquation, le système deviendrait alors plus compliqué puisqu'il faudrait contrôler les prix de vente des fabricants dans tout le pays et choisir le plus bas commun dénominateur.

M. Dorin: Le vrai problème, c'est celui de la péréquation. Pour aller chercher les recettes voulues, il suffit de modifier le taux de la taxe.

M. Brown: Oui. Cela nous ramène à la taxe au niveau du gros que nous avons examinée de tous les côtés et que les gens ont rejetée.

Le président: Le fait incontournable, c'est que le système actuel comporte des lacunes qui ne peuvent être corrigées.

M. Brown: Oui. C'est aussi notre avis, monsieur le président.

M. de Jong: Ce qui nous laisse deux choix, instaurer un tout nouveau système ou remplacer carrément les taxes de vente par un impôt sur le revenu.

M. Brown: Nous conserverons donc le système imparfait que nous avons maintenant, n'est-ce pas?

M. Minaker: Monsieur Brown, vous n'avez pas parlé du fait que certaines entreprises perdront leur licence de grossistes. Les fonctionnaires du ministère des Finances m'ont dit que lorsqu'une société doit payer la taxe sur tous les stocks en entrepôt, la taxe est divisée par 12. Elle

[*Texte*]

twelfth basis. It would be a monthly charge. Can you see that affecting the cashflow of some of these companies, or what impact do you think it would have?

Mr. Brown: Oh, sure. Certainly it affects the cashflow when you have to tax what today is a tax-free inventory. How you fix that cashflow I guess could be on an individual basis. You just carry less inventory and force the manufacturer to either carry the inventory or slow down the system, or you just take the cash out of your own pocket and convert to that tax paid inventory.

I can understand why Finance wants the ability to lift some of these wholesalers' licences, because in fact they perceive—and I would think correctly—that some people would not qualify for them today, and really have an advantage over somebody else. But once again, when you take a careful look at these wholesale licence proposals, why take away these licences if two years down the road you really intend to alter the system again and put those guys through that cashflow bind, as it were, when you are going to turn around with a value-added tax and ask them to change their whole system of accounting?

Mr. Dorin: And give them all refunds.

Mr. Brown: Give them all refunds, and then go to an invoice credit system or something.

The Chairman: If we were to put this thing in place, how long would it take after gazetting of the regulations to in fact put it in place?

Mr. Brown: That is a hard guess. I would say six months though.

The Chairman: You think it would take six months after gazetting, do you?

Mr. Brown: That is right. Once again, November 1 might not be a terrific date. We are getting a little closer to November 1. We are dealing with very rough outlines.

The Chairman: You do not have six months from now to November 1.

Mr. Brown: Yes, and I think you have had testimony that has indicated a January 1 date would be a lot more appropriate for December 31 year ends. Maybe that is a target date. It seems if we target for January 1, we will really end up with July 1 because it will take that long before we iron the bugs out of the system.

Mr. Dorin: That is my sense. I feel there are a couple of things in here that are, if you like, negotiating stances. November is an odd date to pick, and maybe the real target, as you say, was the end of December. Likewise, even when you talk about the fact that you do not believe it is revenue neutral, my suspicion is that the desire is

[*Traduction*]

est calculée mensuellement. Croyez-vous que cela aura une incidence sur la marge d'autofinancement de certaines de ces entreprises et, si oui, laquelle?

M. Brown: J'en suis certain. La marge d'autofinancement des entreprises s'en ressentira puisqu'elles devront acquitter la taxe sur des stocks détenus jusqu'à aujourd'hui hors taxe. Chaque entreprise serait alors obligée de trouver sa propre solution au problème. Le fabricant aura le choix de détenir moins de stock, ce qui ralentira le système, ou de payer de sa poche pour détenir des stocks sur lesquels la taxe aura été acquittée.

Je comprends que le ministère des Finances veuille retirer certaines de ces licences de grossistes parce qu'il croit—avec raison, je pense—que certaines entreprises ne satisfont plus aux conditions rattachées à la licence et que cela leur donne un avantage sur leurs concurrents. Mais là encore, pourquoi le gouvernement propose-t-il de retirer ces licences de grossistes s'il compte modifier à nouveau le système dans deux ans, ce qui leur créera une deuxième fois des problèmes de liquidité? Pourquoi leur imposer à nouveau de modifier toutes leurs méthodes comptables au moment de l'instauration d'une taxe sur la valeur ajoutée?

M. Dorin: Et leur donner à tous des remboursements.

M. Brown: Et leur donner à tous des remboursements avant d'instaurer un nouveau système de crédits en fonction des factures ou autre chose du genre.

Le président: Si le gouvernement instaure le système proposé, combien vous faudra-t-il de temps pour le mettre en place après la publication des règlements dans la Gazette?

M. Brown: C'est difficile à dire. J'estime qu'il nous faudrait six mois au minimum.

Le président: Il vous faudrait six mois après la publication des règlements dans la Gazette, c'est bien cela?

M. Brown: C'est exact. Le choix du premier novembre comme échéance s'explique mal. Nous nous rapprochons du premier novembre. Or, nous n'avons en main que les grandes lignes de la proposition.

Le président: Il ne vous reste plus six mois d'ici le premier novembre.

M. Brown: Oui, et certains vous ont déjà indiqué qu'il serait préférable de choisir le premier janvier puisque les exercices financiers se terminent le 31 décembre. Mais c'est peut-être une date cible. Si nous nous préparons pour le premier janvier, le système proposé entrera peut-être en vigueur le premier juillet seulement puisqu'il nous faudra tout ce temps pour le mettre au point.

M. Dorin: C'est bien mon impression. Je pense que plusieurs des éléments de la proposition sont, pour ainsi dire, négociables. Le choix du premier novembre s'explique mal et, comme vous le dites, le gouvernement visait peut-être réellement la fin du mois de décembre. Par ailleurs, vous dites ne pas croire que les mesures

[*Text*]

revenue neutrality but nobody at Finance wants to take a chance and guess low. Nobody wants to come up a billion short next year, so they have to be careful, and maybe they err on the side of collecting a little extra.

Mr. Brown: That is right. You have the problem of what is revenue neutrality. I think you have had some testimony from Finance before the committee already, and they said they did not really mean the revenue they are taking in today. What they really mean is the revenue estimate based on Vanguard Coatings never having happened. They have to make up the shortfall taking place because of the tax planning that is going on as well. That creates part of the number problem too.

The Chairman: I think we have the picture. I totally agree with you, Joe. Thank you very much. It was a first-class presentation.

• 1010

Our next witness is Maurice Chouinard, who is president of Cott Beverages Ltd., and he does Mott's clamato juice. He is responsible for that. Mr. Chouinard, welcome.

Mr. Maurice Chouinard (President, Cott Beverages Ltd.): Thank you.

The Chairman: Mr. Chouinard, I understand you have a lawyer coming, but he is not here yet. So we will just carry on.

Mr. Chouinard: I am not familiar with the rules normally applicable.

The Chairman: You tell us what you think is the real problem here and then we can ask the questions.

Mr. Chouinard: Cott was incorporated in 1955 and presently employs approximately 250 employees. We have a bottling plant in Laval, which has three automated bottling lines and one counting line. In Toronto, we have one bottling line, and in Mississauga we have one canning operation.

• 1015

We believe today we are the largest supplier of private-label soft drinks in Canada. In Quebec, in bottles and in cans, we do the private-label soft drinks of all the majors: Provigo, Steinberg, Metro and IGA. In Toronto, we mostly sell our products under the Cott brands or Chateau brands, but like private labels, they are sold under the same formula of absence of advertising.

Our sales today are made up of approximately 77% private label and 23% our own brands, brands that are, as

[*Translation*]

proposées soient neutres au plan des recettes, et je soupçonne que c'est bien l'objectif visé mais que le ministère des Finances ne veut pas risquer de sous-estimer. Il ne tient pas à se retrouver avec un manque à gagner d'un milliard de dollars l'an prochain. Il préfère pécher par excès de prudence.

M. Brown: C'est exact. Il faut aussi voir ce que l'on entend par neutralité au plan des recettes. Certains fonctionnaires du ministère des Finances ont déjà dit au Comité, il me semble, que l'objectif n'était pas de maintenir le niveau des recettes à ce qu'il est aujourd'hui. De fait, les revenus estimatifs sont calculés comme si la décision dans l'affaire Vanguard Coatings n'avait jamais été rendue. En outre, le ministère des Finances doit aussi tenir compte du manque à gagner résultant des activités de planification fiscale. C'est là un autre élément qui doit être pris en compte.

Le président: Je crois que nous avons tous bien saisi la situation. Je suis tout à fait d'accord avec vous, Joe. Merci. C'était un exposé de premier ordre.

Nous accueillons maintenant M. Maurice Chouinard, président de Cott Beverages Ltd. C'est sa compagnie qui fabrique le jus de tomate et de palourdes Mott. Bienvenue, monsieur Chouinard.

M. Maurice Chouinard (président, Cott Beverages Ltd.): Merci.

Le président: Monsieur Chouinard, je crois savoir qu'un avocat doit se joindre à vous mais qu'il n'est pas encore arrivé. Nous allons poursuivre sans l'attendre.

M. Chouinard: Je ne sais pas quelles règles s'appliquent habituellement.

Le président: Vous nous expliquez d'abord quel est le vrai problème et nous passons ensuite aux questions.

M. Chouinard: La Société Cott a été constituée en société en 1955 et compte actuellement environ 250 employés. Nous avons, à Laval, une usine d'embouteillage qui compte trois convoyeurs automatisés de mise en bouteille et un convoyeur de comptage. Nous avons un autre convoyeur de mise en bouteille à Toronto et une conserverie à Mississauga.

Nous croyons être aujourd'hui le plus important fournisseur de boissons non alcoolisées au Canada. Au Québec, nous faisons la mise en bouteille et en cannettes de toutes les boissons non alcoolisées vendues sous marques privées par tous les principaux magasins d'alimentation, à savoir Provigo, Steinberg, Metro et IGA. À Toronto, nous vendons essentiellement nos propres produits sous les marques Cott Chateau mais ces produits, comme ceux portant des marques privées, sont vendus sans publicité.

Aujourd'hui, nous vendons approximativement 77 p. 100 de nos produits sous marques privées et 23 p. 100

[*Texte*]

I said, mostly sold in the private-label price category. We produce today a bit more than 30,000 cases per day at retail prices that are approximately, in bottles, about 60% lower than national brand products. In 1986 we made a public issue of our shares and became a public company. Ours is a profitable company, paying its share of income tax and also federal excise tax.

On the documentation we submitted, we calculated that the estimated additional expenses to our company in 1988 would amount to approximately $751,000. The base change to us is that all our products are sold mostly without any advertising or marketing expenses, and because we have a choice of deducting either the actual expenses or a standard 7% deduction and then we have to increase the base taxable by 25%, we end up with an 18% increase in the tax base of all our products.

Our views regarding the proposed change are broken down into two purposes for the proposal. If the reason for the proposal is to avoid the use of a captive marketing company, we submit that, according to our knowledge of the soft drink industry in Quebec and also in Ontario, all the national brands are basically produced by the same companies and the same bottling plants, using the same filler sold by the same salesman on the same truck. So I am not in the secret of what happens internally in the accounting of the majors, but I am saying to myself that it must be difficult to explain the different tax bases for similar products sold on the same trucks.

I am just saying that I believe this factor in the soft drink industry maybe is not present. If it is the case and it is present, it is not the case with Cott because we do not advertise. What we submit is that, if it is the case, we believe maybe anti-avoidance rules similar to the ones that exist in the provincial sales tax or income tax could be applied.

If the purpose is to correct what is described in some of the readings we have made as an unfair advantage of private-label product versus national brands, we would like to submit a different opinion. My definition of the understanding of the marketing expenses incurred by national brands is that they are very high. In the last five or six years we have seen very, very high budgets for what could be referred to as a price war on soft drinks. But basically it was, we believe, promotions made to sustain higher prices. It had the effect of seeing the disappearance of nearly all the small bottlers and all the regional or local brands. In Quebec, I know we went from many bottlers and many regional brands to the point where now it is mostly Coke, Pepsi and Cott.

[*Traduction*]

sous nos propres marques, ces produits étant pour la plupart vendus, comme je l'ai dit, dans la catégorie de prix des produits sous marques privées. Nous produisons un peu plus de 30,000 caisses de bouteilles par jour à des prix de détail qui sont d'environ 60 p. 100 inférieurs aux prix des produits de marques nationales. En 1986, nous avons émis nos actions dans le public et nous sommes devenus une société publique. Notre société est rentable, paye sa juste part d'impôt et de taxes fédérales d'accise.

Dans les documents que vous nous avons remis, nous avons calculé qu'en 1988, notre société aurait à payer des frais additionnels d'environ 751,000$. Comme tous nos produits sont vendus sans que nous n'engagions de frais de publicité ou de commercialisation et parce que nous avons le choix de réclamer une déduction pour nos dépenses réelles ou une déduction forfaitaire de 7 p. 100 en échange de quoi nous devrons relever de 25 p. 100 notre valeur taxable, l'assiette de la taxe pour tous nos produits augmentera de 18 p. 100.

Les changements proposés semblent viser deux objectifs que nous aimerions commenter. Si la proposition vise à faire obstacle à l'utilisation d'une société de commercialisation liée, nous aimerions faire valoir que, si nous en jugeons par notre connaissance de l'industrie des boissons non alcoolisées au Québec et en Ontario, tous les produits de marques nationales sont fabriqués par les mêmes entreprises et les mêmes usines de mise en bouteille, en utilisant le même mélange vendu par le même vendeur au moyen du même camion. Ainsi, bien que je ne suis pas dans le secret des principales entreprises pour ce qui est de leur méthode de comptabilité interne, j'estime qu'il est assez difficile de justifier que des produits semblables livrés dans les mêmes camions puissent avoir des assiettes différentes pour le calcul de la taxe.

J'estime que ce facteur n'intervient pas dans l'industrie des boissons non alcoolisées. Or, si c'est le cas pour d'autres entreprises, ce ne l'est pas pour la société Cott puisque nous ne faisons pas de publicité. Si toutefois il existe un problème à ce niveau, nous estimons qu'il serait possible d'appliquer des règles anti-évitement semblables à celles qui existent pour les taxes de vente provinciale ou l'impôt sur le revenu.

Si les changements envisagés visent à corriger ce que certains documents que nous avons lus décrivent comme étant l'avantage injuste dont bénéficient les produits de marques privées par comparaison aux produits de marques nationales, nous aimerions exprimer un avis divergent. Je crois savoir que les frais de commercialisation des produits de marques nationales sont très élevés. Depuis cinq ou six ans, des budgets très, très considérables servent à financer ce qui pourrait être décrit comme une guerre des prix des boissons non alcoolisées. Or, nous croyons qu'il s'agissait essentiellement de campagnes de promotion visant à maintenir les prix à des niveaux élevés. Ces campagnes ont entraîné la disparition de la quasi-totalité des petites entreprises de mise en bouteille et de toutes les marques régionales ou locales. Au Québec, là où nous comptions

[*Text*]

We also submit that the marketing expenses spent by the major chain stores in promoting private labels are mostly directed to the promotion of their image, their names. It is used to bring customers into their chains with loss-leaders. The purpose is to submit or to propose a product that is similar to a national brand but selling at a lower price. The purpose of the marketing is not the same.

• 1020

We also propose that if a product is sold at a high selling price, it should carry a higher tax than a lower one.

On the question of the perceived unfairness, we submit that it would be unfair to be taxed on expenses we do not incur. Now I am talking of our own brands, because in Ontario, and also in Quebec, certain chains or certain groups do not want to have a private label, so we make our own brand available under similar conditions. There is no advertising or distribution cost. They pick it up at our warehouse and they use it as a loss-leader, as a low-priced product. We repeat that it would be unfair for us to end up paying a tax on expenses we do not incur.

We submit to you also that adding a tax on private-label products would be unfair to us, first of all, in the question of the ratio, because the 18% is definitely a very, very high percentage. It is much higher than the—

The Chairman: No, not quite that. It is down 7% for marketing or approved marketing cost, depending, or marketing and delivery—

Mr. Chouinard: So in the case of products that do not carry more than 7%, as in our case—

The Chairman: You are stuck at the *de minimis*. If you have more than 7%, of course you can deduct more than 7%, without limit.

Mr. Chouinard: It is true. So the way it looks to us, it is eliminating a tax for those who spend more than 25% of their selling price in marketing and it is creating one for those who spend less than 18%.

The Chairman: Actually 20%. It is down to 20%. You need to go up to 25% to get back to where you were.

So you are right. If you do not spend 20% of your price on marketing and distribution, then you have an increase in tax. It depends on where you draw the line and what is marketing and what is distribution.

[*Translation*]

de nombreuses entreprises de mise en bouteille et de nombreuses marques régionales, trois entreprises, Coke, Pepsi et Cott, se partagent la très grosse part du marché.

Nous soutenons par ailleurs que les frais de commercialisation engagés par les grands magasins à succursales multiples au titre de la promotion des marques privées servent essentiellement à faire la promotion de leur image et de leur nom. Ces magasins attirent des clients dans leurs succursales en vendant certains articles à perte. Ces campagnes de promotion visent à faire le lancement d'un produit semblable à un produit de marque nationale mais se vendant à un prix plus bas. La commercialisation vise un objectif différent.

Nous trouvons aussi qu'un produit vendu à prix élevé devrait être assujetti à une taxe plus forte que celle dont est frappé un produit vendu moins cher.

Pour ce qui est de la perception d'injustice, nous trouvons qu'il serait injuste d'être taxé sur des dépenses que nous n'avons pas engagées. Ici, je parle de nos marques à nous, parce qu'en Ontario et au Québec certaines chaînes ne veulent pas avoir leur propre étiquette; pour cette raison, nous offrons notre propre marque à des conditions semblables. Il n'y a aucun frais de publicité ou de distribution. Elles viennent prendre livraison du produit à notre entrepôt et s'en servent comme produit d'appel, à prix réduit. Je le répète, il serait injuste que nous ayons à acquitter une taxe sur des dépenses que nous n'engageons pas.

À notre avis, l'imposition d'une taxe sur un article de marque privée serait injuste pour nous, d'abord à cause du pourcentage extrêmement élevé. À 18 p. 100, c'est beaucoup plus élevé que. . .

Le président: Non, pas tout à fait. La déduction est de 7 p. 100 des frais de commercialisation admissibles, en fonction de la façon dont la commercialisation et la livraison. . .

M. Chouinard: C'est donc dire que dans le cas de produits qui ne font pas l'objet d'une déduction supérieure à 7 p. 100, comme dans notre cas. . .

Le président: Vous n'avez pas d'autres choix que la déduction forfaitaire. Si vous avez des produits auxquels une déduction plus élevée s'applique, vous pouvez demander plus de 7 p. 100, sans limite.

M. Chouinard: C'est vrai. À nos yeux, cela revient donc à éliminer une taxe pour ceux qui dépensent plus de 25 p. 100 de leur prix de vente en commercialisation et à en créer une pour ceux qui dépensent moins de 18 p. 100.

Le président: En fait, 20 p. 100. C'est ramené à 20 p. 100. Il faut monter jusqu'à 25 p. 100 pour vous retrouver dans la situation où vous étiez.

Mais vous avez raison. Si vous ne dépensez pas 20 p. 100 du prix de vente en commercialisation et en distribution, vous subissez effectivement une augmentation de taxe. Cela dépend où se situe la

[*Texte*]

For example, as set out here earlier today, is warehousing part of your marketing? Keeping warehouses across the province of Ontario to distribute from, for example: is that marketing? Well, maybe it is. Maybe it is part of your delivery system. Maybe that is also deductible as part of these costs. I do not know how that affects your business.

Mr. Chouinard: I guess my other feeling is if we are trying explain why a national brand sells at a higher price than a private label and we starting going into all the different components of the price differential, why do we not go into concentrate? We produce ours. They buy theirs. They pay royalties. Their packaging costs are higher. Where do we stop in trying to analyse price differentials? I am coming back to submitting that till now, selling price seems to have been the governing factor on which taxes have been applied.

Mr. Minaker: I watched *60 Minutes* the other night on TV, about the United States, where Pepsi Cola and Coca-Cola tie up stores in contracts and stop other soft drink companies from coming into their stores. Does that exist in Canada?

Mr. Chouinard: I have not seen it in Quebec or in Ontario.

Mr. Minaker: I just wondered. I guess too some of these soft drink companies buy signs for stores, do they not?

Mr. Chouinard: They do.

Mr. Minaker: Is that common? I know it is in Manitoba. Is it common here in Ontario and Quebec?

Mr. Chouinard: It is common.

Mr. Minaker: I guess that would be part of marketing and distribution costs that the company probably would be allowed to charge.

Mr. Chouinard: It would fit as an advertising expense.

Mr. Minaker: Is there any stipulation when they take the sign that they have to buy Pepsi or Coca-Cola, or a minimum amount?

Mr. Chouinard: I do not have knowledge of that. I mostly specialize in private labels, so I do not really know how Coke and Pepsi operate. But to give you my opinion, I do not think there are any conditions attached to it.

Mr. Minaker: It would be a concern to me if there were, because then in fact we would be encouraging elimination of competition—

Mr. Chouinard: Yes.

Mr. Minaker: —and then also giving tax relief on it, through the marketing and distribution costs. So this is

[*Traduction*]

démarcation et ce que l'on entend par commercialisation et distribution.

Par exemple, comme on l'a entendu ici tout à l'heure, est-ce que l'entreposage fait partie de la commercialisation? Le fait de maintenir des entrepôts dans tout l'Ontario pour la distribution? Peut-être. Cela fait peut-être partie du système de livraison. C'est peut-être aussi déductible de ces dépenses. Je ne sais pas dans quelle mesure votre activité à vous est touchée.

M. Chouinard: Par ailleurs, si l'on essaie d'expliquer pourquoi une marque nationale se vend à un prix plus élevé qu'une marque privée et si l'on essaie de déterminer tous les facteurs qui expliquent l'écart de prix, pourquoi dans ce cas ne pas parler du concentré? Nous fabriquons le nôtre; ils achètent le leur. Ils acquittent des redevances. Leurs frais d'emballage sont plus lourds. Jusqu'où va-t-on pour déterminer l'origine de l'écart du prix? J'en reviens à ce que je disais: jusqu'à présent, c'est le prix de vente qui a essentiellement été frappé de la taxe.

M. Minaker: L'autre soir, j'ai regardé *60 Minutes* à la télévision. Aux États-Unis, Pepsi Cola et Coca-Cola lient des magasins par contrat pour empêcher l'autre fabricant de boissons gazeuses d'y vendre son produit. Est-ce que cela se fait au Canada?

M. Chouinard: Je n'ai vu cela ni au Québec ni en Ontario.

M. Minaker: Je me demandais. Certains de ces fabricants de boissons gazeuses achètent des enseignes pour les magasins, n'est-ce pas?

M. Chouinard: Oui.

M. Minaker: Est-ce que c'est répandu? Je sais que ça se fait beaucoup au Manitoba. C'est répandu en Ontario et au Québec?

M. Chouinard: Oui.

M. Minaker: Cela doit faire partie des coûts de commercialisation et de distribution admissibles?

M. Chouinard: Cela entrerait dans la catégorie des dépenses de publicité.

M. Minaker: Y a-t-il une clause dans le contrat pour l'enseigne qui les oblige à acheter exclusivement une quantité minimum de Pepsi ou de Coca-Cola?

M. Chouinard: Je n'en sais rien. Je me spécialise dans les étiquettes privées et je ne sais pas comment Coke et Pepsi fonctionnent. Si vous me demandez mon avis, je ne pense pas que ce soit assorti de conditions.

M. Minaker: Cela me préoccuperait si c'était le cas parce que cela reviendrait à encourager l'élimination de la concurrence. . .

M. Chouinard: Oui.

M. Minaker: . . . et à accorder en plus un allégement fiscal grâce à la déduction pour les frais de

[*Text*]

something else we would have to look at and investigate, I would think, Mr. Chairman.

• 1025

Mr. Gagliano: In the fountain business, for example, Coca Cola and Pepsi give machines to food markets in the shopping centres on the condition that they buy their concentrate. Is that part of the marketing or distribution costs? It is direct because I know in my practice when I was practising before 1984, people used to have a contract with Coca Cola and Pepsi; they supply the machine and even the glasses in certain cases, but the client has to buy his product. So that would be—

Mr. Chouinard: You must have a similar situation with a vending machine for cans.

Mr. Gagliano: Yes. I know in some cases, for example, restaurants or groceries used to get a fridge from Coca Cola or Pepsi Cola as long as they kept their products in it; they would buy that fridge at a special price or rent free and so on. There is a lot of this thing going on.

That is why it is going to be very complicated to keep track and really allocate all of these costs. I am not worrying about big business; they will have enough experts in-house or outside, consultants, accountants and lawyers to fight for them. But small and medium-sized businesses face the cost of trying to play with this thing or defending it in an audit for federal sales tax and not knowing how they are going to assess it. No matter how many rules or how specific the rules will be, there is so much arbitrating there that businesses might find themselves after years facing a big assessment and litigation. The more I look at it, the more it scares me like hell.

Mr. Chouinard: It explained the only way for small bottlers to survive, which is to avoid advertising costs at all costs. There is no way we could compete with those majors. If we have to pay a tax on what we do not spend, it is—

Mr. Minaker: McDonald's only buys Coke.

Mr. Chouinard: That is right. It applies to all the flavours. The same thing will happen to orange or root beer. They are all Coke products.

Mr. Gagliano: Thank you for coming. I worked eight months when Coke beverage was on Décarie Street where the Stage Coach is now.

Mr. Chouinard: That is right. You did. They must have been selling how much you are worth in Coke.

Mr. Gagliano: It was at the beginning of the 1960s.

Mr. Minaker: You indicated at the start of your presentation—if I understood you correctly—that you will be paying an additional $751,000 in taxes this year under

[*Translation*]

commercialisation et de distribution. Voilà un autre élément sur lequel il faudrait se pencher, monsieur le président.

M. Gagliano: Dans le domaine des fontaines distributrices de boissons gazeuses, par exemple, Coca-Cola et Pepsi fournissent gratuitement ces distributrices aux magasins d'alimentation à la condition qu'ils achètent leur concentré. Est-ce que cela fait partie des coûts de commercialisation ou de distribution? La question est pertinente parce que lorsque je pratiquais le droit avant 1984, je sais que mes clients étaient liés par contrat avec Coca-Cola ou Pepsi; le fabricant fournissait la distributrice et même parfois les verres mais le client devait acheter le produit du fabricant.

M. Chouinard: La situation est la même dans le cas d'une distributrice de cannettes.

M. Gagliano: Oui. Dans certains cas, je sais que les restaurants ou les épiceries obtenaient un frigo de Coca-Cola ou de Pepsi Cola pourvu qu'il serve à contenir leurs produits. Le frigo était vendu à prix spécial ou loué gratuitement. Cela se fait beaucoup.

C'est pourquoi il sera très difficile d'allouer toutes ces dépenses comme il se doit. Je ne crains rien pour les grosses entreprises; leur brochette de spécialistes ou de consultants, de comptables et d'avocats arrivera bien à les défendre. Je crains par contre que les PME doivent payer le prix fort pour se défendre ou aient à se justifier en cas de vérification sur la taxe de vente fédérale et n'arrivent pas à la déterminer correctement. Peu importe le nombre de règles qu'il y aura, il y a trop d'arbitraire là-dedans; les entreprises risquent de se retrouver avec une grosse cotisation et des contestations juridiques sur les bras. Plus j'y réfléchis, plus cela me fait peur.

M. Chouinard: C'est ce qui explique que pour les petits embouteilleurs, la seule façon de survivre c'est d'éviter à tout prix les frais de publicité. Il ne nous est pas possible de rivaliser avec les grosses entreprises. S'il faut acquitter une taxe sur une dépense que nous n'engageons pas, c'est. . .

M. Minaker: McDonald's n'achète que Coke.

M. Chouinard: Oui, pour tous ses parfums. Le soda à l'orange, la racinette, ce sont tous des produits de Coke.

M. Gagliano: Merci d'être venu. J'ai travaillé pendant huit mois à l'époque où Coca-Cola était situé rue Décarie, là où se trouve actuellement le *Stage Coach*.

M. Chouinard: Oui. Coca-Cola devait bien vendre votre poids en *Coke*.

M. Gagliano: C'était au début des années 60.

M. Minaker: Sauf erreur, vous avez dit au début de votre exposé que vous alliez acquitter 751,000$ de taxes supplémentaires cette année en vertu de cette mesure.

[*Texte*]

this ruling. Can I ask you how many dollars worth of taxes you have paid under the present ruling? I guess it would be 18% divided into $751,000.

Mr. Chouinard: We pay a bit over $4 million.

Mr. Minaker: That is a hefty increase. Thank you.

The Chairman: I think you just represent the typical situation of someone who produces product but does not go the big marketing route, the classy marketing route. As a consequence the 7% marketing more than covers your marketing costs and the result is an increase of tax from 12% to 13.95%.

Mr. Chouinard: Exactly.

Mr. Douglas Robertson (Counsel to Cott Beverages): Mr. Chairman, could I add one comment. I am Mr. Chouinard's attorney and a co-author, as it were, of the submission. One of the things we have tried to bring out in the submission is that this is really a stop-gap measure. The thrust is to catch that. . . I do not know whether it is a $1 billion or $350 million shortfall, which appears to result from what they call co-packing and captive-marketing companies.

If a cohesive, coherent multi-stage sales tax is brought in, then the playing field is level for everybody. Right now, the retail end of the tax spectrum falls in the hands of the provinces. This stop-gap measure, being nothing more than that, happens to hurt people like Cott. I think the anti-avoidance mechanism which has been suggested would be perfectly adequate to cover off those two particular areas of concern.

• 1030

The Chairman: One of the problems is the Vanguard case is really an attack on the existing anti-avoidance measure which essentially said that the minister could give a deemed value.

Mr. Robertson: Exactly.

The Chairman: So the question is, can we create an anti-avoidance rule that avoids the pitfalls of the Vanguard case? We think we can, but the minister did not agree with us.

Mr. Robertson: I was talking with the department yesterday on this subject. If one likes the method of accounting for marketing and distribution costs, you could use that formula and limit it to the abuse sections.

The Chairman: That I agree with.

We will now take a brief recess.

[*Traduction*]

Combien d'impôt payez-vous actuellement? Je suppose que c'est 18 p. 100 divisé par 751,000$.

M. Chouinard: Nous versons un peu plus de 4 millions de dollars.

M. Minaker: C'est une augmentation substantielle. Merci.

Le président: Vous êtes le cas typique du producteur qui ne fait pas de commercialisation à tout casser. Pour cette raison, le pourcentage de 7 p. 100 couvre largement vos dépenses de commercialisation, ce qui aboutit à une augmentation de taxes variant entre 12 et 13,95 p. 100.

M. Chouinard: Exactement.

M. Douglas Robertson (avocat de Cott Beverages): Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter un mot. Je suis l'avocat de M. Chouinard et le co-auteur, pour ainsi dire, du mémoire. Dans le document, nous avons essayé de souligner qu'il s'agit ici d'une solution de fortune. On essaie par là de rattraper un manque à gagner. . . Je ne sais pas si c'est 350 millions de dollars ou 1 milliard de dollars, qui semble avoir été perdus par ce que l'on appelle l'emballage en commun et les compagnies de commercialisation captives.

Si une taxe de vente multi-stades cohérente est instaurée, alors les règles seront les mêmes pour tout le monde. À l'heure actuelle, la taxe sur la vente au détail relève des provinces. Cette mesure temporaire, qui n'est là que pour un temps, porte préjudice à des entreprises comme Cott. Je pense que le mécanisme anti-évitement fiscal proposé permettrait très bien de rectifier ces deux situations.

Le président: L'une des difficultés, c'est que le jugement rendu dans l'affaire Vanguard a déclaré illégale la mesure anti-évitement fiscal qui autorisait essentiellement le ministre à déterminer une valeur.

M. Robertson: Exactement.

Le président: La question est donc la suivante. Peut-on créer une règle anti-évitement qui ne tombe pas dans les ornières de l'affaire Vanguard? Nous pensons que c'est possible, mais le ministre n'est pas d'accord avec nous.

M. Robertson: J'en discutais avec les fonctionnaires du ministère hier. Si la méthode de comptabilisation des dépenses de commercialisation et de distribution est acceptable, la formule pourrait ne s'appliquer qu'aux cas d'abus.

Le président: Je suis d'accord.

Nous allons faire une courte pause.

[*Text*]

• 1031

• 1048

The Chairman: We are resuming our consideration of the manufacturers' sales tax changes proposed in the February 10 budget. Our witnesses under Standing Order 96(2) are from the Quebec Furniture Manufacturers Association. Jean-Yves Boisvert is the president, Claude Jutras is the executive vice-president, Jean-François Michaud is the counsel, and Gerry Doyle is general manager of the Canadian Council of Furniture Manufacturers.

This is a relatively narrow item, gentlemen. After you have made your presentation, we will carry on with some questions.

M. Claude Jutras (vice-président exécutif de l'Association des fabricants de meubles du Québec): Monsieur le président, il nous fait plaisir d'être ici ce matin pour discuter de certains changements du dernier budget de M. Wilson.

Il y aurait lieu d'ajouter que le mémoire de l'Association des fabricants de meubles du Québec a été présenté au Conseil canadien des fabricants de meubles qui regroupe l'Association de l'Ontario, et l'Association de l'Ouest, et qui fait siennes les recommandations et les remarques contenues dans ce mémoire.

Avant de débuter, j'aimerais vous présenter les gens qui m'accompagnent. Ce sont M. Jean-Yves Boisvert, président de l'Association des fabricants de meubles du Québec et vice-président du Conseil canadien des fabricants de meubles; M. Gerry Doyle, vice-président exécutif au Conseil canadien; et Me Jean-François Michaud, qui a été notre conseiller à la recherche dans ce dossier-là, avec des gens de l'extérieur.

Passons immédiatement aux mesures. Je ne lirai pas tout le mémoire, parce que vous en avez déjà reçu des copies et que vous avez pu en prendre connaissance. Il vaut beaucoup mieux échanger entre nous.

• 1050

Tout d'abord, disons que la mesure va coûter 34 millions de dollars additionnels aux fabricants de meubles du Canada. Une firme de comptables a étudié la situation d'un certain nombre de fabricants de meubles et est arrivée, en enlevant les frais de commercialisation et de développement, à une moyenne de 12.5 p. 100, ce qui, compte tenu du fait que l'on ajoute les 25 p. 100, représente pour notre industrie 34 millions de dollars additionnels en taxes, c'est-à-dire techniquement 1 p. 100 de la masse de vente. Il faut aussi dire que présentement, notre industrie a besoin de toutes ses ressources pour faire face à la concurrence étrangère accrue qui résultera du libre-échange, comme vous le savez.

[*Translation*]

Le président: Nous reprenons notre examen de la modification de la taxe de vente qui est proposée dans le document budgétaire du 10 février. En vertu de l'article 96(2) du Règlement, nous entendrons les représentants de l'Association des fabricants de meubles du Québec, soit son président, M. Jean-Yves Boisvert, son vice-président administratif, M. Claude Jutras et son conseiller juridique, M. Jean-François Michaud, ainsi que le directeur général du Conseil canadien des fabricants de meubles, M. Gerry Doyle.

La question à l'étude est relativement limitée, messieurs. Dès que vous aurez terminé votre présentation, nous passerons à la période de questions.

Mr. Claude Jutras (Executive Vice-President, Québec Furniture Manufacturers' Association): Mr. Chairman, we are pleased to be here this morning to discuss some of the changes in Mr. Wilson's last budget.

It should be added that the Québec Furniture Manufacturers' Association's brief was submitted to the Canadian Council of Furniture Manufacturers, which includes Ontario and western Canada associations, and which has endorsed the recommendations and the remarks in this brief.

First of all, I would like to introduce to you the people who are with me: Mr. Jean-Yves Boisvert, Chairman of the Québec Furniture Manufacturers' Association and Vice-Chairman of the Canadian Council of Furniture Manufacturers; Mr. Gerry Doyle, Executive Vice-President of the Canadian Council: and Mr. Jean-François Michaud, who has served as research advisor in the preparation of this brief, together with some outside people.

Let us get right to the changes. I shall not read the whole brief, since you have already received copies and you may already have read it. It is much better to have an exchange of view, among ourselves.

To start with, this change will cost Canada's furniture manufacturers an extra $34 million per year. After reviewing the situation of a number of furniture manufacturers, an accounting firm came up with an average of 12.5%, when marketing and development costs are excluded, and this represents, with the addition of our 25% markup, an extra $34 million in taxes for our industry, that is technically 1% of our sales volume. This at a time when our industry needs all of its resources to cope with the increasing foreign competition that will result, as you know, from the free trade agreement.

[*Texte*]

Deuxièmement, contrairement à l'objectif visé, la mesure n'enrayera pas l'écart en faveur des importations mais, au contraire, l'accentuera dans plusieurs cas. En effet, les importateurs auront droit à une déduction de 25 p. 100 sur les premiers 250,000$. Il y aura, bien sûr, diminution du fardeau fiscal pour ces importations. Cela veut dire que la différence, au niveau de la taxe, entre les importations et les meubles fabriqués n'ira pas en diminuant, mais en augmentant. Dans notre mémoire, on a un tableau qui prouve cette chose-là. Au départ, les importateurs partiront à environ 93 p. 100.

Dans tout ce dossier, on tient pour acquis que les importateurs calculeront environ 7 p. 100 pour la commercialisation et le développement. Cependant, on peut aussi présumer qu'ils prendront beaucoup plus de 7 p. 100 étant donné qu'il sera extrêmement difficile de prouver que ce pourcentage de 7 p. 100 devrait plutôt être 5 p. 100 ou devrait être plus élevé. Ces frais-là viendront d'un autre pays et seront extrêmement difficiles à décortiquer à ce niveau-là. Donc, en pratique, l'écart entre la taxe sur les produits canadiens et la taxe sur les produits importés sera possiblement plus élevé que ce qui apparaît à notre tableau.

Troisièmement, la complexité administrative de la nouvelle mesure va engendrer des coûts excessivement élevés. Le ministre des Finances a souvent répété qu'une bonne loi sur la taxe de vente doit être claire et concise et prévoir des procédures administratives simples, avec peu d'exceptions. Quand je regarde la nouvelle loi, je ne comprends pas. La méthode proposée ne rencontrera certainement pas ces objectifs-là. Par exemple, pour calculer la taxe, une analyse complète de tous les postes de dépense sera essentielle pour identifier ce qui se rapporte à la commercialisation et au développement. Là le champ est ouvert. On peut mettre à peu près n'importe quoi dans cela. Où commence-t-on et où s'arrête-t-on? Résultat: il y aura carrément un accroissement néfaste du fardeau administratif pour les fabricants de meubles qui, dans la majorité des cas, n'ont pas de système de comptabilité adapté à ces exigences, tout simplement parce qu'ils dirigent des PME.

Viendra aussi s'ajouter aux complexités administratives la nécessité pour les entreprises de revoir toute la structure corporative de leur entreprise. Dans plusieurs cas, il y aura lieu de créer des sociétés distinctes, ce que l'on a voulu éviter avec les importateurs, et cela uniquement dans le but de produire une déduction supérieure au chapitre des frais de commercialisation et de développement afin de protéger leur position concurrentielle. Cela entrainera des frais considérables qui n'ajouteront rien à l'économie canadienne. Il est aussi possible que cela encourage l'évasion fiscale, ce qui est loin d'être souhaitable.

Quatrièmement, la mesure sera dommageable parce que le montant imposable est incertain. Très souvent, nos gens de la PME ne pourront déterminer leurs frais de C et D ou de R et D qu'à la fin de l'année, au moment où

[*Traduction*]

Secondly, contrary to expectations, this change will not reduce the advantage enjoyed by imports. Rather, it will increase it in many cases, since importers will be entitled to a 25% deduction on the first $250,000 on imports. Of course, this will lower the tax burden on such imports. This means that the tax differential between imports and canadian-made furniture will not decrease, but increase. This is evidenced in a table in our brief. From the start, importers will only be taxed on 93% of their sales.

The whole issue is based on the assumption that importers will deduct only 7% for marketing and distribution costs. Presumably, however, deductions much in excess of 7% will be claimed, as it is extremely difficult to prove that this figure of 7% should be 5% or should be higher than 7%. Since these costs will have been incurred abroad, they will be extremely difficult to check. So, in practice, the tax differential between Canadian and imported goods might be even higher than what is indicated in this table.

Thirdly, due to its administrative complexity, this change will result in substantial additional costs. The Minister of Finance has stated on many occasions that a good sales tax law should be clear and concise, with simple administrative procedures allowing few exceptions. When I look at the new legislation, that is not what I see: the proposed system fails to achieve these objectives. For instance, for tax calculation purposes, all expenditure items have to be fully analysed, so that marketing and distribution costs may be identified. Right there all bets are off. Almost anything can be included under these headings. Where do we begin, where do we stop? Furniture manufacturers, are going to be festooned with red tape, as their accounting systems are, in most cases, not equipped to handle such calculations, simply because they are small or medium-sized businesses.

In addition to this administrative complexity, it will become necessary for businesses to review their whole corporate structures. In many cases, businesses will have to set up separate companies, something that we wanted to avoid with importers, for the sole purpose of obtaining higher deductions for marketing and distribution costs, so as to protect their competitive position. This will result in heavy costs that will contribute nothing to Canada's economy. It might also promote tax evasion, which is scarcely what we want.

Fourthly, this change will be harmful because there is uncertainty regarding tax liability. Quite often, small and medium-sized businesses can only establish their M&D or R&D costs at the end of the year, when the furntiture has

[*Text*]

leurs meubles seront vendus et, dans certains cas, payés. S'ils se sont trompés quelque part, comment feront-ils pour aller chercher ce montant d'argent additionnel?

• 1055

De plus, si les gens du ministère du Revenu national arrivent chez eux un an, deux ans ou trois ans plus tard et pensent que le fabricant a surévalué ses frais, ils ajoutent une cotisation. On ne pourra pas aller chercher cette cotisation au niveau du détaillant; on sera carrément obligés de l'enlever au niveau des profits et pertes, ce qui est pire. Donc, de deux choses l'une: ou bien vous vous assurez de mettre un peu plus de taxe au cas où.., ce qui vous oblige à augmenter le prix de vos meubles et vous rend moins concurrentiel, ou bien vous sous-évaluez la taxe, ce qui risque de vous obliger, deux ans plus tard, à gruger vos profits, de sorte qu'au lieu de faire un léger profit, vous essuierez peut-être une perte légère. C'est extrêmement difficile, parce qu'on ne peut absolument pas récupérer cela au niveau du client.

Une autre chose est extrêmement difficile, et on n'en a peut-être pas parlé dans notre mémoire. Je vous donne un exemple. Deux fabricants vous vendent un meuble 1,000$. Comment peut-on justifier le fait que dans un cas, il faut payer 130$ de taxe fédérale alors que dans l'autre, il faut payer 140$? Essayez d'expliquer cela à votre détaillant! Vous allez peut-être me dire de l'ajouter à mon prix de vente. Eh bien, à ce moment-là, je deviens non concurrentiel, parce que j'aurai 1,130$ pour mon meuble par rapport à 1,140$.

The Chairman: Do you not sell most of your stuff tax in already?

Mr. Jutras: Even if you do that with tax in already, it means one piece of furniture or for two piece of furniture alike, one I will sell for $1,130 and the other one I will sell for, say, $1,140 or $1,145. So there is a $15 difference. I am giving this as an example. It means that as a retailer, I would say this one is cheaper than that one. Why should I not buy that one?

The Chairman: Oh, I know, but one is sold plus tax and the other one is sold tax inclusive.

Mr. Jutras: One way or the other, one is bigger because you have to assume the retailers will consider what it cost him out-of-pocket. So there is an additional percentage he will have to pay. You have to assume that—

The Chairman: How much of your business is sold price plus tax?

Mr. Jutras: A good percentage.

The Chairman: Would it be half?

Mr. Jutras: We do not know this and we have no way of finding out. We know that we went on the R and D and we went through the accounting but it is not something we really went at to figure out the percentage. Mr. Boisvert, who is a manufacturer, can perhaps answer better than I.

[*Translation*]

been sold and, in some cases, paid for. If they miscalculate somehow, how are they going to come up with the extra?

Furthermore, if the Revenue Canada people come to see the manufacturer one, two or three years later, and determine that he has been padding his costs, they will increase his assessment. It will be impossible to compensate for this increased assessment at the retail level; it will have to come out of the profit and loss sheet, which is worse. There are two possibilities: Either you overestimate the tax, just in case, but then you must increase your prices and become less competitive, or you underestimate the tax, and the extra they assess you comes off your profits two years later, so that a slight profit might turn into a slight loss. This is extremely difficult, because this is not something you can pass on to your customers.

There is another extremely difficult situation, which may not be mentioned in our brief. I shall give you an example. Two furniture makers sell the same item for $1,000. How can you justify charging federal sales tax of $130 in one case and $140 in the other? Try to explain that to your retailer! You may say I should add it to my sales price. Then, I am no longer competitive, unless I ask $1,130 for this stick of furniture instead of $1,140.

Le président: La taxe n'est-elle pas incluse la plupart du temps dans votre prix de vente?

M. Jutras: Même si l'on inclut la taxe de vente, cela signifie qu'un meuble, ou bien deux meubles identiques, se vendront l'un pour 1,130$, l'autre pour 1,140 ou 1,145$, mettons. Il y a donc un écart de 15$. Je vous le cite en exemple. Pour le détaillant, cela signifie qu'un meuble est moins cher que l'autre. Pourquoi n'achèterait-il pas la moins cher?

Le président: Je sais bien, mais on ajoute la taxe à l'un, tandis que l'autre est vendu taxe comprise.

M. Jutras: De toute façon, l'un des deux est plus cher, car vous devez supposer que les détaillants vont toujours tenir compte de ce qu'il leur en coûte. Il a donc un montant additionnel à débourser. Vous devez supposer que. . .

Le président: Dans quelle proportion le prix de vente n'inclut-il pas la taxe?

M. Jutras: Une bonne proportion.

Le président: Serait-ce la moitié?

M. Jutras: Nous l'ignorons et nous ne pouvons pas le déterminer. Nous savons que la R&D est comprise, que c'est comptabilisé, mais nous n'avons pas cherché à établir quel est le pourcentage. M. Boisvert, qui est fabricant, est peut-être mieux en mesure de vous répondre.

[*Texte*]

Mr. Jean-Yves Boisvert (President, Furniture Manufacturers Association): It would be 50% for sure.

The Chairman: Half would be tax plus and half of would be tax inclusive.

Mr. Boisvert: Yes.

The Chairman: In effect, there is no question about it; if you go on this system, you have to sell tax inclusive.

Mr. Boisvert: Yes.

Mr. Jutras: Okay, does that answer—

The Chairman: This was an issue we have raised here. Some of the departmental people say nobody sells tax plus anyway—

Mr. Jutras: It is not true.

The Chairman: —it is all tax inclusive. They ask whether we understand that they have all these special agreements anyway and they say it is so easy and there is nothing to it. I just want to tell it you that this is what they believe. But, of course, this is Ottawa.

Mr. Jutras: Mr. Chairman, maybe for the article I mentioned $1,000 is a lot of money. But if you go at a lower rate, let us say for a piece of furniture worth $250 or $300, that 3%, 4%, 5% difference can make the difference between a sale and no sale. I have seen sales that were lost for a $2 difference. You have to be very careful as to whether the tax is included or not; it is still $2. Or you put it at the same price as the other and you remove it from your profit. If you do not make profit, you usually do not stay in business very long, as you are aware.

• 1100

Cinquièmement, pourquoi l'industrie du meuble devrait-elle payer pour les agissements des autres industries? Dans certains cas, des industries se sont servies de la façon dont la taxe fonctionnait pour éviter de payer des choses que, techniquement, elles auraient dû payer. Je pense que ce nouveau moyen va faire en sorte que toutes les industries, ou un grand nombre d'industries, seront pénalisées pour les agissements de quelques-unes. On trouve drôlement injuste qu'on corrige quelques lacunes en imposant une règle générale qui coûtera à notre industrie 1 p. 100 de son chiffre d'affaires, sans compter les frais administratifs: 34 millions de dollars sur 3.6 milliards ou 3.7 milliards de dollars de ventes, cela fait à peu près 1 p. 100, et cela ne comprend pas, bien sûr, les frais que chacun devra encourir dans son organisation pour calculer tout cela. Vous savez très bien que lorsque l'on travaille avec le ministère du Revenu—je ne lance la pierre à personne—, il y a très souvent des discussions: cela, c'est vrai, cela, on y a droit, cela, on n'y a pas droit, etc. Il y a énormément de zones grises à ce niveau-là.

[*Traduction*]

M. Jean-Yves Boisvert (président, Association des fabricants de meubles): C'est la moitié, certain.

Le président: La moitié avec taxe en sus, alors que pour l'autre moitié la taxe est comprise.

M. Boisvert: C'est juste.

Le président: En fait, cela ne fait aucun doute; si vous devez adapter ce système, vous devez inclure la taxe dans le prix de vente.

M. Boisvert: C'est juste.

M. Jutras: Bon, est-ce que cela répond à. . .

Le président: Cela rejoint une question que nous avons soulevée ici. Certains fonctionnaires et ministères prétendent que plus personne, de toute façon, n'exclut la taxe de vente. . .

M. Jutras: C'est faux.

Le président: . . . que la taxe est toujours comprise. Ils se demandent si nous comprenons qu'il existe toutes sortes d'arrangements particuliers, de toute façon, que c'est si facile qu'on n'a pas à s'en faire. Je tenais simplement à vous dire que c'est ce qu'ils croient. Bien entendu, nous sommes à Ottawa.

M. Jutras: Monsieur le président, dans l'exemple que j'ai cité, 1,000$, c'est peut-être beaucoup. Mais s'il s'agit d'un article moins cher, mettons un meuble valant 250 ou 300$, un écart de 3 p. 100, 4 p. 100 ou 5 p. 100 peut nuire à vos ventes. On rate parfois une vente pour une simple différence de 2$. Il faut prendre ses précautions, que la taxe soit comprise ou pas; c'est toujours 2$ de différence. Ou bien vous le vendez au même prix que l'autre article et vous diminuez votre profit d'autant. Si vous ne faites pas de bénéfices, vous ne restez pas longtemps en affaires, comme vous devez bien vous en rendre compte.

Fifthly, why should the furniture industry pay for the machinations of other industries? In some cases industries have used the tax structure to avoid paying sums that technically they should have paid. I think that this new system will penalize all industries, or very many of them, for the actions of a few. We find it most unfair to correct a few abuses by imposing an overall rule that will cost our industry 1% of its sales, not to mention the administrative costs: $34 million out of $3.6 billion or $3.7 billion in sales is approximately 1%, and, of course, that does not include the fees that each of these companies will have to pay to have all these calculations done. I am not accusing anyone, but you know perfectly well that when a company works with Revenue Canada, very often discussions ensue: this is all right, that is allowed, but you cannot do the other, and so forth. There are a great many grey areas.

[*Text*]

Sixièmement, on pense que le moment est mal choisi. Il est évident que cette date du 1er novembre 1988 ne permet pas aux entreprises de bien évaluer l'impact des changements proposés et, à plus forte raison, de faire les ajustements nécessaires.

Pourquoi un changement aussi radical et qui alourdit considérablement le fardeau administratif des entreprises, tout en ne corrigeant aucunement la forte différence que l'on a montrée dans notre tableau? D'ailleurs, on vous a apporté un autre tableau qui est encore plus explicite que celui qu'il y a dans notre mémoire. Si vous le voulez, on est prêts à vous le remettre. Il démontre que loin de diminuer, la différence va plutôt en s'élargissant.

Monsieur le président, c'est tout ce que j'avais à dire. S'il y a des questions, M. Boisvert, M. Doyle, Me Michaud et moi-même sommes prêts à y répondre.

Le président: Monsieur Gagliano.

M. Gagliano: J'aimerais féliciter les représentants de l'Association des fabricants de meubles du Québec. Vous avez démontré avec éloquence l'injustice de cette nouvelle taxe qui ouvre la porte à. . .

M. Jutras: À l'arbitraire!

M. Gagliano: . . . à l'arbitraire. Avec un peu d'imagination, on peut penser à toutes sortes de situations.

The Chairman: It is imaginative.

M. Gagliano: Il est vrai qu'on pourrait se retrouver, au bout de deux ans, dans une situation très grave. Un vérificateur de la taxe de vente pourrait déterminer que toute cette comptabilité sur les ventes et sur la distribution n'est pas exacte, selon lui, et vous pourriez être obligés de payer une taxe supplémentaire.

Vous disiez tout à l'heure que vos profits seraient réduits, mais on pourrait aussi vous faire payer des intérêts, et ces pénalités ne sont même pas déductibles pour les fins de l'impôt. Vous pourriez donc vous retrouver dans une situation désastreuse au point de financier et au point de vue fiscal. Je pense qu'on s'entend là-dessus. Je ne veux pas m'étendre sur cela, car je pense que vous avez bien fait ressortir vos six points. Vous avez signalé l'essentiel de ce qui ne devrait pas être dans ce texte législatif.

Deux de vos membres sont dans mon comté, à Saint-Léonard. Je représente les deux villes, Saint-Léonard et Ville-d'Anjou. Un manufacturier de Saint-Léonard, Valentino Furniture, m'a écrit et m'a envoyé votre mémoire. Il y a aussi les Entreprises Melateck de Ville-d'Anjou. Donc, je connais très bien le problème.

Il y a deux choses que j'aimerais savoir, parce que cela va aller plus loin que la taxe qu'on voit là. Tout d'abord, quelle serait l'effet de cette nouvelle taxe dans sa forme actuelle si on avait le libre-échange? Est-ce que cela vous aiderait? Est-ce que cela vous rendrait plus compétitifs pour exporter aux États-Unis?

Également, j'aimerais si possible avoir un tableau me décrivant tous vos membres. Vous dites dans votre

[*Translation*]

Sixthly, we feel that your timing is wrong. Obviously, the date of November 1, 1988 does not give businesses enough time to properly evaluate the impact of the proposed changes or, in particular, to make the necessary adjustments.

Why such a radical change, and one that considerably increases the administrative burden on businesses while doing nothing to correct the marked imbalance shown in our chart? We have brought with us another chart that is more explicit than the one included in our brief. If you wish, we are prepared to give it to you. It shows that far from being narrowed, the gap will widen.

Mr. Chairman, that is all I had to say. If you have any questions, Mr. Boisvert, Mr. Doyle, Mr. Michaud and myself shall be happy to answer them.

The Chairman: Mr. Gagliano.

Mr. Gagliano: I would like to congratulate the representatives of the Québec Furniture Manufacturers' Association. You have eloquently shown the injustice of this new tax that opens the door to. . .

Mr. Jutras: Arbitrary measures!

Mr. Gagliano: . . . arbitrary measures. With a little imagination, we can envisage all sorts of situations.

Le président: Ce n'est pas l'imagination qui manque.

Mr. Gagliano: It is true that after two years, we could find ourselves in a very serious situation. A sales tax auditor could determine that this entire accounting system on sales and distribution is inaccurate, in his opinion, and you could be obliged to pay an additional amount in taxes.

Earlier, you were saying that your profits would be reduced, but you could also be obliged to pay interest, and these penalties are not even deductible for income tax purposes. So you could find yourselves in a disastrous financial and tax situation. I think we agree on that point. I do not want to deal with it at length, because I feel the six points you have made are quite clear. You pointed out the essential items that should not be included in this bill.

Two businesses that are members of your association are in my constituency. I represent both municipalities, Saint-Léonard and Ville-d'Anjou. One manufacturer in Saint-Léonard, Valentino Furniture, wrote to me and sent me your brief. In Ville-d'Anjou, there is also Melateck Enterprises. So I am well aware of the problem.

I have two questions that go beyond the tax itself. Firstly, what would be the effect of this new tax in its proposed form under the Free Trade Agreement? Would free trade help you? Would it make you more competitive in exporting to the United States?

If possible, I would also like to have a descriptive listing of all your members. In your brief, you state that

[*Texte*]

mémoire qu'il y a 15,000 emplois au Québec seulement. J'aimerais connaître la taille des entreprises manufacturières membres de votre association. On parle de la PME, mais on a de la difficulté à définir ce que c'est. C'est quoi, une PME? Pouvez-vous me donner une idée du nombre de vos membres et de la taille de leurs entreprises? Étant donné que cette mesure augmente le volume de paperasse, il est très important d'examiner tout cet aspect-là.

• 1105

M. Jutras: En moyenne, la taille des entreprises au Québec est de 22 employés.

On a fait une étude sur le libre-échange et on l'a envoyée à votre gouvernement. On y dit qu'au Québec, on devrait perdre environ 3,500 emplois avec l'actuel accord de libre-échange. Il faut aussi dire qu'on avait fait cette étude-là avant que le dollar se mette à monter de façon dramatique. Soit dit en passant, on espère que le gouvernement canadien ne le laisse pas monter pour favoriser une bonne atmosphère de libre-échange avec le gouvernement des États-Unis.

Présentement, les frais de douane sont de 15 p. 100 et de 3 p. 100. En d'autres mots, quand on exporte aux États-Unis, on paie 3 p. 100, et quand les Américains viennent ici, c'est 15 p. 100 en moyenne. Cela varie selon le type de meubles. Il y a donc une différence de 12 p. 100. Dans l'entente de libre-échange qu'on a signée, on dit que cela disparaîtra dans cinq ans. Nous, on demandait 10 ans. C'est une première chose.

Deuxièmement, on vient de vous dire qu'avec la nouvelle taxe de M. Wilson, on paiera 1 p. 100 de plus. Cela veut donc dire qu'on perd 12 p. 100 plus 1 p. 100, ce qui fait 13 p. 100.

Autre chose. Quand on a fait notre étude, le dollar était à 73, 74 ou peut-être 75c. américains. Aussitôt qu'il monte de 1 p. 100, cela a un effet drôlement négatif. Si on additionne 12, plus 1, plus l'augmentation du dollar canadien, on devient carrément non concurrentiels par rapport aux Américains. Et là je ne vous parle pas de la productivité relative des usines canadiennes et des usines américaines. Pour vous donner une idée, alors que la taille moyenne des usines québécoises est de 22 employés, aux États-Unis, la taille moyenne des entreprises est d'environ 50 employés. Bien sûr, il y a des compagnies qui fabriquent presque autant de meubles qu'il s'en fabrique dans tout le Québec. Vous pouvez vous imaginer la taille de certaines entreprises. Mais je ne parle pas de cela. Je vous parle seulement de ce que nous sommes capables de calculer à ce stade-ci. Cela peut avoir un effet extrêmement négatif.

Voici la preuve de tout cela. Les Américains disent présentement: Les Canadiens nous envoient leurs meubles à pleins camions. Oui, c'est vrai. Cependant, c'est récent. Quand on regarde la courbe, on voit qu'on est excédentaires seulement depuis 1983-1984. Qu'est-ce que cela dire? Cela correspond au moment où votre dollar

[*Traduction*]

your association provides 15,000 jobs in Québec alone. I would like to know what sizes of manufacturing businesses are members of your association. We talk about small business, but we have trouble defining it. What is a small business? Can you give me an idea of the number of members in your association, and of the size of their businesses? Since this measure will increase the paper burden, it is very important to examine that aspect.

Mr. Jutras: In Québec, our businesses average 22 employees.

We conducted a study on free trade and sent it to your government. In it, we state that in Québec, approximately 3,500 jobs would be lost under the current free trade agreement. We would also like to point out that this study was conducted before the dollar began its dramatic climb. By the way, we hope that the Government of Canada is not letting it rise just to promote an atmosphere favourable to free trade with the American government.

At the moment, customs duties are 15% and 3%. That means, that on average, when we export to the United States, we pay 3%, and people pay 15% on imported American goods. These figures vary according to the type of furniture. That means a difference of 12%. Under the free trade agreement we signed, this disparity is supposed to disappear within 5 years. We wanted 10 years, that is one point.

Secondly, we have just been told that the new tax proposed by Mr. Wilson will oblige us to pay an additional 1%. So that means that we are losing 12% plus 1%, or 13% all together.

Another thing. When we conducted our study, the dollar was worth 73, 74 or maybe 75¢ U.S. As soon as the value of our dollar goes up by 1%, there is a marked negative effect. If we consolidate the loss of 12% plus 1% plus the effects of an increase in the value of the Canadian dollar, we are left with a competitive position against the Americans which is just not viable. I am not comparing the relative productivity of Canadian and American plants here. To give you an idea, the average plant in Québec employs 22 people, while in the United States the average business employs about 50 people. Naturally, there are single companies that manufacture almost as much furniture as all Québec manufacturers put together. You can imagine how large some of these businesses are. But that is not what I want to talk about. I simply want to indicate what we can calculate at this stage, and the extremely negative effects this measure might have.

Here is the evidence in support of this argument. The Americans are now saying: the Canadians are sending us their furniture by the truckload. This is true. However, it is a recent development. When we look at the charts, we can see that these excess shipments have been made only since 1983-1984. Why so? That was when our dollar

[*Text*]

s'est mis à baisser sous les 80c. américains. On peut donc penser que s'il dépasse ces 80c., on sera rayés de la carte. De plus, on perd au niveau des droits de douane. Cela, c'est un fait. Là je ne vous parle pas de tous les problèmes reliés au libre-échange, à savoir la façon dont les Américains agiront et ainsi de suite. Dans le domaine du meuble de contrat, entre autres, il y a énormément de filiales américaines, etc. Je n'aborde pas cet aspect-là.

The Chairman: I see. On this tax?

Mr. Gagliano: On the tax, Mr. Chairman. With their concerns, I wanted to find the size of the manufacturers in Quebec and the effect of free trade. But your last concern is. . .

Vous dites que le moment est mal choisi pour faire un changement aussi radical. Est-ce que vous faites allusion à la deuxième étape de la réforme fiscale? Croyez-vous qu'on devrait attendre une réforme fiscale globale au lieu de mettre des mesures en oeuvre petit à petit? Est-ce que certaines compagnies profiteraient de. . .

The Chairman: The second stage is an interim measure.

• 1110

Mr. Gagliano: But Mr. Chairman, if I may, last year the Minister said there would be a second phase on the tax reform. This measure is interim. There was a case in the courts which challenged an anti-avoidance measure. Maybe the witness could tell us what recommendation we can make to the minister, because this measure definitely creates more problems than it solves.

The Chairman: I am going to agree with you there. This whole measure would not be necessary if we went to a multi-stage sales tax. That may be the answer you would rather have. I have not heard that from you yet. But everybody else coming before us has said, look, do not do this, because we would rather have a multi-stage sales tax.

Mr. Gagliano: That is what I was getting to, if you had let me.

Je pense qu'il n'est pas nécessaire que je répète, car vous avez compris ce que je voulais dire. Si on avait une réforme fiscale globale, on pourrait s'en passer. Vous dites que le moment est mal choisi. Est-ce cela que vous voulez dire? Au lieu de mettre cette mesure en oeuvre, est-ce qu'on devrait faire tout de suite une réforme globale de la taxe?

M. Jutras: Oui et non. Les PME ont très souvent un système de comptabilité très simple, très peu compliqué.

Between us, very often in these small and medium-sized businesses, they hope they made so much profit or deficit. They are not really sure.

On veut maintenant nous imposer une mesure intérimaire. Ce sera une chose compliquée, difficile à

[*Translation*]

started to drop below 80¢ U.S. This leads us to believe that if our dollar rises above 80¢ U.S., our export market will be eliminated. We are also losing on customs tariffs. That is a fact. I am not talking now about any problems with free trade, about how the Americans will conduct themselves, or anything like that. In a number of areas of the furniture industry, including contract furniture, there are a great many branch plants of American companies, something I will not get into.

Le président: Bon. Mais en ce qui concerne cette taxe?

M. Gagliano: En ce qui concerne la taxe, monsieur le président, étant donné les préoccupations des membres de ce groupe, j'ai voulu déterminer la taille des entreprises manufacturières québécoises ainsi que les effets sur elles du libre-échange. Le dernier point que vous soulevez. . .

You say that the timing is wrong for such a radical change. Are you referring to the second stage of tax reform? Do you feel that we should wait for overall tax reform instead of implementing piecemeal measures? Would some companies benefit from. . .

Le président: La deuxième étape est une mesure provisoire.

M. Gagliano: Monsieur le président, permettez-moi de dire que l'an passé, le ministre nous a informés que la réforme fiscale comprendrait une deuxième étape, ce qui serait une mesure intérimaire. On a vu contester devant les tribunaux une mesure anti-évitement fiscal. Le témoin peut-il nous dire quelle recommandation faire auprès du ministre, étant donné que cette mesure soulève davantage de problèmes qu'elle n'en résout?

Le président: Je suis d'accord. Si on mettait en vigueur une taxe de vente multistades, on n'aurait aucun besoin de cette mesure. Même si vous ne l'avez pas dit, c'est peut-être la solution que vous préféreriez. Tous les autres témoins nous ont dit, écoutez, oubliez cela, on aimerait mieux la taxe de vente multistades.

M. Gagliano: Si j'en avais eu l'occasion, j'aurais souligné ce même point.

I do not think I need to repeat the point, since you have understood what I meant to say. Overall tax reform would eliminate the need for this measure. You say that the timing is bad. Am I right? Instead of implementing this measure, should we carry out in-depth tax reform right away?

Mr. Jutras: Yes and no. Very often, a small business will have a very simple accounting system indeed.

Entre nous, il arrive souvent que les PME ne sachent pas au juste si elles ont réalisé des bénéfices ou non; elles n'ont que l'espoir.

Now you want to impose an interim measure on these businesses. It will be complicated and hard to administer,

[*Texte*]

administrer, et il y aura énormément d'arbitraire entre le fabricant et les gens du gouvernement. Ce sera une mesure intérimaire qu'on modifiera au bout d'un certain temps. Vous imaginez-vous les coûts que cela entraînera pour une entreprise? On parle de milliers de dollars, sans compter la frustration et tout le reste.

Si c'est une mesure intérimaire, attendez donc. Faites votre réforme et, à ce moment-là, on l'acceptera ou on la critiquera. Nous croyons que c'est drôlement prématuré pour une mesure intérimaire.

Deuxièmement, le moment est mal choisi parce que dans le cas du libre-échange, on a demandé au gouvernement fédéral de nous donner 10 ans pour passer à travers cela. Vous nous en donnez cinq. Vous imaginez-vous ce que cela représente en recherche pour la PME? J'ai deux fois moins de temps pour m'adapter. Qu'est-ce que je dois faire? Actuellement, les gens pensent surtout à augmenter leur productivité, à améliorer leur marketing et à faire de la recherche pour pouvoir faire face au libre-échange qui s'en vient. Ils n'ont pas le temps de s'occuper de problèmes administratifs.

Mr. Chairman, from the smile you had, I have the impression that you know what I meant and that you and I were on the same wavelength. An example we gave when we presented this brief to our members is, for example, if one of my members says, I like the image of my company; my marketing is built on the image of my company—that I have a good image, a good background. Does this mean that the gardeners he hires to cut the grass in front of his factory can go to marketing?

An hon. member: Good question.

Mr. Jutras: That is the example that was given.

Mr. Gagliano: It all depends on the interpretation.

Mr. Jutras: Maybe Mr. Boisvert and his firm say, well, we are a good marketing firm; my whole salary as president should go to marketing.

The Chairman: Well, I would think so!

Mr. Jutras: But you know what I mean.

The Chairman: I mean, he does not do anything else except marketing and come up here and make representations.

Mr. Jutras: I have to agree that being president of the Quebec furniture association and vice-president of the Canadian Council of Furniture Manufacturers is a full-time job.

The Chairman: And all the bonuses and all the rest of it go to marketing.

Mr. Jutras: Oh, we have doubled his salary this year: from nothing the previous year to nothing this year.

[*Traduction*]

and there will be a great deal of arbitrary dealings between manufacturers and government representatives. This interim measure will be modified after a time. Can you imagine the costs that that will involve for a business? They could be in the thousands of dollars, not to mention the frustration and aggravation.

If this is an interim measure, wait and see. Carry out your reform and then it can be accepted or questioned. We feel that this interim measure is very premature.

Secondly, under free trade, the timing is bad because, though we asked the federal government to give us 10 years to adjust to this situation, they have only given us 5. Can you imagine how much research that period represents for small businesses? It means I have only half as much time to adapt. What am I supposed to do? At the moment, people think mainly about increasing their productivity, improving their marketing and conducting research so that they can deal with free trade. They do not have the time to worry about administrative problems.

Monsieur le président, vous souriez; j'ai l'impression que vous m'avez compris et qu'on est sur la même longueur d'ondes. En préparant ce mémoire, nous avons présenté un exemple à nos membres: l'image de mon entreprise est bonne et sert de base à la commercialisation de mes produits. Est-ce que cela veut dire que mon entreprise a le droit de faire passer sous la rubrique de la commercialisation le salaire d'un employé qui tond le gazon devant l'usine?

Une voix: Bonne question.

M. Jutras: C'est l'exemple que nous avons donné.

M. Gagliano: Cela dépend de l'interprétation.

M. Jutras: M. Boisvert et son entreprise peuvent bien se dire: notre entreprise fait bien la commercialisation; il faudrait faire passer sous la rubrique de la commercialisation le salaire du président tout entier.

Le président: Mais bien sûr!

M. Jutras: Vous voyez ce que je veux dire.

Le président: C'est-à-dire que le président ne fait que de la commercialisation ou des représentations devant des comités comme celui-ci.

M. Jutras: Très juste. La présidence de l'Association des fabricants de meubles du Québec, en plus de la vice-présidence du Conseil canadien des fabricants de meubles, c'est un emploi à temps plein.

Le président: Et vous faites passer toutes les primes sous la rubrique de la commercialisation.

M. Jutras: Ah oui, le salaire a doublé cette année: deux fois rien, c'est toujours rien.

[*Text*]

• 1115

The Chairman: Maybe if you play around enough, this would be a good system. I think maybe the ministry has not thought it out enough.

Mr. Gerry Doyle (General Manager, Canadian Council of Furniture Manufacturers): Seriously, Mr. Blenkarn, I know of one very prominent furniture manufacturer in Canada whom the president accounts for 70% of their sales. He looks upon that as a plus because he says he does not pay commission on that.

The Chairman: That is right.

Mr. Doyle: How about his salary in this instance here?

The Chairman: That, of course, is one of the whole problems in terms of how you determine what are marketing costs. If you look at it on a very narrow basis, it was only the sales person you really employed and the sales effort you actually made to prove a sale. Then you might say there are not any marketing costs. On the other hand, if you said everything that you do to build your image, to store your goods, to ship your goods across the countryside, or to give dating, for example, is all marketing. . . I suspect you have all hired tax accountants and trust accountants to figure that out.

Mr. Doyle: Our point is that for a small enterprise, which most of the furniture manufacturers are, they would require more bean counters than they could afford in order to comply.

Mr. Dorin: Could I just ask a question?

The Chairman: Here is our professional bean counter.

Mr. Dorin: Just to get an idea of the structure of the industry a little bit more, how many small furniture manufacturers would there be as a kind of a guesstimate? What would you define them as small? In other words, is a small furniture manufacturer somebody who is making $1 million a year or $10 million or $100,000? How many situations and types of businesses like that would there be in a rough guesstimate?

Mr. Jutras: I will give you an example in Quebec. It is easier because we have the statistics and because we have a joint committee. Last month we had 765 furniture businesses in Quebec. Membership of our association is 140 and we accounted for anything between 75% to 80% of the production. That gives you an idea. "Small" means one, two or three employees in the furniture industry we have in Quebec.

Now, I spoke with Mr. Doyle, who represents the Canadian Council and I spoke with my other people in Ontario and in the west; it is roughly the same structure. A lot of furniture manufacturers have two, three, four or five employees. If you ask about the biggest, for example,

[*Translation*]

Le président: Peut-être que si vous essayez un envoi suffisant de formules, ce serait un bon système. Peut-être que le ministère n'y a pas suffisamment réfléchi.

M. Gerry Doyle (directeur général, Conseil canadien des fabricants de meubles): Trêve de plaisanteries, monsieur Blenkarn, je connais un important fabricant de meubles canadien dont le président compte pour 70 p. 100 des ventes. Il s'agit à ses yeux d'un avantage car il dit ne pas payer de commission là-dessus.

Le président: C'est vrai.

M. Doyle: Et qu'en est-il de son salaire dans ce cas-ci?

Le président: Il s'agit bien sûr là d'un des problèmes quant à la détermination des frais de commercialisation. Selon la définition la plus étroite, il ne s'agit que du vendeur qui est réellement employé et de l'effort fait pour réaliser une vente. Vous pourriez dire que dans pareil cas il n'y aurait pas de frais de commercialisation. D'un autre côté, si vous dites que tout ce que vous faites pour façonner votre image, pour entreposer vos produits, pour les expédier d'un bout à l'autre du pays ou pour les dater relève de la commercialisation. . . j'imagine que vous avez tous embauché des comptables spécialisés dans la fiscalité et dans les comptes fiduciaires pour arranger tout cela.

M. Doyle: Ce que nous disons, c'est que pour une petite entreprise—et c'est le cas de la plupart des fabricants de meubles—il leur faudrait, pour se plier aux règles du jeu, avoir plus de compteurs de haricots qu'elles n'en auraient les moyens.

M. Dorin: Puis-je poser une question?

Le président: Voici notre compteur de haricots professionnel.

M. Dorin: J'aimerais avoir une meilleure idée de la structure de l'industrie: combien de petits fabricants de meubles y aurait-il? Et comment définiriez-vous un petit fabricant? Autrement dit, un petit fabricant de meubles est-ce quelqu'un qui gagne un million de dollars, dix millions de dollars ou 100,000$ par an? Grosso modo, combien de fabricants seraient dans cette situation?

M. Jutras: Je vais vous donner un exemple québécois. Cela m'est beaucoup plus facile car nous avons les statistiques ainsi qu'un comité mixte. Le mois dernier on comptait au Québec 765 compagnies de meubles. Notre association regroupe 140 membres et nous comptons pour 75 à 80 p. 100 de la production. Cela vous donne une idée. Un «petit» fabricant, dans le contexte de l'industrie du meuble que nous avons au Québec, est un fabricant qui compte 1, 2 ou 3 employés.

J'ai discuté avec M. Doyle, qui représente le conseil canadien, ainsi qu'avec d'autres membres de mon groupe en Ontario et dans l'Ouest. La structure est plus ou moins la même partout. Un grand nombre de fabricants de meubles ont 2, 3, 4, ou 5 employés. Quant aux gros

[*Texte*]

in Quebec it is one with roughly 500 employees, but there are only one or two of them.

Mr. Dorin: So here we have an industry with three, four or five employees per firm. As you said earlier, not only do they not know their marketing costs, but also they do not really know whether they made a profit or loss until they see if they have any money left in the bank after they have paid their bills at the end of the month or the end of the year.

Mr. Jutras: That is right.

Mr. Doyle: On a national scene there are about 2,000 manufacturers in Canada according to Statistics Canada. Of the representatives making up the National Council of Furniture Manufacturers, about 350 manufacturers account for about 85% of the production. Put another way, firms with fewer than 20 employees account for about 55% of the number of establishments and about 10% of the production.

The Chairman: A lot of the small ones would qualify under the $250,000 sales.

Mr. Jutras: Not many, Mr. Chairman; some of them, but not many.

Mr. Dorin: Three employees with an average salary of $33,000 is $100,000 plus you have materials, so they are going to be selling. . . it does not take much to get up to $250,000.

Mr. Doyle: A ball-park figure of production per employee average for the industry is about $60,000 per employee of output.

The Chairman: In total sales.

Mr. Doyle: You can figure for the total sales. Yes.

• 1120

The Chairman: Are there any other questions on this issue?

Mr. de Jong: Yes. I believe the figure you use for an increase was some $34 million per year. That would just be an increase in federal sales taxes.

Mr. Jutras: That is correct.

Mr. de Jong: Provincial would be going up as well on top of that.

Mr. Jutras: Yes, definitely.

Mr. de Jong: In your conclusions, you talk about some alternatives. I wonder if I could just discuss that area with you a little more. Your preference would be to maintain the status quo until there is a proper reform in the sales tax.

[*Traduction*]

fabricants, au Québec, cela veut dire que vous avez environ 500 employés, mais il n'y a qu'une ou deux sociétés qui seraient dans ce cas.

M. Dorin: Il s'agit donc d'une industrie où la plupart des compagnies comptent 3, 4 ou 5 employés. Comme vous l'avez dit tout à l'heure, non seulement ces fabricants ignorent quels sont leurs coûts de commercialisation, mais ils ne savent s'ils ont fait un profit ou enregistré une perte que lorsqu'ils voient s'il leur reste de l'argent à la banque après avoir payé leurs factures à la fin du mois ou à la fin de l'année.

M. Jutras: C'est exact.

M. Doyle: Selon Statistique Canada, le pays compterait environ 2,000 fabricants. Selon le Conseil canadien des fabricants de meubles, environ 350 fabricants comptent pour 85 p. 100 de la production. Autrement dit, les sociétés ayant moins de 20 employés comptent pour environ 55 p. 100 du nombre total de fabricants et pour près de 10 p. 100 de la production.

Le président: Un grand nombre des petits fabricants seraient admissibles à la déduction qui s'applique aux premiers 250,000$ en vente.

M. Jutras: Pas beaucoup, monsieur le président. Certains fabricants le seraient, mais pas beaucoup.

M. Dorin: Si vous avez trois employés avec un salaire moyen de 33,000$, cela donne 100,000$, auquel il faut ajouter les matériaux. Il leur faudra donc vendre. . . Il ne faut pas grand-chose pour atteindre 250,000$.

M. Doyle: La production moyenne par employé dans l'industrie se chiffrerait à environ 60,000$.

Le président: En ventes totales.

M. Doyle: Oui, vous pouvez faire le calcul pour les ventes totales.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à ce propos?

M. de Jong: Oui. Je pense que les chiffres que vous avez utilisés au sujet de l'augmentation étaient d'environ 34 millions de dollars par an. Il ne s'agirait là que d'une augmentation du côté de la taxe de vente fédérale, n'est-ce pas?

M. Jutras: C'est exact.

M. de Jong: La taxe provinciale augmenterait elle aussi, et viendrait s'y ajouter.

M. Jutras: Oui, parfaitement.

M. de Jong: Dans vos conclusions, vous parlez de certaines solutions de rechange. J'aimerais bien en discuter un peu plus avec vous. Vous préféreriez quant à vous qu'on maintienne le statu quo jusqu'à ce que la taxe de vente ait subi une réforme approfondie. C'est bien cela, n'est-ce pas?

[*Text*]

Mr. Jutras: Yes.

Mr. de Jong: What happens if it is not politically possible in this country to introduce a genuine reform in the next 10 years? Would you still prefer the present system, or would you prefer this new system?

Mr. Jutras: The actual system, because it is easy to manage. It is easy to figure out, and there is no way anybody can say you are not allowed this amount or that amount. It is directly on the amount you sell, what you charge to the retailer.

You have to bear one thing in mind. Most Canadian furniture manufacturers—97% or 98%—sell directly to retailers. That means the portion of federal sales tax is much higher than maybe other industries where you have two, three or four people who are wholesalers, or whatever the case might be. Definitely we prefer it stays there, because it is easier to figure out.

Mr. de Jong: Thank you very much. It is an excellent brief.

The Chairman: Our next witness is the Canadian Carpet Institute. Grant Ballantyne is the Senior Vice-President of Harding Carpets; David Ardigi is the Executive Vice-President of Peerless Carpets; Pat MacPherson is with Corporation House; and Douglas Edwards is with the Canadian Carpet Institute. Thank you for coming.

We are fairly familiar with these issues, as you may have gathered. We have heard a number of people on them. I was wondering if you could quickly outline your major concerns, and then we could get into some questioning to see if you have anything that is pretty significantly different from any other people's concerns.

Mr. David Ardigi (Canadian Carpet Institute): Thanks very much. Mr. Chairman and members of the committee, the minister in his budget speech set out to do two important things relative to federal sales tax, namely, to correct some of the serious distortions in the current system and secondly, to stem the erosion of the tax base through tax avoidance mechanisms. We respect the minister's intent to correct the inequities of the system, but in our industry the interim solutions proposed simply do not work for the following four reasons.

As a short-term interim solution, the proposals are too costly and too disruptive. Secondly, the proposals do not correct existing inequities and, in some cases, compound them. Thirdly, the proposals are not revenue neutral in our industry. We estimate they will result in an increase of tax in the domestic carpet industry of between $15 million and $20 million, the equivalent of a 22% increase over the existing tax rate. Lastly, they will cause substantial uncertainty, litigation and game-playing in

[*Translation*]

M. Jutras: Oui.

M. de Jong: Que se passera-t-il si, sur le plan politique, il n'est pas possible d'amener pareille réforme en profondeur dans les dix prochaines années? Préféreriez-vous toujours le système actuel, ou bien ce nouveau système?

M. Jutras: Le système actuel, car il est facile à administrer. Il est facile à comprendre et personne ne peut dire que vous n'avez pas droit à tel ou tel montant. C'est directement fonction du chiffre de vente, de ce que vous demandez au détaillant.

Il ne faut pas oublier quelque chose. La plupart des fabricants de meubles canadiens—soit 97 ou 98 p. 100 d'entre eux—vendent directement au détaillant. Cela signifie que la part de la taxe de vente fédérale est beaucoup plus importante que pour certaines autres indutries où il y peut-être deux, trois ou quatre grossistes ou autres. Nous avons une nette préférence pour le système actuel, car il est facile à comprendre.

M. de Jong: Merci beaucoup. Votre exposé est excellent.

Le président: Nos derniers témoins sont des représentants de l'Institut canadien du tapis. M. Grant Ballantyne est le vice-président supérieur de Harding Carpets; M. David Ardigi est le vice-président administratif de Peerless Carpets; M. Pat MacPherson travaille pour Corporation House et M. Douglas Edwards pour l'Institut canadien du tapis. Merci d'être venus.

Comme vous aurez pu le constater, nous sommes assez au courant du dossier. Nous avons déjà entendu un grand nombre de témoins. Vous serait-il possible d'esquisser rapidement pour nous les questions qui vous préoccupent, après quoi nous pourrions passer aux questions pour voir si votre position diffère beaucoup de celles qui nous ont été exposées à ce jour.

M. David Ardigi (Institut canadien du tapis): Merci beaucoup. Monsieur le président, mesdames et messieurs, dans son discours du budget, le ministre a parlé de deux objectifs importants relativement à la taxe de vente fédérale: Il a dit vouloir corriger certaines des distorsions du système actuel et stopper l'érosion de l'assiette fiscale imputable à des échappatoires. Nous respectons l'intention du ministre de corriger les aspects inéquitables du système, mais pour ce qui est de notre industrie, les solutions provisoires proposées ne donneront pas les résultats escomptés et ce pour les quatre raisons qui suivent.

En tant que solution provisoire à court terme, les propositions telles qu'énoncées sont trop coûteuses et trop perturbatrices. Deuxièmement, elles ne corrigent pas les injustices existantes et, dans certains cas elles viendront même les aggraver. Troisièmement, dans notre industrie, les propositions font intervenir les recettes. D'après nos calculs, elles déboucheront sur une augmentation de 15 à 20 millions de dollars de la taxe qui devra être payée par l'industrie canadienne du tapis, soit l'équivalent d'une

[*Texte*]

such areas as the allocation of costs and the use of marketing companies.

We feel the proposals are too costly and disruptive because marketing and distribution costs can never be defined precisely in a dynamic market with several trade levels and complex product lines. They are variable, based on time periods and on the structure of individual manufacturers and their management decisions.

• 1125

In the past, uncertainty in the federal sales tax system has been confined to relatively small items such as freight and deferred discounts. Under the proposals it would be extended to all marketing and distribution costs.

Most importantly, the proposed tax cannot be calculated on a transaction-by-transaction basis, and it becomes unpredictable. In this form it is very difficult to pass on accurately to buyers, and any shortfall will have to be absorbed by the manufacturer.

The proposals do not correct inequities. We have calculated for our industry that importers will have a 26% sales tax advantage over domestic manufacturers if the budget proposals are implemented. This would be a—

The Chairman: Is that because the importer gets the 7% right off the bat?

Mr. Grant Ballantyne (Canadian Carpet Institute): That is correct.

This would be a most unwelcome additional burden as our industry prepares for the challenges of free trade.

Manufacturers with marketing companies will continue to have an advantage over those who do not. This is because those manufacturers remove marketing and distribution costs to the marketing company to get the 7% standard deduction: in fact, a double deduction on a combined basis.

The proposals also widen the gap between carpeting, which is taxed at 12%, and other floor coverings, such as hardwood, sheet vinyl, ceramic tiles, and even carpet tiles, which are taxed at 8% and therefore not subject to these proposals.

New inequities have been introduced by the proposals. For example, the manufacturer who owns his own distribution warehouse and pays interest on a mortgage

[*Traduction*]

augmentation de 22 p. 100 par rapport au niveau actuel. Enfin, elles amèneront des incertitudes, des litiges et des jeux de passe-passe en matière de distribution des coûts et d'utilisation de sociétés de commercialisation.

Nous pensons que les propositions sont trop coûteuses et trop perturbatrices parce que les coûts de commercialisation et de distribution ne pourront jamais être définis de façon précise dans un marché dynamique où interviennent plusieurs niveaux commerciaux et des séries de produits complexes. Tous ces éléments sont variables et sont fonction d'éléments temporels ainsi que de la structure des fabricants et de leurs décisions en matière de gestion.

Par le passé, l'incertitude en ce qui concerne le système de la taxe de vente fédérale s'était limitée à un nombre très restreint de rubriques, notamment le fret et les remises reportées. En vertu des propositions qui ont été faites, cette incertitude s'appliquerait également à tous les frais de commercialisation et de distribution.

Plus important encore, la taxe telle que proposée ne pourrait pas être calculée pour chaque transaction, elle deviendrait par conséquent imprévisible. Dans pareil contexte, il serait très difficile de transmettre cette taxe à l'acheteur, et tout écart devrait être absorbé par le fabricant.

D'autre part, les propositions ne corrigent pas les injustices existantes. D'après nos calculs, si les propositions sont adoptées telles quelles, pour notre industrie, les importateurs auront un avantage de 26 p. 100, au titre de la taxe de vente, par rapport aux fabricants locaux. Cela signifierait que. . .

Le président: Est-ce parce que l'importateur bénéficie tout de suite de 7 p. 100?

M. Grant Ballantyne (Institut canadien du tapis): C'est exact.

Et ce serait là un fardeau supplémentaire dont nous pourrions très bien nous passer face au défi que le libre-échange présentera à notre industrie.

Les fabricants qui ont des sociétés de commercialisation continueront à avoir un avantage par rapport à ceux qui n'en ont pas, ce parce que ces fabricants tranfèrent les coûts de commercialisation et de distribution à la société de commercialisation pour bénéficier de la déduction normalisée de 7 p. 100. Il s'agirait d'ailleurs d'une double déduction.

D'autre part, les propositions viendraient élargir le fossé entre le tapis, pour lequel la taxe serait de 12 p. 100, et les autres revêtements de plancher, notamment le bois franc, le vinyle, les carrelages en céramique et même les carrés de tapis, pour lesquels la taxe serait de 8 p. 100 et qui échapperaient à ces propositions.

De nouvelles inégalités seront instaurées si ces propositions sont adoptées. Par exemple, le fabricant qui possède son propre entrepôt de distribution et qui paie de

[*Text*]

gets no deduction, while his competitor who leases a comparable warehouse can fully deduct the lease cost.

I am sure you have heard this a hundred times.

Mr. de Jong: Every time we hear a new submission, it seems every industry has a new twist. This discrepancy again is a new one to us.

Mr. Ballantyne: We have identified over two pages of examples that come to mind very easily. Depreciation rates are another one.

Mr. de Jong: Do you have those examples?

Mr. Ballantyne: I do not have them with me, no, but I would be happy to send them to you.

The Chairman: How many of your manufacturers make carpet tile as well as carpeting?

Mr. Ballantyne: Three.

The Chairman: So we will have some real fun in the allocation of the marketing and distribution costs, will we not?

Mr. Douglas Edwards (President, Canadian Carpet Institute): Lovely.

Mr. Ballantyne: It does not take much to make a list. I can make a list of two pages just sitting here.

Mr. de Jong: I think it is going to be interesting to have the list that industry itself comes up with.

Mr. Ballantyne: As mentioned, the proposals are far from revenue-neutral in our industry. The increase in sales tax is an estimated $15 million to $20 million, because we will get a marketing and distribution deduction of 15%, or less in some cases, but face a 25% gross-up. In addition, we lose certain features of the present system designed by Revenue Canada to minimize inequities from firm to firm.

Implementation of the proposed measures would force carpet manufacturers to change their normal accounting practices and investment decisions to minimize the increased tax burden by all legitimate means. It would also restrict a manufacturer's ability to adjust marketing expenditures downward during a year to cope with unfavourable market conditions, since such a move would immediately generate a higher rate of sales tax. The proposals are an administrative nightmare for our industry and are unacceptable, particularly since they are described as "interim measures".

[*Translation*]

l'intérêt sur une hypothèque ne bénéficierait d'aucune déduction, tandis que son concurrent qui loue un entrepôt semblable pourrait déduire le plein montant de son loyer.

Je suis certain que vous aurez déjà entendu cela une centaine de fois au moins.

M. de Jong: Chaque fois que nous entendons une nouvelle soumission, nous avons l'impression que chaque industrie a trouvé un autre noeud. Le problème dont vous venez de nous parler est nouveau pour nous.

M. Ballantyne: Nous avons identifié un certain nombre d'exemples, et ceux-ci couvrent deux pages. Le taux d'amortissement serait un autre problème.

M. de Jong: Avez-vous ces exemples?

M. Ballantyne: Je ne les ai pas apportés avec moi, mais si cela vous intéresse je me ferais un plaisir de vous les envoyer.

Le président: Combien de fabricants membres de votre association produisent-ils des carrés de tapis et du tapis en rouleaux?

M. Ballantyne: Trois.

Le président: Nous allons donc beaucoup nous amuser quant à la répartition des coûts de commercialisation et de distribution, n'est-ce pas?

M. Douglas Edwards (président, Institut canadien du tapis): Ce sera formidable.

M. Ballantyne: Ce ne sera pas très difficile de dresser une liste. Je pourrais vous préparer une liste de deux pages ici même.

M. de Jong: Je pense qu'il sera intéressant d'avoir cette liste que l'industrie nous préparera.

M. Ballantyne: Comme je l'ai déjà dit, pour ce qui est de notre industrie, les propositions sont loin de ne pas faire intervenir les recettes. L'augmentation au niveau de la taxe de vente a été évaluée entre 15 et 20 millions de dollars, parce que nous avons une déduction de frais de commercialisation et de distribution de 15 p. 100—mais ce pourcentage sera inférieur dans certains cas—mais il y aura une majoration brute de 25 p. 100. D'autre part, nous allons perdre certains aspects du système actuel qui avait été conçu par le ministère du Revenu en vue de réduire les inégalités entre sociétés.

La mise en oeuvre des mesures proposées obligerait les fabricants de tapis à modifier leurs pratiques de comptabilité et leurs décisions d'investissements habituels en recourant à tous les moyens légitimes envisageables pour réduire leur fardeau fiscal. Elle limiterait également la capacité du fabricant de réviser ses dépenses de commercialisation à la baisse pendant une année pour contrecarrer des conditions de marché défavorables, étant donné que pareille initiative amènerait immédiatement une augmentation de la taxe de vente. Les propositions sont un cauchemar administratif pour notre industrie et elles sont tout à fait inacceptables étant donné surtout

[*Texte*]

In summary, the Canadian Carpet Institute believes the objectives set out by the minister will not be met by the proposed measures. We urge the committee to recommend that they not go forward, but rather that the promised Phase II of tax reform be expedited immediately.

The Chairman: Thank you very much. Do you have any questions?

Mr. de Jong: The fact that we do not have too many questions does not indicate that we are not taking your point seriously. It is that the point you are making has already been made by so many other firms. I think members of this committee are beginning to realize there are some major flaws here.

Mr. Dorin: In your industry, are marketing companies used? Is there extensive use, or some use, of marketing companies in your industry?

Mr. Ballantyne: It is not extensive, although there are some larger manufacturers who do have marketing companies.

Mr. D. Edwards: And some who are thinking of having them.

The Chairman: How much of your stuff is sold tax-plus? When you sell goods to a retailer, do you sell—

Mr. Ballantyne: Almost all of it, unless we are selling on to the manufacturer of a mobile home, for example, which is tax-exempt. But usually when it is going into housing as replacement carpet or into a commercial application—

The Chairman: In other words, you invoice the purchaser the price plus sales tax, plus provincial sales tax, if that is applicable. Do you show the tax on the invoice?

• 1130

Mr. Ballantyne: No, we do not show it on the invoice. We show tax in.

The Chairman: You sell mostly tax-in?

Mr. Ballantyne: That is right, and most of our purchases are provincial sales tax exempt. The retailers then add on the provincial sales tax at the retail selling price.

The Chairman: Okay. But it is based, by and large, tax-in?

Mr. Ballantyne: Yes.

The Chairman: Is that because you have a number of rulings in terms of established price or established tax?

[*Traduction*]

qu'elles ont été décrites comme étant des «mesures provisoires».

En résumé, l'Institut canadien du tapis croit que les objectifs énoncés par le ministre ne pourraient pas être réalisés par le biais des mesures proposées. Nous exhortons le Comité à recommander que ces propositions ne soient pas appliquées et que l'on passe immédiatement à la phase II de la réforme fiscale, comme promis.

Le président: Merci beaucoup. Avez-vous des questions?

M. de Jong: Le fait que nous n'ayons pas beaucoup de questions à poser ne signifie pas que nous ne prenions pas au sérieux les propos que vous venez de nous tenir. C'est tout simplement que ce que vous nous avez dit nous a déjà été expliqué par un très grand nombre d'autres sociétés. Je pense que les membres du Comité commencent à se rendre compte qu'il y a ici un certain nombre de graves lacunes.

M. Dorin: Dans votre industrie, faites-vous appel à des sociétés de commercialisation? Est-ce une pratique très courante?

M. Ballantyne: Elle n'est pas très courante, mais certains des gros fabricants ont des sociétés de commercialisation.

M. D. Edwards: Et d'autres y songent.

Le président: Quelles parts de vos produits sont vendues avec la taxe en plus? Lorsque vous vendez des produits à un détaillant, vendez-vous. . .

M. Ballantyne: C'est le cas de presque tout ce que nous vendons, à moins que nous ne vendions aux fabricants d'une maison mobile, par exemple, auquel cas il n'y aurait pas de taxe. Mais en règle générale, lorsqu'il s'agit de tapis de remplacement pour des logements ou de tapis qui seront installés dans des locaux commerciaux. . .

Le président: Autrement dit, vous inscrivez sur votre facture le prix, plus la taxe de vente, plus la taxe de vente provinciale le cas échéant. La taxe figure-t-elle sur la facture que vous établissez?

M. Ballantyne: Non, elle ne figure pas sur la facture. La taxe est incluse dans le prix.

Le président: Vos ventes sont surtout taxe incluse?

M. Ballantyne: Oui, et la plupart de nos achats sont exonérés de la taxe de vente provinciale. Le détaillant ajoute ensuite la taxe de vente provinciale sur le prix de vente au détail.

Le président: D'accord. Mais dans l'ensemble, cela s'applique au prix de vente taxe incluse?

M. Ballantyne: Oui.

Le président: Est-ce parce qu'il y a un grand nombre de décisions sur le prix établi ou la taxe établie?

[*Text*]

Mr. Ballantyne: Yes, because there are quite a few differences in the methods of distribution within the industry. We sell to the retail level; we sell to the wholesale level; and we sell to contractors who do housing: each of these being a different level in the industry.

The Chairman: Then you have different trade levels and that gives you different tax. So have you a tax calculation?

Mr. D. Edwards: We have an audit every year.

The Chairman: One of the advantages of this will be great audits.

Mr. Ballantyne: It is going to be very interesting.

Mr. D. Edwards: There is no industry-wide determined value for the carpet industry.

The Chairman: But there are established values in each company?

Mr. D. Edwards: That is right.

The Chairman: The effect of this measure, of course, is to wipe out established values.

Mr. D. Edwards: Absolutely, unless you have an industry-wide determined value, which will then go into the statutes, I believe. But we do not have that.

Mr. Dorin: In your industry, would normally a company sell all its product to the marketing company, or would that marketing company normally buy only from one manufacturer? The reason I am trying to ask this question, so you understand what I am getting at, is: does the manufacturer sell to someone else as well so there is an arm's-length established price that could be looked to, or does the marketing company buy from someone else so there would again be an arm's-length price that could be looked to?

We had a presentation here last night where someone suggested a different way to get at the problem of marketing companies, basically a different anti-avoidance rule, because the current one of course was struck down by the court. He suggested a different way to approach it, but what that really required was still some way to find an arm's-length transaction out there and just apply it to everything else.

Mr. D. Edwards: All the marketing companies, I think, in the carpet industry are owned by the manufacturers, and they sell everything they make to that marketing company.

Mr. Dorin: And it would be absolutely exclusive; 100% of the product would move—

Mr. D. Edwards: I am not sure of this because I do not have all the facts, but they might buy fixtures, latex; perhaps they sell vinyl tiles. The marketing company might buy those from other manufacturers to sell through

[*Translation*]

M. Ballantyne: Oui, parce que les méthodes de distribution varient considérablement au sein de l'industrie. Nous vendons à des détaillants, à des grossistes, à des entrepreneurs en bâtiment, et tous sont à un palier différent de l'industrie.

Le président: Les différents stades commerciaux aboutissent à différents pourcentages de taxe. Vous faites le calcul fiscal?

M. D. Edwards: Il y a une vérification chaque année.

Le président: L'un des avantages de cette mesure, c'est qu'elle promet des vérifications du tonnerre.

M. Ballantyne: Ce sera très intéressant.

M. D. Edwards: Il n'y a pas de valeur déterminée à la grandeur de l'industrie dans le domaine du tapis.

Le président: Il y a des valeurs établies dans chaque compagnie, n'est-ce pas?

M. D. Edwards: Oui.

Le président: Évidemment, cette mesure aura pour effet de faire disparaître les valeurs établies.

M. D. Edwards: Tout à fait, à moins qu'il n'y ait une valeur déterminée à la grandeur de l'industrie, qui figurerait dans la loi. Mais cela n'existe pas.

M. Dorin: Dans votre secteur, est-ce qu'une compagnie vend la totalité de ses produits à une compagnie de commercialisation ou est-ce qu'une compagnie de commercialisation n'achète normalement que d'un seul fabricant? Si je pose la question, c'est pour vous montrer où je veux en venir. Est-ce que le fabricant vend à quelqu'un d'autre aussi, de manière à ce qu'il y ait un prix établi pratiqué avec une entreprise sans lien de dépendance, ou est-ce que la compagnie de commercialisation achète de quelqu'un d'autre de manière à ce qu'il y ait encore une fois un prix pratiqué entre sociétés sans lien de dépendance qui puisse faire l'objet des calculs?

Hier soir, un témoin a suggéré une autre façon de régler le cas des compagnies de commercialisation. Il s'agit en fait d'une autre règle anti-évitement puisque celle que nous avons actuellement vient d'être jugée illégale par les tribunaux. Il a suggéré une autre façon de s'y prendre, mais pour y parvenir il faudrait quand même trouver une transaction sans lien de dépendance et appliquer la valeur sur tout le reste.

M. D. Edwards: Toutes les compagnies de commercialisation, je pense, dans l'industrie du tapis appartiennent aux fabricants, qui vendent tout ce qu'ils produisent à cette compagnie de commercialisation.

M. Dorin: Sans la moindre exception, la totalité du produit. . .

M. D. Edwards: Je n'en suis pas certain parce que je n'ai pas tous les faits, mais elles peuvent acheter les accessoires fixes, le latex: peut-être les fabricants vendent-ils des carreaux de vinyle. La compagnie de

[*Texte*]

their own distribution network. But I do not have details of what the individual companies do through their marketing companies.

Mr. Gagliano: Everybody agrees that this interim proposal is very complicated to administer, but did your association do any study? Do you have an idea how much it would cost to implement it? If the minister goes ahead and says that we have no choice, there is no other alternative, then what would be the cost to implement this scheme?

Mr. Ballantyne: As an industry, we have not approached all of our members to ask them what it would cost. I have looked at the cost of implementation at Harding Carpets. We have 57 computer programs that would be effective and we estimate that it would take us six months to make the necessary changes. We have not costed that. We would do it in-house.

Mr. Pat MacPherson (Canadian Carpet Institute): Further, there is the unpredictable cost of the litigation that may arise from disputes and audits of the assessments. Additionally, after all that is over, at the end of the interim period there would be the problem of reconfiguring everything to comply with the then new long-term tax reforms.

Mr. de Jong: So the November 1 proposed date of implementing these changes is unrealistic?

Mr. Ballantyne: It would be very difficult to achieve. The suggestion we have had there is to continue on an estimate and implement it as quickly as we can, and then find out what the real number is and remit that to the tax department.

• 1135

The Chairman: Our next witness is Tucker Plastics Inc. Donald Henderson is their president and treasurer, and W.J. Millar is counsel with Blake Cassels & Graydon. Welcome. We have been at this for a number of days now, so we are getting a fair handle on what the problems are. We appreciate your coming here. We would like you to give us your quick rundown of where you think the headaches are for your own business and for the business generally. Then we can go to questioning.

• 1140

Mr. Donald Henderson (President, Tucker Plastics Inc.): Mr. Chairman, I should give you a little background about the company. We manufacture plastic housewares and plastic lawn and garden articles. Most people in the country have some of our products, although I would say our chief claim to fame—or perhaps I should say notoriety—is the pink flamingo. We are a medium-sized company. We have a manufacturing plant in Quebec; we have a sales administrative office in Toronto. We sell most of our products with federal sales tax not shown on the

[*Traduction*]

commercialisation achète peut-être ces articles d'un autre fabricant pour les revendre en passant par son propre réseau de distribution. Je ne sais pas de façon précise ce que chacune des compagnies vend par l'intermédiaire de compagnies de commercialisation.

M. Gagliano: Tout le monde s'entend pour dire que cette proposition intérimaire est très complexe à administrer, mais est-ce que votre association a réalisé une étude? Avez-vous une idée de ce que cela va coûter à mettre en oeuvre? Si le ministre dit qu'il n'a d'autre choix et décide d'aller de l'avant, combien cela va-t-il coûter?

M. Ballantyne: Nous n'avons pas posé la question à tous nos membres. J'ai examiné ce que cela coûterait chez Harding Carpets. Nos 57 programmes d'ordinateur seraient inopérants et nous avons estimé qu'il faudrait six mois pour apporter les changements nécessaires. Cela n'a pas été évalué. C'est quelque chose que nous ferions à l'interne.

M. Pat MacPherson (Institut canadien du tapis): De plus, il y a les frais juridiques impondérables qui pourraient découler des litiges, de la vérification des cotisations. Et puis, après tout cela, au bout de la période intérimaire, il faudrait tout refaire à nouveau pour se conformer à la nouvelle réforme fiscale à long terme.

M. de Jong: La date proposée de mise en oeuvre du 1er novembre est donc irréaliste?

M. Ballantyne: Il serait très difficile de la respecter. On nous a suggéré de continuer à faire une estimation et de l'appliquer le plus vite possible, de déterminer quels sont les vrais chiffres puis de verser cette somme au ministère de l'Impôt.

Le président: Nous allons maintenant entendre les Plastiques Tucker Inc. Son président et trésorier est M. Donald Henderson, M. W.J. Millar est avocat de l'étude Blake, Cassels & Graydon. Je vous souhaite la bienvenue. Nous étudions ceci depuis plusieurs jours déjà, si bien que nous avons une bonne idée de ce qui fait problème. Nous sommes heureux que vous soyez ici. Si vous voulez bien nous dire brièvement ce qui donne des maux de tête à votre entreprise et à l'ensemble de votre secteur d'activité, nous allons passer ensuite aux questions.

M. Donald Henderson (président, Les Plastiques Tucker Inc.): Monsieur le président, laissez-moi vous dire quelques mots sur notre entreprise. Nous fabriquons des articles de ménage et de jardin en plastique. La plupart des Canadiens ont chez eux certains de nos produits mais je dirais que ce qui a fait notre célébrité, pour ne pas dire notre notoriété, c'est le flamant rose. Notre compagnie est de taille moyenne. L'usine se trouve au Québec, le bureau des ventes à Toronto. Pour la plupart des produits que nous vendons, la taxe de vente fédérale n'apparaît pas sur

[*Text*]

invoice. I would say 99% of our products are sold that way.

I have personally had several problems with federal sales tax over my years of association with the company, one of which was a federal sales tax auditor who cost me a bit of money. Also, one of our major competitors has had an associated marketing company for a number of years and has therefore had a significant advantage over us.

When I heard that the federal sales tax was to be modified with some sort of emphasis on levelling the playing field, I was quite pleased until I started reading the details of the proposal. Several points occurred to me. We did a quick analysis of our M and D costs and came to the conclusion that, based on the formula proposed, our FST payment would go up by approximately one point. So by all appearances, because we were relatively efficient in our M and D costs, we were going to end up paying 1% more on our federal sales tax to the federal government.

That presents me with several problems. I can just imagine the look on the faces of the buyers at Canadian Tire and K-Mart and people like that when I explain to them that they have to raise their prices 1% because we are an efficient company.

Second, as I understand the administrative procedures, we will have to estimate our M and D costs based on our past year. If during the course of the year we become more efficient, we may end up owing additional money at the end of the year that would not be collectable or in any way obtainable from our customers, and we might possibly also have to pay penalties on that amount.

The other thing that caused me some difficulty was that, although the proposals went part of the way to levelling the playing field vis-à-vis importers and related marketing companies, they have not gone the full way and still leave me at a disadvantage as against importers.

Mr. de Jong: More or less?

Mr. D. Henderson: Less than before. However, my concern, of course, is that we are in an industry that I believe will face a phase-out of our protective tariffs over five years, and as that phase-out takes place, the additional sales tax paid by importers will actually reduce because they are paid on their duty—

The Chairman: You might be able to buy your plastic bead cheaper, though.

Mr. D. Henderson: It may have an effect, although the way plastics are these days, it is a North American world market, in effect, and it seems that even now the prices in the United States are translatable into prices in Canada just by changing to metric and changing to the Canadian dollar. So there really is very little difference at the present time.

[*Translation*]

la facture. Je dirais que 99 p. 100 de nos produits sont vendus de cette façon.

La taxe de vente fédérale m'a causé bien des problèmes pendant les années où j'ai travaillé pour la compagnie. Un vérificateur de la taxe de vente fédérale a allégé mon portefeuille d'une somme coquette. Par ailleurs, l'un de nos principaux rivaux a depuis plusieurs années une compagnie de commercialisation, ce qui lui donne un avantage notable sur nous.

Lorsque j'ai entendu dire que la taxe de vente fédérale allait être modifiée pour mettre tout le monde sur un pied d'égalité, j'ai été ravi. C'est-à-dire jusqu'au moment où j'ai commencé à lire les petits caractères. Plusieurs idées me sont venues à l'esprit. Nous avons rapidement analysé nos coûts en C et D et nous avons conclu que, d'après la formule proposée, notre TVF allait monter d'environ 1 p. 100. Il semble donc que parce que nos dépenses de C et D sont relativement modestes, il va falloir payer 1 p. 100 de plus en taxe de vente fédérale au gouvernement.

Cela me pose plusieurs difficultés. Imaginez la tête que feront les acheteurs de Canadian Tire ou de K-Mart quand je leur dirai qu'il faudra augmenter leurs prix de 1 p. 100 parce que nous gérons bien notre compagnie.

Deuxièmement, si j'ai bien compris la filière à suivre, il faudra estimer nos coûts de C et D en fonction de l'année écoulée. Si dans le courant de l'année, nous avons réalisé un gain d'efficacité, nous risquons de nous retrouver à la fin de l'année dans une situation où nous devrons une somme supplémentaire qu'il nous sera impossible de percevoir auprès de nos clients. Qui plus est, nous risquons aussi de devoir verser une pénalité sur cette somme.

L'autre ennui que j'ai, c'est que même si ces propositions ont partiellement mis les importateurs et les compagnies de commercialisation liées sur un pied d'égalité avec nous, elles ne sont pas allées assez loin et je suis toujours désavantagé par rapport aux importateurs.

M. de Jong: Plus ou moins désavantagé?

M. D. Henderson: Moins qu'avant. Ce qui me fait peur, par contre, c'est que notre industrie devra faire face à l'élimination graduelle des droits protecteurs au cours des cinq prochaines années. Au fur et à mesure, la taxe de vente supplémentaire versée par les importateurs va diminuer dans les faits parce qu'elle est acquittée sur. . .

Le président: Par contre, vous pourrez peut-être acheter votre grain plastique moins cher.

M. D. Henderson: Peut-être, mais le marché du plastique de nos jours est un marché mondial nord-américain et il semble que les prix aux États-Unis puissent dès maintenant être convertis tels quels en dollars canadiens, compte tenu de la conversion en mesures métriques. Il n'y a déjà plus vraiment beaucoup de différence.

[*Texte*]

Those are my prime concerns. My recommendations, as outlined in the letter, are these. In some way or other the M and D deduction should be expanded to include an element for profit. Our feeling is that this would recognize the fact that profit is earning from selling and marketing effort as well as from manufacturing, and perhaps this could be done by allocating on a pro rata basis.

Second, we feel the optional standard 7% deduction should not be available to related parties. Essentially, my feeling is that if in fact the basic legislation is going to go through—and it appears from everything I have read in the newspapers that it is—I would at the very least like to see a modification in the application to importers and related parties, to related marketing companies. I can appreciate that perhaps the government needs more revenue. As long as everybody else is paying it, that is fine.

• 1145

There is a further point I should mention about the 1% additional sales tax I am going to have to pay. The conventional wisdom seems to be that companies like myself will benefit from this, and companies in capital goods will actually end up paying more. So I will be going to my customer asking for an additional 1%, perhaps, to cover the federal sales tax, and in all likelihood my customer will say to me, from what I have read in the paper, you, as a consumer goods product, are benefiting substantially from this change in the tax.

The Chairman: It really all depends on how much M and D you have; and I presume you are looking at somewhere around a 14% M and D cost. If you had only a 7% M and D, your taxes would go up 2%. Your problem is you are not spending enough on advertising and president's salary, etc., in terms of selling goods.

Mr. D. Henderson: Thank you.

The Chairman: Obviously, you must be doing nothing but selling goods, and all your salary and related bonuses are part of the sales costs. Or have you figured that in already?

Mr. D. Henderson: We have.

The Chairman: In other words, no matter how you cut the bananas, you cannot get any more marketing in if you wanted to.

Mr. D. Henderson: I took the kitchen sink and threw everything I could into it.

Mr. de Jong: In the letter in your brief you stated that your major competitor had set up a marketing company. Had you also considered doing that, and why had you rejected it?

Mr. D. Henderson: First off, in the early days we were not all that sophisticated. We were in some way aware that

[*Traduction*]

Quelles sont mes principales préoccupations. Mes recommandations, telles qu'elles se trouvent dans la lettre, sont les suivantes. D'une façon qui reste à déterminer, le calcul pour la déduction en C et D devrait permettre d'inclure le facteur des bénéfices. Cela tiendrait compte du fait que le bénéfice est un gain obtenu d'une activité de vente et de commercialisation aussi bien que de la fabrication; cela pourrait peut-être se faire en allouant les coûts au pro rata.

En deuxième lieu, nous sommes d'avis que la déduction forfaitaire normale de 7 p. 100 ne devrait pas être permise pour les parties liées. Si la loi est adoptée—et c'est ce que j'en déduis des journaux—j'aimerais à tout le moins voir une modification dans la façon dont elle est appliquée aux importateurs et aux compagnies de commercialisation liées. Je comprends que le gouvernement a peut-être besoin de recettes supplémentaires, pourvu que tout le monde verse son écot.

Je voudrais ajouter autre chose au sujet de la taxe de vente supplémentaire de 1 p. 100 que je vais devoir payer. Il semblerait que des compagnies comme la mienne en bénéficieront mais que celles qui vendent des biens d'équipement finiront en fait par payer davantage. Je vais donc demander à mon client de payer le supplément de peut-être 1 p. 100 correspondant à la taxe de vente fédérale, et selon toute vraisemblance, il me répondra que d'après ce qu'il a lu dans les journaux, en tant que producteur de biens de consommation, je vais grandement bénéficier de cette modification de la fiscalité.

Le président: Cela dépend entièrement de l'ampleur de vos coûts de commercialisation et de distribution qui devraient se situer à environ 14 p. 100. Avec seulement 7 p. 100 de C et D, vos taxes augmenteraient de 2 p. 100. La difficulté pour vous c'est que vous ne consacrez pas suffisamment d'argent à la publicité, au traitement du président et ainsi de suite, pour vendre vos biens.

M. D. Henderson: Merci.

Le président: De toute évidence, vous ne devez rien faire d'autre que de vendre des biens, et tout votre salaire de même que les différentes primes font partie des coûts de vente. Est-ce que vous avez déjà établi cela?

M. D. Henderson: Oui.

Le président: En d'autres termes, quelle que soit votre façon de procéder, vous ne pouvez pas ajouter plus de commercialisation, si c'est ce que vous voulez.

M. D. Henderson: J'ai tout essayé.

M. de Jong: Dans la lettre figurant dans votre mémoire, vous dites que votre principal concurrent avait constitué une société de commercialisation. Avez-vous envisagé cela et pourquoi y avez-vous renoncé?

M. D. Henderson: Tout d'abord, au tout début, nous n'étions pas si sophistiqués. Nous savions d'une certaine

[*Text*]

they had a benefit, but we had no idea how great the benefit was. As we became more sophisticated, we started to investigate, and we had Mr. Millar's firm do an analysis for us. The legal costs of doing it, combined with the fact that it could very well be attacked as a tax sham in some way: basically, the costs and the risks associated with it were too great for us to really feel at this particular point in time that we should do it. This was about three years ago. Perhaps we could have done it, but we decided not to.

The Chairman: Mr. Millar, if we wanted to get after related marketing companies, and we provided that a related marketing company had to have separate and individual and distinct premises, and a separate and distinct and individual board of directors, and not be related under the Income Tax Act definition of related parties, in other words, we define a sale as not being a sale unless it was to someone who was not a related party: would not that, in effect, plug a good part of the problems in the Vanguard Coatings case?

Mr. W.J. Millar (Counsel, Blake Cassels & Graydon): Mr. Chairman, perhaps I could get into that by referring to Mr. de Jong's first comment. The position of Revenue Canada has been, for a number of years, that marketing companies are inappropriate. There was a lot of sabre rattling, and quite a number of our clients who would consider this, such as Tucker Plastics, where they were facing competition from imports and a major domestic manufacturer with a related marketing company, would put a lot of credence in the directions and statements from Revenue Canada that this was inappropriate. Some companies decided they would be a little more sporty than others, and we have ultimately had the Vanguard Coatings case that suggested that in the right circumstances this can be effective to minimize federal sales tax.

But there have been a lot of Canadian companies out there that have lived by what Revenue Canada has told them and have not gone forward and done this type of tax planning; Tucker Plastics being one of them. They have been sitting here knowing there are these structural biases, the obvious one being imported ones. They are now seeing what has been happening on the Canadian side of the border and hoping something is going to be done about it. As Mr. Henderson has indicated, they actually start reading these proposals with quite a bit of excitement and hope, but then coming out at the end of the analysis and saying, wait a minute, somehow it has been turned around and they are coming after me again.

• 1150

How do you deal with related marketing companies? I was here as part of the Canadian Bar Association and the CICA, and, as you will recollect, it was the position of those two professional associations that the proposed related marketing company rule was inappropriate

[*Translation*]

façon que cela les avantageait, mais pas à ce point. Lorsque nous sommes devenus plus sophistiqués, nous avons commencé à faire des recherches, et nous avons chargé la firme de M. Millar d'effectuer une analyse à notre intention. Ce qu'elle coûterait et la crainte d'être accusé de tromper les services fiscaux. . . Essentiellement, les coûts et les risques que cela représentait étaient trop élevés pour que nous estimions vraiment alors que le jeu en valait la chandelle. C'était il y a environ trois ans. Nous aurions peut-être pu faire quelque chose, mais nous avons décidé d'y renoncer.

Le président: Monsieur Millar, si nous voulions nous en prendre aux sociétés de commercialisation affiliées que nous avons définies comme devant avoir des locaux et un conseil d'administration séparé et distinct, sans être associés en vertu de la définition que donne la Loi de l'impôt sur le revenu des entreprises apparentées. . . En d'autre termes, nous définissons que la vente n'a lieu que lorsqu'elle s'effectue au profit de quelqu'un qui n'était pas une personne apparentée: est-ce que cela ne permettrait pas de résoudre en grande partie les difficultés dans l'affaire Vanguard Coatings?

M. W.J. Millar (conseiller juridique, Blake Cassels & Graydon): Monsieur le président, je pourrais peut-être aborder cette question en examinant ce qu'avait dit initialement M. de Jong. Depuis un certain nombre d'années, Revenu Canada estime que les compagnies de commercialisation sont inacceptables. Il y a eu toutes sortes de querelles sur cette question à laquelle souscriraient nombre de nos clients, comme Tucker Plastics qui subissait la concurrence des importations et d'un important fabricant canadien ayant une société de commercialisation affiliée; ils estimaient donc, comme Revenu Canada, que ce genre de chose était inacceptable. Certaines sociétés ont décidé d'être un peu plus audacieuses que d'autres, et finalement l'affaire Vanguard Coatings nous a montré que dans de bonnes conditions, ce procédé peut réussir à réduire la taxe fédérale de vente.

Mais beaucoup de sociétés canadiennes, dont Tucker Plastics, s'en sont tenues à ce que leur a dit Revenu Canada, et elles n'ont donc pas effectué ce genre de planification fiscale. Elles savaient donc qu'il existait des lacunes structurelles, les plus évidentes étant au niveau des importations. Elles voient maintenant ce qui se passe du côté canadien de la frontière, en espérant que des solutions soient trouvées. Comme l'a dit M. Henderson, elles commencent à examiner ces propositions avec beaucoup d'enthousiasme et d'espoir, mais elles se rendent compte finalement que d'une certaine façon, elles se retrouvent encore au même point.

Comment traiter les sociétés de commercialisation affiliées? J'ai comparu ici pour représenter l'Association du barreau canadien et l'ICCA, et vous vous souvenez que ces deux associations professionnelles estimaient tout à fait inappropriée la règle proposée sur les sociétés affiliées de

[*Texte*]

because it was so arbitrary and capricious in its application.

You have mentioned the idea of having a separate board, for example. Some of those points go to the issue of whether or not you have effectively segregated the businesses. I think it is fair to say there may be a number of situations out there where it is effectively a paper transaction that could well be attacked. For example, there is a case on this very point currently before the Tariff Board, where the Crown is taking the position that one company is effectively the agent of another. They have common directors. They have the same premises and so on.

I think there is common law protection where somebody is just effectively thumbing his nose and not *de facto* creating separate companies. I think the majority of the positions with the large taxpayers is that they have probably been very effective in setting up the tax planning properly and it will not be attacked on the common law principles of agency or sham.

Fortunately, a number of companies that have reorganized have separate premises. But it is more a situation of that being the lay of the land when we start looking into the tax planning, as opposed to saying, oh, we should have separate premises across the road or in the next town or in the next province or what have you.

The Chairman: You would have a lot of expense, though. If you keep on adding expense to creating a marketing company, you can take away an awful lot of the profits of the marketing company.

Mr. Millar: Yes, you can, and Mr. Henderson did indicate that one thing he had to consider was the initial start-up cost, which is not insubstantial. I must say that finance has been rather effective in announcing six months' lead time for changes. For people who do their calculations the advantage over six months is not going to outweigh the costs. Then perhaps the dates get pushed and pushed.

Dealing with related parties is a intractable problem. The suggestions that Mr. Henderson has, in terms of attempting to further level the playing field under this proposal—for example, by not allowing a related company the automatic 7% deduction—to me make a lot of sense. If somebody has decided to organize his affairs in a tax-minimization way, he would be entitled to a marketing and distribution deduction for any actual costs that the vending manufacturing company had. If he had none, then there would be no deduction. That would go some way to further equalize for Canadian companies, such as Mr. Henderson's, which have decided to operate in the normal way where marketing is part of the overall—

The Chairman: What would happen if we took away the automatic 7% from imports and only allowed proven marketing and distribution activities that are in Canada,

[*Traduction*]

commercialisation, car son application était très arbitraire et inégale.

Vous avez mentionné par exemple l'idée d'un conseil d'administration distinct. À cet égard, il faut se demander si l'on a vraiment séparé les activités. Il me paraît juste de dire qu'il peut y avoir un certain nombre de situations dans lesquelles il ne s'est agi que d'une transaction administrative que l'on pourrait fort bien contester. Par exemple, la Commission du tarif est actuellement saisie d'une affaire dans laquelle la position de la Couronne est qu'une société est effectivement mandataire de l'autre. Elles ont les mêmes administrateurs, les mêmes locaux et ainsi de suite.

La common law prévoit certaines protections lorsque certains se moquent du système sans créer vraiment de sociétés distinctes. Je pense que la majorité des grands contribuables estiment avoir probablement été très efficaces dans leur planification fiscale, ce que ne contesteront donc pas les principes de common law concernant les morcellements fictifs de sociétés.

Heureusement, un certain nombre de celles qui se sont réorganisées ont des locaux distincts. Mais si nous examinons leur planification fiscale, cela répond davantage à la tradition qu'à la nécessité d'avoir des locaux séparés de l'autre côté de la rue ou dans la ville ou la province voisine, par exemple.

Le président: Mais cela supposerait beaucoup de dépenses. Si vous ajoutez celles qu'exigent la création d'une société de commercialisation, les profits de la société initiale en seraient beaucoup réduits.

M. Millar: C'est vrai, M. Henderson a dit qu'il fallait tenir compte du coût initial de départ qui est assez important. Je dois dire que les Finances ont assez bien fait les choses en annonçant les changements avec six mois d'avance. Pour ceux qui établissent leurs calculs, l'avantage en six mois ne va pas dépasser les coûts. Mais les dates sont peut-être constamment reculées.

Les entreprises apparentées posent un problème insoluble. Ce qu'a proposé M. Henderson pour essayer de niveler davantage la situation grâce à cette proposition—par exemple, en ne permettant pas une déduction automatique de 7 p. 100 à une entreprise apparentée—me paraît tout à fait raisonnable. Si quelqu'un a décidé d'organiser ses affaires pour minimiser son fardeau fiscal, il aurait droit à une déduction de commercialisation et de distribution pour tous les coûts effectivement subis par l'entreprise de fabrication et de vente. Il ne bénéficierait pas de déduction en l'absence de ces coûts. Les choses seraient ainsi plus justes pour des sociétés canadiennes, comme celle de M. Henderson, qui ont décidé de fonctionner comme c'est le cas normalement où la commercialisation fait partie de l'ensemble. . .

Le président: Que se passerait-il si nous supprimions les 7 p. 100 automatiques des importations pour n'autoriser que les activités effectives de

[*Text*]

which were perhaps paid for by the foreigner. The foreigner would have to prove he paid for them.

Mr. Millar: Yes. As I understand the proposal it would be any marketing and distribution costs that were included in the transfer price or the selling price to the Canadian importer. If you have a situation, for example, where the U.S. exporter has incurred no costs, in terms of marketing in Canada, then there would be no deduction.

The other thing to note is that under the value for duty rules, the cost of transportation from the place of direct shipment to Canada is already excluded from the duty base. So in terms of the marketing and distribution cost deduction, that distribution cost, if you will, on imported goods is already out of the value for duty base. Therefore, it is already out of the federal sales-tax base. So a 7% standard deduction to an importer could well be effectively a 9% or 10% deduction for a Canadian person who has to worry about the distribution aspects.

The Chairman: You are talking about internal Canadian transportation.

Mr. Millar: I am talking about—

The Chairman: Transportation from the foreign company to the—

Mr. Millar: That is right. If I were to buy something in Rome, and it was going to be shipped from Rome to here, then all the cost of the sea freight and everything else would not be included in the tax base.

• 1155

Mr. Dorin: Including from the border to your warehouse in Ottawa.

Mr. Millar: That is correct, yes. That cost is already out of the tax base for all imported goods. There is that hidden advantage that imported goods have in this respect because the transportation costs are not part of the duty base and therefore they are not part of the build-up base for federal sales tax.

Mr. de Jong: I have just one other question, if I may. It is not directly related to the proposals, but if we had something like a value-added tax or a BTT so that you are no longer paying tax on your production costs, would it increase and how much would it increase your competitiveness in terms of exporting to the United States?

Mr. D. Henderson: As it is now, I do not pay any federal sales tax on my exports to the United States.

Mr. de Jong: No, but on your plant and equipment you do.

[*Translation*]

commercialisation et de distribution effectuée au Canada, et qu'a peut-être payé la société étrangère. Ce sera à cette dernière de prouver qu'elle les a payés.

M. Millar: Oui. D'après mon interprétation de cette proposition, il s'agirait de tous les coûts de commercialisation et de distribution qui étaient inclus dans le prix de transfert ou dans le prix de vente pour l'importateur canadien. Lorsque l'exportateur américain n'a pas subi de coûts quant à la commercialisation au Canada, il n'y aurait donc pas de déduction.

Il faut souligner aussi que d'après les règles de la valeur imposable, le coût du transport du lieu d'expédition directe jusqu'au Canada est déjà exclu du calcul de la redevance. Par conséquent, pour ce qui est de la déduction du coût de commercialisation et de distribution, ce coût de distribution, si vous le voulez, sur les marchandises importées est déjà exclu de la valeur de la redevance de base. Par conséquent, il est déjà exclu de la taxe fédérale de vente de base. Ainsi, une déduction standard de 7 p. 100 pour un importateur pourrait fort bien représenter une déduction de 9 p. 100 ou 10 p. 100 pour un Canadien qui doit se préoccuper des aspects de distribution.

Le président: Vous parlez des transports internes, au Canada.

M. Millar: Je parle de. . .

Le président: Du transport depuis la société étrangère jusqu'à. . .

M. Millar: C'est exact. Si je devais acheter quelque chose à Rome qui allait être expédié de Rome jusqu'ici, dans ce cas, tout le coût du transport par bateau et tout le reste ne serait pas inclus dans l'assiette fiscale.

M. Dorin: Y compris les frais de transport depuis la frontière jusqu'à votre entrepôt d'Ottawa.

M. Millar: C'est exact, en effet. Le coût est déjà exclu du calcul de l'impôt de base pour toutes les marchandises importées. Ces dernières bénéficiaient de cet avantage indirect, car les coûts de transport ne font pas partie du montant sur lequel est calculé le droit et, par conséquent, ils ne font pas partie des différents éléments qui constituent la taxe fédérale de vente.

M. de Jong: Je voudrais poser une autre question, avec votre permission. Elle ne concerne pas directement les propositions, mais si nous avions une sorte de taxe à la valeur ajoutée, afin de ne plus payer de taxe sur les coûts de production, est-ce que cela améliorerait votre compétitivité par rapport aux États-Unis au niveau des exportations?

M. D. Henderson: Dans l'état actuel des choses, je ne paie pas de taxe fédérale de vente sur mes exportations à destination des États-Unis.

M. de Jong: Non, mais elle s'applique à votre usine ainsi qu'à votre équipement.

[*Texte*]

Mr. Dorin: The cushion on your input costs.

Mr. de Jong: On your input costs that you do.

An hon. member: There is some tax hidden in your input costs presumably.

Mr. D. Henderson: I have no idea.

The Chairman: There is no tax on input except on direct inputs. That is one of the great problems of sales tax.

Mr. Millar: Very much so.

Mr. D. Henderson: I have no idea what those values are.

Mr. Millar: It is a very good question because Mr. Henderson and his company are trying to become more international. There is a double whammy here, with the tariff rates coming down to assist the U.S.—

The Chairman: What is your tariff, going into the United States right now?

Mr. D. Henderson: It varies between 3.5% and 5%. The tariff on product coming into Canada is between 12% and 13%.

The Chairman: But you are still selling in the United States.

Mr. D. Henderson: Yes, I am selling in the United States on the basis of greater productivity on some of my product lines and the exchange rate. I am doing about 25% of my business in the United States. My growth is all in the United States.

One further point I would like to make—if I have not already said it—is that if possible I would like to see stage 2 of the tax reform recommended as soon as possible.

Mr. Dorin: I do not think there has been a witness who has not said that.

Mr. D. Henderson: Why should I be the only one?

Mr. Millar: The secret is that we should keep it all down for three or four years down the line when everybody else comes back here then, and you ask if they had said—

Mr. Dorin: Yes, that is right.

Mr. D. Henderson: —when they come back to complain again.

The Chairman: Thank you very much for coming. It has been helpful and I understand and I wish you luck and I suppose there is a good market for pink flamingos in the United States.

Mr. D. Henderson: It is sort of like coals to Newcastle.

The Chairman: Pink flamingos to the United States.

[*Traduction*]

M. Dorin: C'est l'élément qui intervient dans vos coûts de production.

M. de Jong: C'est bien cela.

Une voix: Il existe sans doute un impôt caché dans vos coûts de production.

M. D. Henderson: Je n'en ai pas la moindre idée.

Le président: Il n'existe pas d'impôt sur la production, à l'exception des intrants directs. C'est l'une des grandes difficultés que pose la taxe de vente.

M. Millar: Et comment!

M. D. Henderson: Je n'ai pas la moindre idée de ce que sont ces valeurs.

M. Millar: C'est une excellente question, car M. Henderson et son entreprise essayent de se situer à un niveau plus international. Là, l'obstacle est double, les taux des tarifs douaniers s'imposant aussi pour aider les États-Unis. . .

Le président: Quel est votre tarif douanier pour entrer actuellement aux États-Unis?

M. D. Henderson: Il se situe entre 3.5 p. 100 et 5 p. 100. Les tarifs douaniers sur les produits qui entrent au Canada se situent entre 12 p. 100 et 13 p. 100.

Le président: Mais vous continuez à vendre aux États-Unis.

M. D. Henderson: Oui, je vends aux États-Unis, car certains de mes articles sont très productifs et en raison aussi du taux de change. Environ le quart de mes activités se situe aux États-Unis, où mon entreprise a connu aussi toute sa croissance.

Je voudrais dire par ailleurs—si je ne l'ai pas déjà fait—que dans la mesure du possible j'aimerais que la deuxième étape de la réforme fiscale soit recommandée le plus tôt possible.

M. Dorin: C'est ce qu'ont dit tous les témoins.

M. D. Henderson: Pourquoi devrais-je me différencier d'eux?

M. Millar: Le secret serait de ne pas en parler pendant trois au quatre ans et de demander ensuite lorsque tout le monde reviendra comparaître ici s'ils ont dit telle ou telle chose. . .

M. Dorin: Oui, c'est vrai.

M. D. Henderson: . . . lorsqu'ils reviendront se plaindre à nouveau.

Le président: Merci beaucoup d'être venu. Vous nous avez aidés, tous mes voeux vous accompagnent et j'imagine les flamants roses touvent un bon débouché aux États-Unis.

M. D. Henderson: C'est comme apporter son charbon à Newcastle.

Le président: Ses flamants roses aux États-Unis.

[*Text*]

Our next meeting is an in camera meeting in connection with bank charges, on Tuesday in the afternoon after the subcommittee meets in the morning.

The meeting is adjourned.

[*Translation*]

Notre prochaine réunion à huis clos portera sur les frais administratifs des banques et nous nous réunirons mardi après-midi après que le sous comité aura siégé dans la matinée.

La séance est levée.

From the Canadian Carpet Institute:

Grant Ballantyne, Senior Vice-President, Finance (Harding Carpets);

Douglas Edwards, President.

From Tucker Plastics:

Donald Henderson, President and Treasurer;

W.J. Millar, Counsel, Blake Cassels & Graydon.

De l'Institut canadien du tapis:

Grant Ballantyne, vice-président supérieur, Finances (*Harding Carpets*);

Douglas Edwards, président.

De Les Plastiques Tucker Inc.:

Donald Henderson, président et trésorier;

W.J. Millar, conseiller, Blake Cassels & Graydon.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Society of Management Accountants of Canada:

Dan R. Hicks, CMA, Director, Communication and Member Services;

Joseph R. Brown, CMA, Joseph Brown & Associates Inc.;

Anthony A. Atkinson, Ph.D., Professor of Accounting, University of Waterloo.

From Cott Beverages:

Maurice Chouinard, President;

Douglas Robertson, Counsel, Phillips Vineberg.

From the Quebec Furniture Manufacturers Association:

Jean-Yves Boisvert, President;

Claude Jutras, Executive Vice-President.

(*Continued on previous page*)

TÉMOINS

De La Société des comptables en management du Canada:

Dan R. Hicks, CMA, directeur, Communication et services aux membres;

Joseph R. Brown, CMA, *Joseph Brown & Associates Inc.*;

Anthony A. Atkinson, ph. d., professeur de comptabilité, Université de Waterloo.

De Les Breuvages Cott:

Maurice Chouinard, président;

Douglas Robertson, conseiller, Phillips Vineberg.

De l'Association des fabricants de meubles du Québec:

Jean-Yves Boisvert, président;

Claude Jutras, vice-président exécutif.

(*Suite à la page précédente*)

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 163

Wednesday, May 11, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 163

Le mercredi 11 mai 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the Interim Federal Sales Tax Measure relating to Marketing and Distribution Costs—(February 10, 1988—Budget Papers)

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude de la mesure provisoire de taxe fédérale de vente visant les coûts de commercialisation et de distribution—(Documents budgétaires—10 février 1988)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27950—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert E.J. Layton

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert E.J. Layton

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 11, 1988
(243)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 3:39 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, W. Paul McCrossan and George Minaker.

Acting Member present: David Berger for Aideen Nicholson.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Richard Domingue, Research Officer.

Witnesses: *From the Montreal Board of Trade*: Tom Gillespie, Ogilvy & Renaud, Chairman, Taxation Committee; Pierre Milot, Member, Taxation Committee; Antoine Safar, President, Gestion fiscale Safar , Member, Taxation Committee. *From Procter & Gamble Inc.*: M.L. Emerson, Director of Finance; R.L. Horwitz, Treasurer; G.F. Robinson-Gow, Assistant Treasurer and Blake M. Murray, Consultant, Osler, Haskin & Harcourt. *From the Canadian Importers Association Inc.*: Andrew Vanderwal, Director, Trade Research. *From the Canadian Printing Industries Association*: Chris Rudge, President, Web-Offset; John Jamieson, Vice-President, Finance and Massimo Bergamini, Director of Government Relations. *From Witco Canada Inc.*: Edgar A. Reich, Vice-President, Finance & Administration and Ralph Fiala, Consultant, Thorne, Ernst & Whinney.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the interim federal sales tax measure relating to marketing and distribution costs contained in the Budger Papers of February 10, 1988. (*See Minutes of Proceedings and Evidence for Wednesday, March 9, 1988, Issue No. 143.*)

Tom Gillespie from the Montreal Board of Trade made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

M.L. Emerson and R.L. Horwitz from Procter & Gamble Inc. made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 4:34 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:36 o'clock p.m., the sitting was resumed.

The witness from the Canadian Importers Association Inc. made an opening statement and answered questions.

Chris Rudge from the Canadian Printing Industries Association made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 11 MAI 1988
(243)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit aujourd'hui à 15 h 39, dans la pièce 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, W. Paul McCrossan et George Minaker.

Membre suppléant présent: David Berger remplace Aideen Nicholson.

Aussi présents: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de la recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Richard Domingue, attaché de recherche.

Témoins: *De la Chambre de commerce de Montréal*: Tom Gillespie, *Ogilvy & Renaud*, président, Comité de la fiscalité; Pierre Milot, membre, Comité de la fiscalité; Antoine Safar, président, Gestion fiscale Safar, membre, Comité de la fiscalité. *De Procter & Gamble Inc.*: M. L. Emerson, directeur (Finances); R. L. Horwitz, trésorier; G.F. Robinson-Gow, trésorier adjoint; Blake M. Murray, conseiller, *Osler, Haskin & Harcourt*. *De l'Association des importateurs canadiens Inc.*: Andrew Vanderwal, directeur, Recherches en commerce. *De l'Association canadienne de l'imprimerie*: Chris Rudge, président, Web-Offset; John Jamieson, vice-président (Finances); Massimo Bergamini, directeur des relations gouvernementales. *De Witco Canada Inc.*: Edgar A. Reich, vice-président, Finances et administration; Ralph Fiala, conseiller, *Thorne, Ernst & Whinney*.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de la mesure provisoire de taxe fédérale de vente visant les coûts de commercialisation et de distribution, contenus dans les documents budgétaires du 10 février 1988. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 9 mars 1988, fascicule nº 143.*)

Tom Gillespie, de la Chambre de commerce de Montréal, fait une déclaration préliminaire, puis lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

M.L. Emerson et R.L. Horwitz, de *Procter & Gamble Inc.*, font une déclaration préliminaire, puis eux-mêmes et les autres témoins répondent aux questions.

À 16 h 34, le Comité interrompt les travaux.

À 16 h 36, le Comité reprend les travaux.

Le témoin de l'Association des importateurs canadiens Inc., fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

Chris Rudge, de l'Association canadienne de l'imprimerie, fait une déclaration préliminaire, puis lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

Edgar A. Reich from Witco Canada Inc. made an opening statement and, with the other witness, answered questions.

At 5:43 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Carol Chafe
Committee Clerk
Marie Carrière
Clerk of the Committee

Edgar A. Reich, de *Witco Canada Inc.*, fait une déclaration préliminaire, puis lui-même et l'autre témoin répondent aux questions.

À 17 h 43, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Greffier de Comité
Carol Chafe
Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Wednesday, May 11, 1988

• 1537

The Chairman: We are continuing with our hearing under Standing Order 96.(2) in connection with the interim tax measures relating to marketing and distribution costs, and sales tax reform, as presented in the budget papers of February 10.

Our first witnesses are from the Montreal Board of Trade. We have Tom Gillespie who is with Ogilvie & Renaud, the Chairman of the Taxation Committee; Pierre Milot is a member of the Taxation Committee; Antoine Safar is the President of Gestion fiscale Safar. Gentlemen, welcome. We have your remarks, so if you could sort of summarize your key issues, we could then get on to some questioning.

Mr. Thomas J. Gillespie (Chairman, Taxation Committee, Montreal Board of Trade): Thank you, Mr. Chairman. First of all, the Montreal Board of Trade would like to thank you for having the opportunity to appear before you this afternoon.

We have had the opportunity to review the transcript of the evidence given by the Canadian Manufacturers' Association on April 27, I believe, and generally speaking, we have independently arrived at the same conclusions as they have, so we intend to be very brief.

First of all, we consider this measure not to be tax neutral. It will be a very expensive measure to many Canadian taxpayers, including some of the membership of the Board of Trade. We have identified, for example, the fine paper industry, the wrapping paper industry, avionics, printing, and the carpet industry, to name a few. Indeed, one of our members is reporting to us that they anticipate an increased annual burden of some $950,000, tax on goods manufactured for their own use.

• 1540

Secondly, Mr. Chairman, we have identified in the paper some examples of cases in which the proposed measures will widen the existing inequity between Canadian manufactured and imported goods. I call to your committee's attention the examples starting on page 2 and going through page 3 and following. You will see that the increase in tax cost for the Canadian manufacturer in the example on page 3 is $1.95 per $100, whereas the increased tax burden for the importer is only $1.37 per $100.

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mercredi 11 mai 1988

Le président: Nous poursuivons nos audiences conformément à l'article 96.(2) du Règlement au sujet des mesures fiscales provisoires visant les coûts de commercialisation et de distribution, et de la réforme de la taxe de vente, selon la présentation qui en a été faite dans les documents budgétaires du 10 février.

Nos premiers témoins représentent le Bureau de commerce de Montréal. Sont présents M. Tom Gillespie, d'Ogilvie & Renaud, président du Comité de la fiscalité; M. Pierre Milot, membre du Comité de la fiscalité; M. Antoine Safar, président de Gestion fiscale Safar. Bienvenue, messieurs. Nous avons le texte de vos observations, de sorte que, si vous voulez bien résumer les principales questions que vous y soulevez, nous pourrons ensuite vous poser des questions.

M. Thomas J. Gillespie (président, Comité de la fiscalité, Bureau de commerce de Montréal): Merci, monsieur le président. Tout d'abord, le Bureau de commerce de Montréal désire vous remercier de cette occasion qui nous est fournie de nous présenter aujourd'hui devant vous.

Nous avons eu l'occasion d'examiner la transcription du témoignage rendu par l'Association canadienne des manufacturiers le 27 avril, je pense, et, en général, nous sommes arrivés indépendamment, de notre côté, aux mêmes conclusions qu'eux, de sorte que nous avons l'intention d'être très brefs.

Tout d'abord, nous considérons que cette mesure n'est pas neutre au point de vue fiscal. Elle pourrait coûter très cher à beaucoup de contribuables canadiens, y compris des membres du Bureau de commerce. C'est le cas de l'industrie des papiers fins, de l'industrie des papiers d'emballage, de l'avionique, de l'imprimerie et de l'industrie des tapis, pour n'en nommer que quelques-unes. Une de nos entreprises membres nous a même fait savoir qu'elle prévoit un fardeau annuel additionnel de quelque 950,000$ sous la forme d'une taxe appliquée aux biens qu'elle fabrique pour son propre usage.

Deuxièmement, monsieur le président, nous avons trouvé dans le document des exemples de cas où les mesures proposées augmenteront l'inégalité qui existe déjà entre les biens fabriqués au Canada et les biens importés. Je signale au Comité les exemples qui commencent à la page 2 pour se poursuivre à la page 3 et aux pages suivantes. Vous constaterez que l'augmentation du coût fiscal pour le fabricant canadien, dans l'exemple de la page 3, est de 1,95$ les 100$, alors que l'augmentation du fardeau fiscal de l'importateur n'est que de 1,37$ les 100$.

[*Text*]

We are also concerned, as other witnesses have been, with the administrative burden the new measures are going to impose on taxpayers. If you want any particulars, we would be happy to go into that further.

Those are the general areas. My colleague, Pierre Milot, wants to address some more specific areas, but before he starts I just want to say that we do conclude that this legislation should be shelved, and we ask that you proceed with all due deliberate speed to your examination and implementation of phase two in whatever form it may take.

Mr. Pierre Milot (Consultant and Member, Taxation Committee, Montreal Board of Trade): What I would like to add to what Tom just said is that all these interim reform measures are introduced to reduce the leakage of income with respect to marketing companies. I believe the measures that are tabled now to be introduced and effective January 1, 1988, with respect to fair value, would be more than enough and would suffice to reduce leakage. We cannot see why we would need that sort of, let us say, excessive modification of the law when we know it is for an interim measure.

In addition, in some cases what is supposed to cut the marketing company from reducing the revenue for Canada is in fact increased because in some cases they may be gaining from this new measure, so instead of getting rid of them we could see even more marketing companies. I think that in itself would be enough to put aside the legislation that is intended.

Mr. de Jong: Have you done any surveying at all among your members regarding the administrative costs of complying with the new regime? How difficult or how easy will it be for them to institute accounting practices that would be suggested and required under this new tax regime?

Mr. Milot: To the extent that we understand what is intended, we would need a separate accounting system to make sure we can identify every M & D cost possible. That is what is very costly because there are no such accounting procedures in place currently that would readily give us this information. For example, somebody who has an estimated M & D cost of, let us say, 10% or even 15% would choose not to go in deep detail and evaluate the exact cost because the administrative cost would probably wipe the gain of tax that he might have. So instead of going into a lot of calculation, he would simply take the standard deduction of 7% and try to pass it on to his customers.

[*Translation*]

Nous sommes aussi préoccupés, comme d'autres témoins ont dit l'être, par le fardeau administratif que les nouvelles mesures vont imposer aux contribuables. Si vous désirez des exemples particuliers, nous serons heureux de pousser plus loin l'examen de cette question.

Tels sont les domaines généraux. Mon collègue, Pierre Milot, désire parler de certaines questions plus particulières, mais avant de lui céder la parole, je voudrais tout simplement dire que, à notre avis, ce texte législatif devrait être abandonné, et nous vous demandons de procéder à la fois rapidement et de manière réfléchie à l'examen et à l'application de l'étape 2, quelle que soit la forme que celle-ci prendra.

M. Pierre Milot (consultant et membre, Comité de la fiscalité, Bureau de commerce de Montréal): À ce que Tom vient de dire, j'aimerais ajouter tout simplement que toutes ces mesures intérimaires de réforme visent à réduire la perte du revenu produit par les sociétés de commercialisation. À mon sens, les mesures déjà déposées et devant entrer en vigueur le 1er janvier 1988 au sujet de la valeur raisonnable seraient plus que suffisantes pour réduire ces pertes. Nous ne voyons pas la nécessité de cette modification, disons, excessive de la loi, alors qu'il s'agit d'une mesure provisoire.

De plus, dans certains cas, ce qui est censé empêcher les sociétés de commercialisation de réduire le revenu obtenu par le Canada a effectivement pour résultat d'augmenter cette possibilité, puisque, dans certains cas, les sociétés en question peuvent trouver des avantages dans cette nouvelle mesure, de sorte qu'au lieu de les voir disparaître, nous pourrions nous retrouver avec un nombre accu de sociétés de commercialisation. Déjà, cela devrait suffire pour que soit écartée la mesure législative envisagée.

M. de Jong: Avez-vous fait des enquêtes auprès de vos membres au sujet du coût administratif de l'application du nouveau régime? Sera-t-il facile ou difficile pour eux de mettre en place les pratiques comptables suggérées ou exigées par ce nouveau régime fiscal?

M. Milot: Dans la mesure où nous comprenons l'objectif visé, nous aurions besoin d'un système comptable distinct pour déterminer à coup sûr tous les coûts possibles de C & D. C'est cela qui coûterait très cher, puisqu'il n'existe pas à l'heure actuelle de méthodes comptables de ce genre qui fourniraient facilement ce renseignement. Par exemple, quelqu'un dont les coûts estimatifs de C & D seraient, mettons, de 10 p. 100, ou même de 15 p. 100, préférerait ne pas entrer dans tous ces détails pour évaluer le coût exact, car le coût administratif de cette recherche neutraliserait probablement le gain fiscal possible. Au lieu d'effectuer une foule de calculs, il prendrait tout simplement la déduction forfaitaire de 7 p. 100, qu'il essayerait de faire payer par ses clients.

[*Texte*]

• 1545

Mr. de Jong: So you then do not see many trying to differentiate and draw out what the M & D cost would be.

Mr. Milot: If the M & D cost is significant, as in luxury goods, for example, where we have a lot of M & D, it would obviously be to the advantage of the company to identify it and reduce the taxable value in order to compete more aggressively in the market. But I would say without exaggerating that you would need something like 40% or 50% M & D cost to start evaluating how much it actually is.

The Chairman: Well, you need at least 20% M & D cost in order to break even on the gross input.

Mr. Milot: Yes and no. The profit portion of M & D that we lose, and the standard deduction currently allowed on the system we have now, which we will lose because it would be part of M & D—

The Chairman: In other words, what you are saying is that currently you have a determined value on a particular company, so in effect you would have to make up the entire determined value as well.

Mr. Milot: That might be. But what I am getting at is that currently you can deduct from your sale price, before you get to the taxable value, the transportation-installation discounts and all those things—

The Chairman: Oh, you still will be able to do that.

Mr. Milot: That would be part of M & D cost. But you are losing the profit portion related to those M & D costs that you have now.

Mr. Gillespie: Which you could deduct now.

Mr. Milot: What I am saying is that the 20% threshold is a little bit under-evaluated. Our calculations show that it is 33%. We have that at page 7. Our calculation shows that 33-1/3% would be the break-even point in our example. The example only shows what a lot of our members would have to use, which is the standard deduction of 7%, in a mark-up of 25%. So to break even with their current system they would need an M & D cost of 23-1/3%.

Mr. de Jong: I noticed as well in the example you give, on pages 2 and 3, the difference between the importer and the domestic producer. The difference under the present regime I calculate to be $3.60—

Mr. Milot: That is right.

Mr. de Jong: —in favour of the importer. With the new regime in place the difference becomes $4.18.

Mr. Milot: Yes, which in our example would show an increased gap of 16%. So these measures, as was said by

[*Traduction*]

M. de Jong: Ainsi, d'après vous, il n'y en a pas beaucoup qui essayeraient d'établir la différence et de déterminer les coûts de C & D.

M. Milot: Si le coût de C & D est important, comme c'est le cas des biens de luxe, par exemple, où il y a beaucoup de C & D, ce serait évidemment à l'avantage de l'entreprise de le déterminer et de réduire la valeur imposable afin d'affronter plus facilement la concurrence du marché. Mais, sans exagérer, il faudrait à mon avis des coûts de C & D de quelque 40 à 50 p. 100 pour que l'on commence à en évaluer la valeur exacte.

Le président: Il faut au moins 20 p. 100 de coûts de C & D pour atteindre le seuil de rentabilité de l'intrant brut.

M. Milot: Oui et non. La partie des profits de C & D que nous perdons et la déduction normale actuellement accordée au système que nous possédons maintenant, et que nous perdrons, puisque cela ferait partie de la commercialisation et de la distribution. . .

Le président: En d'autres termes, on a actuellement une valeur déterminée pour une société donnée, de sorte qu'il faudrait en réalité compenser aussi toute la valeur déterminée.

M. Milot: Peut-être. Mais là où je veux en venir, c'est qu'à l'heure actuelle, on peut effectuer une déduction sur le prix de vente, avant d'en venir à la valeur imposable, aux déductions sur les frais de transport et d'installations et à toutes ces autres modalités. . .

Le président: Mais cela sera maintenu.

M. Milot: Cela ferait partie des coûts de C & D. Mais on perdrait la part de profits liée aux coûts de C & D qui existent actuellement.

M. Gillespie: Et que l'on peut déduire actuellement.

M. Milot: En somme, le seuil de 20 p. 100 est placé un peu trop bas. Nos calculs révèlent que cela se situe à 33 p. 100. Vous trouverez cela à la page 7. Nos calculs montrent que le seuil de rentabilité se situerait à 33 1/3 p. 100 dans notre exemple. Cet exemple indique uniquement ce que beaucoup de nos membres devraient utiliser, soit la déduction forfaitaire de 7 p. 100, dans le cas d'une majoration de 25 p. 100. Pour atteindre le seuil de rentabilité selon leur système actuel, il leur faudrait donc des coûts de C & D de 23 1/3 p. 100.

M. de Jong: J'ai constaté aussi dans l'exemple que vous donnez, aux pages 2 et 3, la différence entre l'importateur et le producteur canadiens. La différence selon le régime actuel, d'après mes calculs, est de 3,60$. . .

M. Milot: C'est exact.

M. de Jong: . . . en faveur de l'importateur. Si le nouveau régime était en place, la différence serait de 4,18$.

M. Milot: C'est vrai, et, selon notre exemple, on aurait un écart accru de 16 p. 100. Ces mesures, comme l'ont dit

[*Text*]

many other people coming before you, are increasing the gap between Canadian manufacturers and importers.

Mr. de Jong: Would that also be true for Canadian manufacturers of more luxury goods where there is a higher. . .?

Mr. Milot: If the Canadian manufacturer has a lot of M & D costs, he would probably benefit. But again we are looking at consumer goods and not capital goods. It was established that capital goods would probably be hit harder, because those are the ones having low M & D costs. Again you are talking about importers, but exporters would be the ones paying for that. If you are paying more tax on your input goods that you cannot buy exempt, because you are not using them in your manufacturing production line, then it means that your export goods would be inclusive of input tax that you cannot deduct under the current system. Only phase two would remove that from his sale price.

• 1550

Mr. de Jong: Just going back to the possible accounting difficulties, because we have certainly heard this from other witnesses as well—what actually constitutes M and D expenses—we have had some people suggest it could open up a whole new world of accounting with all sorts of new, innovative ways.

Have you received at all from Finance definitions or proposed definitions? I am just wondering how that is proceeding, whether there is a consultative process, whether they are coming out with some definitions.

Mr. Milot: The technical notes we have only briefly address that. In fact, there is a list of items that were not addressed and could be very significant.

Since you are asking the question, I might just give you some of them—donations, legal fees, professional fees, depreciation. Would you allocate depreciation? Would that be manufacturing or M and D costs? What about training courses? What about pension funds? Would pension funds follow the salary of the person you are looking at, whether he is a salesman, a director of production, or whatever?

Mr. de Jong: I suppose you would have to differentiate all that, would you not?

Mr. Milot: Yes, definitely. It has to be product by product, and that is the difficulty of it.

The Chairman: Why would it have to be product by product? Why could you not use the whole company's sales effort as its marketing cost?

Mr. Milot: Would it be advantageous? We would have to look at every possibility to make sure that, complying with the law, we still pay the minimum tax. I believe that

[*Translation*]

beaucoup de ceux qui ont témoigné devant vous, augmentent donc l'écart entre les fabricants canadiens et les importateurs.

M. de Jong: Cela serait-il aussi le cas des fabricants canadiens d'articles plus luxueux, où le coût est plus élevé. . .?

M. Milot: Si le fabricant canadien subit des coûts élevés en C & D, il en profiterait probablement. Mais, encore une fois, il s'agit ici de biens de consommation, et non de biens de capital. Il a été établi que les biens de capital seraient probablement touchés plus durement, puisque ce sont ceux qui comportent les plus faibles coûts de C & D. Encore une fois, vous parlez des importateurs, mais ce serait les exportateurs qui paieraient. Si l'on paie plus de taxes sur les biens d'entrée que l'on ne peut pas acheter sous le régime d'exemption, parce qu'ils ne sont pas utilisés dans la ligne de production du fabricant, il s'ensuit que les biens d'exportation tiendraient compte de la taxe d'intrant qui ne peut pas être déduite en vertu du système actuel. C'est seulement à l'étape deux que cela serait retiré du prix de vente.

M. de Jong: Pour revenir aux éventuels problèmes de comptabilité—et d'autres témoins nous en ont parlé—c'est-à-dire ce qui constitue effectivement des coûts de C et D, des gens nous ont dit que cela pourrait créer tout un monde nouveau de comptabilité comportant des méthodes nouvelles et novatrices.

Avez-vous reçu des définitions ou des projets de définitions du ministère des Finances? Comment cela avance-t-il? Y a-t-il un processus consultatif? Le ministère propose-t-il des définitions?

M. Milot: Nos notes techniques n'abordent que très brièvement cette question. Il y a effectivement une liste d'articles dont il n'a pas été question et qui pourrait être très importante.

Puisque vous avez posé cette question, je vais vous en mentionner quelques-uns: dons, frais juridiques, frais professionnels, dépréciation. L'amortissement serait-il autorisé? S'agirait-il là de frais de fabrication ou de coûts de C et D? Qu'en est-il des cours de formation? Des fonds de pension? Les fonds de pension suivraient-ils le salaire de l'intéressé, qu'il s'agisse d'un vendeur, d'un directeur de la production, ou quoi encore?

M. de Jong: J'imagine qu'il faudrait faire la différence entre tout cela, n'est-ce pas?

M. Milot: Oui, absolument. Il faut que ce soit produit par produit, et c'est là que réside la difficulté.

Le président: Pourquoi faudrait-il que ce soit produit par produit? Pourquoi ne pas utiliser tout le travail de vente de l'entreprise pour en faire son coût de commercialisation?

M. Milot: Serait-ce avantageux? Il nous faudrait examiner toutes les possibilités pour nous assurer que, conformément à la loi, nous continuerions de payer

[*Texte*]

is part of the game, if I may say so. What I am saying is, if you take a certain cost and you allocate that to an 8%, 12% in tax exempt goods, for example, you might not be winning at the end if you could allocate it to your 12% good. I am not revealing anything you did not know anyway.

The Chairman: No, you are not telling me anything I did not know. You are right. But not everybody is as fortunate enough to have exempt goods, 8% goods and 12% goods—maybe the carpet guys, but not very many other people.

M. Antoine Safar (président de Gestion fiscale Safar; membre du Comité sur la fiscalité du Bureau de commerce de Montréal): Les entreprises fonctionnent par centres de coût. Les entreprises doivent connaître le coût du produit pour lequel sont en train de transiger, l'*overhead* et le profit. Cela met le manufacturier canadien totalement en dehors de la concurrence vis-à-vis de son homologue importateur. Supposons, et cela va arriver certainement selon certains sondages parmi les membres du Bureau de commerce de Montréal, qu'une entreprise a 10 ou 15 produits. Il y a des entreprises qui ont 100 produits. Il est fort possible que certains de ces produits soient mis hors circuit à cause de l'augmentation de la taxe de vente fédérale.

Il est très difficile de dire que nous allons distribuer les coûts de C et D sur tous les produits selon un pourcentage qui sera peut-être déterminé au pifomètre. Les entreprises ne fonctionnent pas de cette façon-là. Il leur faut des chiffres précis afin qu'elles puissent connaître la rentabilité de chaque produit.

Si l'on fonctionne sur la base de centres de coût, là il y a une difficulté. Il y a également la difficulté qui émanera des zones grises, c'est-à-dire des postes de dépense qui n'ont pas été précisés comme C et D. Non seulement cela n'a pas été précisé par Revenu Canada ou le gouvernement, mais les entreprises canadiennes sont laissées dans le vide. Elles n'en savent pas davantage. Voilà qui augmente le coût administratif face à des remises pour lequelles elles seront obligées de demander des remboursements ou face à une situation où elles seront cotisées.

• 1555

Est-ce que le gouvernement a établi avec plus de précision les nouveaux *rulings*, les nouveaux amendements et les nouveaux postes qui seraient considérés comme C et D?

Mr. de Jong: I understand that the government will be coming forward with concrete definitions of what the M and D costs will be, and they expect industry to be ready to implement this regime beginning November 1. I assume that you and all the other witnesses we have heard feel that November 1 is an unrealistic date and that industry will face a tremendous amount of uncertainty because a lot of items will fall into the grey area. The

[*Traduction*]

l'impôt minimum. Cela fait partie du jeu, si j'ose dire. En somme, si l'on prend un certain coût et qu'on l'attribue à des biens auxquels s'applique une exemption fiscale de 8 p. 100 ou de 12 p. 100, par exemple, on n'y gagnera peut-être pas à la fin si l'on a pu l'attribuer aux biens exempts à 12 p. 100. Je ne vous apprends rien, d'ailleurs.

Le président: Non, vous ne m'apprenez rien. Vous avez raison. Mais ce n'est pas tout le monde qui a la chance d'avoir des biens exempts, à 8 p. 100 ou à 12 p. 100. C'est peut-être vrai dans les tapis, mais les autres cas sont sans doute rares.

Mr. Antoine Safar (President, Gestion fiscale Safar; Member of the Taxation Committee, Montreal Board of Trade): Firms operate by cost centres. They must know the cost of the product they are dealing with, overhead and profit. In that manner, the Canadian manufacturer becomes completely non-competitive with his importer equivalent. Let us suppose, and that is certainly going to happen according to some surveys made among members of the Montreal Board of Trade, that a firm has 10 or 15 products. Some firms have 100 products. It is quite possible that certain of those products will be eliminated due to the increase in the federal sales tax.

It is very difficult to say that we will apply M and D costs on all products according to a percentage which may be determined in a very approximate way. That is not the way firms operate. They have to have precise figures in order to know the profitability of each product.

When things are based on cost centres, there are problems. There is also the problem of gray areas, i.e. expenses which have not been identified as M and D. Not only has this point not been defined by Revenue Canada or the government, but Canadian firms are also left in the dark. They do not know any more. That increases administration costs in view of discounts for which they will have to claim reimbursements or in view of a situation where they will be assessed.

Has the government determined more precisely the new rulings, the new amendments and the new items that would be considered as M & D?

M. de Jong: Il semble que le gouvernement s'apprête à présenter des définitions précises de ce qui peut être considéré comme des coûts de C et D et s'attend à ce que les entreprises soient prêtes à appliquer le nouveau régime à compter du 1er novembre. Je présume que, comme tous les autres témoins que nous avons entendus, vous jugez que le 1er novembre est une date irréaliste et que les entreprises vivront dans l'incertitude, car un grand

[*Text*]

concern will be that a year down the road they will do an audit and disallow certain items.

Mr. Milot: It is a very short time to react and to prepare and it is a very bad time of the year to begin. Between 70% and 75% of the companies have their year end at December 31 and not October 31. They would have to go to the previous year, 1986, to have a full year to look at something reasonable, have some inflationary rates to make sure it might reflect something that looks like 1987, make estimates and try to be reasonable when subjected to audit.

The Chairman: It would be great for your business because you could spend lots of time as a tax consultant and do all sorts of work apportioning costs and doing cost studies about M and D, delivery, storage and dating for receivables. I wonder what you have to say about that.

M. Safar: Monsieur, un bon fiscaliste, c'est celui qui agit de façon à ce que le vérificateur du gouvernement trouve qu'il n'a rien à rembourser ni rien à cotiser. On en a déjà assez comme cela.

Mr. Milot: We represent all the members of the Board of Trade. I am not speaking for myself.

Mr. Berger: I note on point 11 of your brief that you feel a better solution might only be two or three years away. I understand that you are referring to value-added tax. What is your position? Should we wait until then to undertake reforms of this nature to solve the problem or should we advance the VAT to take the place of this proposed formula?

Mr. Milot: The sooner it is implemented the better. That is our position. We are saying that there are enough rules in place since January 1, 1988, with a fair-value notion introduced to reduce the marketing company, for example, reduction of tax. We believe it is enough at this stage. Let us get to stage two as quickly as possible.

The Chairman: Do you think the provisions of Bill C-117 will stand up?

Mr. McCrossan: I am not sure if you answered it; I do not think you did. I can accept your premise that there are flaws in the interim measures and that we should move into phase two as quickly as possible, but there has been a very rapid and continuing erosion of federal government revenues and the government is trying to stem it. If we accept your suggestion and abandon this particular interim measure, what revenue protection measures would be reasonable between now and phase two being introduced?

Mr. Milot: Was there an evaluation of the erosion after January 1, 1988? I do not think so. The new rule I am

[*Translation*]

nombre de postes resteront dans une zone grise. On craint qu'au bout d'un an, le gouvernement ne fasse une vérification des comptes et n'accepte pas certains postes.

M. Milot: Cela nous donne très peu de temps pour nous préparer, et la date est mal choisie. Environ 70 à 75 p. 100 des entreprises terminent leur année financière au 31 décembre, et non pas au 31 octobre. Il faudrait qu'elles remontent à l'année précédente, à 1986, pour pouvoir se faire une idée raisonnable sur une année complète, et déterminer un taux d'inflation pour s'assurer que les chiffres correspondent plus ou moins à la réalité de 1987, qu'elles fassent des estimations, et qu'elles essaient d'être raisonnables vis-à-vis de la vérification.

Le président: Ce serait bon pour votre société, car vous travaillez beaucoup comme conseiller fiscal, et vous pourriez travailler à la répartition des coûts, faire des études de coûts sur les C et D, les livraisons, l'entreposage et la datation des comptes clients. Je me demande ce que vous en diriez.

Mr. Safar: Sir, a good tax expert is one who makes sure that government auditors will find nothing due and nothing owed. There are enough of them.

M. Milot: Nous représentons ici tous les membres du Bureau de commerce. Je ne parle pas en mon propre nom.

M. Berger: Je vois d'après le point 11 de votre mémoire qu'il suffirait selon vous d'attendre deux ou trois ans pour avoir une meilleure solution. Vous voulez parler, je crois, de la taxe sur la valeur ajoutée. Quelle est votre position? Devrions-nous attendre jusque-là avant d'entreprendre des réformes de ce genre, ou devrions-nous avancer l'entrée en vigueur de la TVA, à la place de la formule proposée?

M. Milot: Le plus tôt elle entrera en vigueur le mieux cela vaudra. C'est notre point de vue. Selon nous, il y a bien assez de règlements en place depuis le 1er janvier 1988, avec le concept de juste valeur marchande que l'on a introduit, pour réduire les dégrèvements fiscaux des sociétés de commercialisation, par exemple. Nous estimons que c'est suffisant pour le moment. Passons le plus rapidement possible à la phase II.

Le président: Pensez-vous que les dispositions du projet de loi C-117 suffiront?

M. McCrossan: Je ne pense pas que vous ayez répondu. Je veux bien vous concéder que les mesures provisoires ne sont pas parfaites, et qu'il faudrait passer le plus rapidement possible à la phase II, mais nous avons assisté à une érosion extrêmement rapide et constante des revenus fédéraux, et le gouvernement essaie d'y mettre fin. Si nous acceptons votre suggestion et que nous renonçons à cette mesure provisoire, quelles mesures vous sembleraient raisonnables pour assurer la protection des revenus, en attendant que la phase II entre en vigueur?

M. Milot: À-t-on réévalué l'érosion depuis le 1er janvier 1988? Je ne le pense pas. Cette règle à laquelle je

[*Texte*]

talking about is very, very new. I believe the fair-value rule would be enough.

• 1600

Mr. McCrossan: In itself.

Mr. Milot: Yes.

Mr. McCrossan: But you are talking further erosion from 1987. The interim measures attempted to recover some of the erosion that had taken place in 1986.

Mr. Gillespie: With the fair-value rule, we do not anticipate there will be further erosion.

Mr. McCrossan: Nor will there be any recovery of the erosion that took place. You do not have anything to suggest as an interim that could lead to some government revenues.

Mr. Milot: I think it was done.

Mr. Cassidy: I am just looking at the examples you give here, and I will take the example on page 3. I appreciate the concern you raise. The committee labours under a difficulty in the sense that we do not have access to a lot of the comparative information.

You have put forward some pro forma cases, but when I look at this pro forma case it suggests a Canadian manufacturer has an M and D cost of 7% or less. If there is a certain amount of profit involved, then we are talking about a Canadian manufacturer who produces the good on page 3 at a production cost, let us say, along with overhead, of about $87 or $88.

At the same time, the duty-paid value of a competing importer is $70. After you take away transportation and duty, you are talking about the competing importer producing in the country of origin for perhaps $50 or $55. We are also talking about this importer either having a huge profit margin or, alternatively, spending something like 45% or 50% in M and D costs compared to less than 7% by the Canadian. There is something wrong. It just does not gibe.

If in fact the competing importer's duty-paid value is up around $90, then I think you would find the difference would pretty much iron itself out. You could then argue that the increases in costs in both cases left something open to question. But you also have to bear in mind, in other examples you could offer, that the 25% gross-up on imported goods does go some way in making up for that tax-free area which importers currently enjoy, where their marketing costs in Canada are essentially not subject to tax while those of the Canadian manufacturer are.

Mr. Milot: In fact, what we are saying—using this example—is that most Canadian manufacturers who have M and D costs, let us say, in the neighbourhood of 10% to 15% would use the 7% anyway, because it would cost

[*Traduction*]

fais référence est toute nouvelle. Je pense que la règle de la juste valeur marchande suffirait.

M. McCrossan: À elle seule.

M. Milot: Oui.

M. McCrossan: Mais vous parlez d'érosion à partir de 1987. Les mesures provisoires visent à rattraper une partie de ce qui a été perdu en 1986.

M. Gillespie: Avec la règle de la juste valeur, nous pensons qu'il n'y aura plus d'érosion.

M. McCrossan: Mais on ne récupérera pas non plus ce qui a été perdu. Vous n'avez rien à proposer dans l'intérim qui apporterait des recettes au gouvernement.

M. Milot: Cela a déjà été fait.

M. Cassidy: Je regardais les exemples que vous nous avez donnés, et je vais m'arrêter à l'exemple de la page 3. Je comprends ce que vous voulez dire. Le Comité a certaines difficultés, en ce sens qu'il n'a pas accès à un grand nombre de données comparatives.

Vous avez présenté certains cas de figure, mais celui-ci suggère qu'un fabricant canadien aurait des coûts de C et D de 7 p. 100 ou moins. Si l'on considère qu'il y a une certaine marge bénéficiaire, cela voudrait dire que le fabricant canadien dont il est question à la page 3 aurait des coûts de production, avec frais fixes, de 87$ ou 88$.

En même temps, l'acquitté d'un importateur concurrent s'élève à 70$. Si l'on retranche les coûts de transport et de dédouanement, cela voudrait dire que cet importateur concurrent achèterait ses produits dans le pays d'origine pour peut-être 50$ ou 55$. Cela voudrait aussi dire que cet importateur aurait une marge bénéficiaire énorme, ou alors, qu'il dépenserait entre 45 et 50 p. 100 en C et D, alors que le producteur canadien dépenserait moins de 7 p. 100. Ce n'est pas possible. Il y a quelque chose qui cloche.

Si, en fait, l'acquitté de l'importateur atteignait environ 90$, je pense que la différence s'expliquerait. On pourrait alors penser que les augmentations de coûts dans les deux cas sont douteuses. Mais il ne faut pas oublier non plus que l'on pourrait donner d'autres exemples où la majoration de 25 p. 100 prévue sur les biens importés réduirait en grande partie l'avantage qu'ont actuellement les importateurs dans cette zone en franchise d'impôts, puisque leurs frais de commercialisation au Canada ne sont pas imposés comme le sont ceux des fabricants canadiens.

M. Milot: Ce que nous voulons dire en fait par cet exemple, c'est que la plupart des fabricants canadiens dont les coûts de C et D atteignent entre 10 et 15 p. 100 opteraient pour la déduction forfaitaire de 7 p. 100 de

[*Text*]

them probably as much as they would gain to identify the M and D costs.

Mr. Cassidy: I cannot believe that. Any manufacturer who is running a decent business in the first place has a cost accounting system. The cost accounting systems have to make assumptions about allocation of costs, as you are aware. They have to make assumptions about the allocation of overheads as well, as you are aware. Therefore, to arrive at conclusions about the allocation of the M and D costs to particular products is a perfectly routine operation and not one that would cost the equivalent, as you are suggesting, of 4% or 5% of sales.

Mr. Milot: This affirmation I am making is based on comments we received from members of the board. I am not saying this in my name. I am repeating what information we gathered from members of the board.

Mr. Cassidy: Then may I ask what you suggest we do here in Parliament? It is well established that under the present system there is an advantage to imports and a disadvantage to Canadian products. This does not fix by this fix, but when we get to exports there is a disadvantage to Canadian exporters because of our sales tax system.

Mr. Milot: That is right.

Mr. Cassidy: That is stage two, but in terms of stage one, this scheme, if it works, will at least take away the advantage that importers currently enjoy.

• 1605

The Chairman: No, it will not.

Mr. Milot: I do not think so.

The Chairman: Let me explain why it will not. First of all, you calculate the sales tax on the f.o.b. price at the factory gate of the importer, not at the border. All the transportation from the Taiwan factory to Vancouver is deducted before you calculate the sales tax. The importer starts with his price already reduced. Then you reduce him another 7%.

The domestic guy has some M and D costs for sure. He may not have 7%. He may only have 5%. So he takes his best shot. He takes a 7. What you have done in effect is bonus the importer even more.

Mr. Safar: As long as the importer has the possibility to import his goods for less than the Canadian manufacturer, the chairman is right.

Mr. Cassidy: I guess this then suggests, Don, that you have to consider the price on the imported good at the port of entry.

The Chairman: Then you run into the problem of GATT in terms of the valuation of goods for the purpose of internal taxation. In other words, you could apply the

[*Translation*]

toute manière, car il leur en coûterait probablement autant que cela ne leur rapporterait d'identifier les postes de C et D.

M. Cassidy: J'ai peine à le croire. Tout fabricant qui gère décemment son affaire tient la comptabilité des coûts. Pour cela, comme vous le savez, il faut établir certaines hypothèses quant à la répartition des coûts. Il faut établir des hypothèses sur la répartition des frais fixes également, comme vous le savez. Par conséquent, la répartition des coûts de C et D par produit est une opération parfaitement routinière, qui ne coûterait pas, comme vous le laissez entendre, l'équivalent de 4 ou 5 p. 100 du chiffre de vente.

M. Milot: Je me fonde sur ce que nous en disent les membres du bureau. Je ne parle pas en mon nom personnel. Je vous répète ce que nous ont dit les membres du bureau.

M. Cassidy: Alors, puis-je vous demander ce que devrait faire selon vous le Parlement? Il est prouvé que le système actuel avantage les importations par rapport aux produits canadiens. Ceci ne résout pas le problème, mais lorsqu'on considère les exportations, les exportateurs canadiens sont désavantagés par le système de la taxe de vente.

M. Milot: C'est exact.

M. Cassidy: Cela, c'est la deuxième étape, mais pour ce qui est de la première, si cette méthode fonctionne, elle aura au moins le mérite d'éliminer l'avantage dont jouissent actuellement les importateurs.

Le président: Non.

M. Milot: Je ne le pense pas.

Le président: Laissez-moi vous expliquer pourquoi. Tout d'abord, la taxe de vente est calculée sur le prix franco à bord à la sortie de la fabrique qui fournit l'importateur, et non pas sur le prix à la frontière. Le coût du transport de la fabrique de Taiwan à Vancouver est retranché avant que l'on calcule la taxe de vente. L'importateur commence donc toujours avec un prix réduit. En plus, on lui déduit 7 p. 100.

Le producteur canadien a des frais de C & D, c'est certain. Ils n'atteignent peut-être pas 7 p. 100. Ils n'arrivent peut-être qu'à 5 p. 100. Il prend donc la formule la plus rentable, c'est-à-dire 7 p. 100. On a donc ainsi encore accru l'avantage de l'importateur.

M. Safar: Tant que l'importateur pourra importer ses marchandises pour moins cher que le fabricant canadien, c'est effectivement le cas.

M. Cassidy: Cela voudrait alors dire, Don, qu'il faut prendre le prix des marchandises importées au port d'entrée.

Le président: Cela serait contraire aux règlements du GATT concernant l'évaluation des marchandises aux fins de la taxation interne. Autrement dit, on pourrait inclure

[*Texte*]

sales tax at the cost to move it to the border, but you do not. You apply it where you normally apply duties. In other words, it is the way it is calculated. It requires a change in calculation.

Mr. Cassidy: I am sure I will understand this better later.

The Chairman: I want to thank you very much for coming before us. As I said, we have had a number of witnesses on this matter, so we can move along fairly quickly. But I think your presentation has really been helpful.

Our next presentation is from Procter & Gamble Inc. With Procter & Gamble are: M.L. Emerson, Director of Finance; R.L. Horwitz, Treasurer; G.F. Robinson-Gow, Assistant Treasurer; and our good friend, Blake Murray, from Osler, Hoskin & Harcourt.

Mr. M.L. Emerson (Director of Finance, Procter & Gamble Inc.): Thank you, Mr. Chairman, for having us here today, and the rest of the committee members also, for inviting us.

We propose to take a few minutes to highlight some key points, and then leave time for some discussion. The committee members should have received advance copies of a position paper and of a background facts and information paper, a picture of our various consumer products and also a tax table.

Our review of the 1988 budget proposals shows we will continue to face serious tax disadvantages in the household chemicals industry versus competitors who operate through related marketing companies. We remain convinced that a wholesale-level sales tax would be the best interim remedy to this problem. The budget proposals particularly concern us for laundry detergents, which is about a $400-million per year total market in Canada. Although we would welcome a broader wholesale-level tax for all household chemicals, at the minimum, we feel it should be applied to laundry detergents.

Our objectives are twofold: to illustrate to you the problems remaining for laundry detergents under the proposals; and to discuss why we feel a wholesale-level tax is the best solution.

Our Wholesale Chemicals Division includes dish detergents, household cleaners, fabric softeners, laundry detergents and bar soaps. They are all shown on the left side of the picture you have been given. Except for the bar soaps, which are taxed at the wholesale level under the rules for cosmetics, these products are described in the definition of household chemicals in the June 1987 white paper.

[*Traduction*]

le coût du transport jusqu'à la frontière dans le prix de base pour le calcul de la taxe de vente, mais on ne le fait pas. On l'applique au même niveau que s'applique normalement les droits de douane. Autrement dit, c'est une question de calcul. Il faudrait changer la formule.

M. Cassidy: Je suis sûr que je comprendrai mieux plus tard.

Le président: Je vous remercie d'être venus. Comme je l'ai déjà dit, nous avons déjà entendu un certain nombre de témoins sur cette question; cela nous permet donc de procéder assez rapidement. Mais je trouve que votre exposé a été vraiment utile.

Nous allons maintenant entendre les représentants de Procter & Gamble Inc.: M.L. Emerson, directeur des finances; R.L. Horwitz, trésorier; G.F. Robinson-Gow, trésorière adjointe; et notre cher ami, Blake Murray, de Osler, Hoskin & Harcourt.

M. M.L. Emerson (directeur des Finances, Procter & Gamble Inc.): Merci, monsieur le président, messieurs les membres du Comité, de nous avoir invités à comparaître aujourd'hui.

Nous avons l'intention de vous exposer en quelques minutes les principaux points de notre position, et nous pourrons ensuite passer à la discussion. Les députés devraient avoir déjà reçu notre mémoire, ainsi qu'un document d'information, une illustration de nos produits, ainsi qu'une table des taxes de vente.

Notre examen des propositions budgétaires pour 1988 nous amènent à conclure que les fabricants de produits chimiques ménagers continueront d'être sérieusement désavantagés sur le plan fiscal par rapport à leurs concurrents qui ont créé des sociétés de commercialisation liées. Nous demeurons convaincus que le meilleur remède provisoire à ce problème serait l'imposition de la taxe de vente au niveau du gros. Les propositions budgétaires sont particulièrement inquiétantes en ce qui concerne les lessives, qui représentent au Canada un marché annuel total d'environ 400 millions de dollars. Bien que nous recommandions l'application de la taxe de vente au niveau du gros pour tous les produits chimiques ménagers, nous estimons que la méthode devrait tout au moins s'appliquer aux lessives.

Nous avons deux objectifs: vous montrer les problèmes que les propositions budgétaires ne résoudront pas pour les détersifs; et vous expliquer pourquoi nous pensons que la meilleure solution serait d'appliquer la taxe au niveau du gros.

Notre Division des produits chimiques en gros s'occupe des produits à vaisselle, des nettoyeurs d'usage domestique, des adoucisseurs, des lessives et des savons en pains. Ils figurent tous sur la moitié gauche de la photo que vous avez reçue. Mis à part les pains de savon qui sont taxés au niveau du gros comme les produits cosmétiques, tous les autres produits entrent dans la définition des produits chimiques d'usage domestique, telle qu'elle figure dans le Livre blanc de juin 1987.

[*Text*]

We would now like briefly to recap some important events. In January 1987 we developed a heightened concern about the sales tax system, when a major competitor formed a related marketing company. Over the past 18 months we have twice considered and decided against establishing a related marketing company, based on government statements that the household chemicals would be shifted to the wholesale level. Our reliance on these announcements has now cost us millions of dollars. Why did we not proceed on each occasion? Because we saw a remedy only six months away on each occasion.

• 1610

This is our chief concern. I will now ask Bob Horwitz to illustrate this.

Mr. R.L. Horwitz (Treasurer, Procter & Gamble Inc.): Mr. Chairman, allow me to discuss a confidential table you have. We ask that this be kept confidential.

The top part of this chart compares the sales tax for Procter & Gamble with our estimate of what it would be if we had a related marketing company under the current system. You can see the tax disparity is $3.06 per $100 of sales, or 3%.

The lower part of the chart is the circumstances for the proposed system. I am sure you are familiar with the method of calculation. The tax disparity reduces only slightly, to just under 3%. You will note the proposals increase our tax by about 7% or 8%. But our chief concern is not the tax increase, but rather that our sales tax will be about 30% higher than that of the related marketing competitor. These products are quite similar.

The Chairman: We understand. Your complaint is that Lever Brothers has a related marketing company. Is that correct?

Mr. Horwitz: That is correct.

The Chairman: And there are only three companies in the soap business. Is that correct, basically?

Mr. Horwitz: Basically. There are Lever, Colgate, and ourselves: 93% of the market.

The Chairman: That is 93% of the market. There are some little guys.

Mr. Horwitz: Yes.

Ms G.F. Robinson-Gow (Assistant Treasurer, Procter & Gamble Inc.): Yes, 7%.

The Chairman: And what you guys want to do is you want to go to the wholesale level.

[*Translation*]

Permettez-nous maintenant de vous résumer brièvement quelques événements importants. En janvier 1987, le système de la taxe de vente a pris pour nous une importance accrue lorsqu'un de nos principaux concurrents a créé une société de commercialisation liée. Au cours des 18 derniers mois, nous avons deux fois envisagé de créer nous-mêmes une telle société, puis nous avons renoncé parce que le gouvernement avait annoncé que la taxe sur les produits chimiques ménagers serait transférée au niveau du gros. Pour avoir cru à ces déclarations, nous avons perdu des millions de dollars. Pourquoi n'avons-nous pas procédé par deux fois? Parce que, chaque fois, la solution semblait n'être qu'à six mois de distance.

C'est là notre principal souci. Je vais maintenant demander à Bob Horwitz de vous l'illustrer.

M. R.L. Horwitz (trésorier, Procter & Gamble Inc.): Monsieur le président, permettez-moi de faire référence à un tableau confidentiel. Je demanderais qu'il demeure confidentiel.

En haut du tableau, vous avez une comparaison de la taxe de vente effectivement payée par Procter & Gamble avec notre calcul de ce qu'elle serait si nous avions une société de commercialisation liée, dans le régime actuel. Vous voyez que l'écart est de 3,06$ par 100$ de chiffre de ventes, soit 3 p. 100.

Dans la partie inférieure du tableau, vous avez la comparaison sous le régime proposé. Je suis sûr que vous connaissez la formule. L'écart dans la taxe ne diminue que légèrement, à tout juste moins de 3 p. 100. Vous remarquerez qu'avec le régime proposé, la taxe augmente pour nous d'environ 7 à 8 p. 100. Mais ce qui nous inquiète surtout, ce n'est pas l'augmentation de la taxe, mais bien plutôt qu'elle sera pour nous d'environ 30 p. 100 plus élevée que celle de notre concurrent qui a une société de commercialisation liée. Nos produits sont très semblables.

Le président: Nous comprenons. Vous vous plaignez de ce que Lever Brothers a une société de commercialisation liée, est-ce bien cela?

M. Horwitz: C'est cela.

Le président: Il n'y a que trois entreprises sur le marché des savons. C'est bien cela, essentiellement?

M. Horwitz: Essentiellement. Il y a Lever, Colgate, et nous-mêmes, qui occupons ensemble 93 p. 100 du marché.

Le président: Vous représentez 93 p. 100 du marché. Il y a quelques petits indépendants.

M. Horwitz: Oui.

Mme G.F. Robinson-Gow (trésorière adjointe, Procter & Gamble Inc.): Oui, 7 p. 100.

Le président: Et vous voulez que la taxe soit transférée au niveau du gros.

[*Texte*]

Mr. Horwitz: Yes.

The Chairman: And that, you figure, will level your playing field with Lever without any problems.

Ms Robinson-Gow: Yes; and there are some specific reasons related to the market that—

The Chairman: How about the contractors you have making stuff for you? What do they say about that?

Ms Robinson-Gow: We do not have any contractors making laundry detergents for us.

Mr. Emerson: We are asking for this for laundry detergents, not all household chemicals. We make all our own laundry detergent.

The Chairman: Why would we not go for the whole spread, if we were going to go for it?

Ms Robinson-Gow: We would welcome it, to be honest with you, Mr. Chairman. We think it might be a little more difficult in some other categories, because there are perhaps a few more players, perhaps a larger presence of imports, and perhaps a larger presence of contract manufacturing. So it might be a bit more difficult for the government to resolve the concerns of all those groups. But with the laundry detergents industry, because it is such a discrete category, with very easily identifiable products, only three major companies, virtually no imports, and very little retail store brand competition, we feel there really should not be any barriers to a wholesale-level tax in this category.

The Chairman: All I am saying is that one of the problems here is you normally find people are opposed to going to the wholesale level. You are saying the wholesale level. . . and I am just wondering how you somehow differentiate your product line. It is all soap in one form or another.

Mr. Emerson: The bar soaps and the toothpaste and all the rest are already at the wholesale level. What we are really talking about here is laundry detergents; the five large packages you see. The other household chemicals are cleaners and cleansers, fundamentally, and that we are not asking for, because there are more competitors and we cannot make the argument that better than 70% to 75% of the producers are at a disadvantage versus one related marketing company. But we would love to get them all under the wholesale-level tax.

Ms Robinson-Gow: We do face some serious tax disparities in other parts of our business: in our cleaners business, for example, where there is a greater presence of related marketing companies as well. We have tried to focus on one industry where we really feel there is a very persuasive argument for a wholesale-level tax.

[*Traduction*]

M. Horwitz: C'est cela.

Le président: Et vous pensez qu'ainsi, vous serez sur un plan de parfaite égalité avec Lever.

Mme Robinson-Gow: Oui; et il y a des raisons précises concernant le marché qui. . .

Le président: Et les fabricants de savon qui fabriquent des produits pour vous, qu'en disent-ils?

Mme Robinson-Gow: Nous n'avons pas de fabricants de savon pour les lessives.

M. Emerson: Nous ne demandons cette mesure que pour les produits de lessive, pas pour tous les produits chimiques ménagers. Nous fabriquons nos propres lessives.

Le président: Si nous le faisions, pourquoi ne pas l'étendre à l'ensemble?

Mme Robinson-Gow: Cela nous ferait grand plaisir, monsieur le président, en toute franchise. Nous pensons que cela pourrait poser quelques difficultés dans certaines catégories, car il y a peut-être plus d'intervenants, peut-être davantage d'importations et peut-être aussi davantage de fabricants de savon. Le gouvernement pourrait donc avoir quelques difficultés à satisfaire tous ces groupes. Mais dans le domaine des produits de lessive, puisque c'est une catégorie très limitée, avec des produits très facilement identifiables, avec seulement trois grands fabricants et pratiquement pas d'importations, et très peu de concurrence par les marques des détaillants, il nous semble qu'il n'y a pas vraiment de difficultés à faire passer la taxe au niveau du gros.

Le président: Ce que je veux dire, c'est que normalement, les gens sont opposés à l'idée d'une taxe au niveau du gros. Vous la recommandez. . . Je me demande simplement en quoi votre produit est différent des autres. Tout cela, c'est du savon, sous une forme ou une autre.

M. Emerson: Les pains de savon, le dentifrice et tout le reste sont déjà taxés au niveau du gros. Ce dont il s'agit ici, c'est essentiellement les lessives; les cinq grands paquets que vous voyez ici. Les autres produits chimiques d'usage domestique sont des nettoyants et des récurants, essentiellement, et nous ne demandons pas qu'ils soient inclus, car dans ce domaine, il y a davantage de concurrents, et nous ne pouvons plus faire valoir que 70 à 75 p. 100 des producteurs sont désavantagés par rapport à une société de commercialisation liée. Mais nous serions ravis qu'ils passent tous au niveau du gros.

Mme Robinson-Gow: Il y a certaines inégalités marquées dans d'autres secteurs: dans le secteur des nettoyants, par exemple, où il y a davantage de sociétés de commercialisation liées. Nous avons essayé de nous en tenir à ce secteur de l'industrie pour lequel l'argument en faveur de la taxe au niveau du gros nous paraît être le plus persuasif.

[*Text*]

• 1615

Mr. Minaker: I have been in the technical end of the marketing field, whereas you people are involved in the consumptive area, which is a high-volume, low-margin area. Are you saying that the government or the Department of Finance has not recognized that, when you are dealing with a small margin because you are dealing in a high volume, when you give a break to an importer or to another situation it gives them a very high degree of advantage? Is that exactly what you are talking about?

Ms Robinson-Gow: That is exactly what we are talking about, because this is a 3% margin disadvantage and this category often realizes less than 10% margins, sometimes 3% or 4% margins. So this disparity is extremely substantial in this particular category.

Mr. Minaker: I know that when I was in the marketing field the average overhead costs for anything that was semi-technical or technical were at least 20%. In other words, every dollar you handled and produced was at least about 18% to 20% before you had any profit. But when you got into the food business or the retail store business you were talking about 3%, 4%, 5%. All of a sudden the assumption to make 7% was fair. They had averaged out between the extreme low part and the extreme high part and thought that 7% would cover everybody.

Is that what you are saying basically, that 7% was too high?

Ms Robinson-Gow: On the 7% standard deduction for marketing and distribution costs, in our case our deduction for marketing and distribution costs would be more substantial than that. What we are talking about here, though, is, as opposed to cost, the profit element.

Mr. B.M. Murray (Consultant, Procter & Gamble Inc.): It is more than the 7%. It is the 7% plus the profit allocation, and other factors as well.

Ms Robinson-Gow: But the concern we have here is that this tax disparity is a very important proportion of the margin that is normally realized in this category. It is one-third or more.

Mr. McCrossan: The differential can be increased quite a bit, even beyond your example, if you go to a no-name product where you have to specify the products and you contract out. Could you not strip out even more costs than under the related—

Ms Robinson-Gow: We have taken a very conservative estimate of manufacturing costs. The $62 item there we think is on the high side, even for a brand-name product. Yes, you are quite right that with a no-name product it could be quite a lot lower and the disparity would increase.

We are not so concerned about that, because it is a small proportion of the market. The store brands do have an advantage. They would continue the advantage even under a wholesale-level tax. But basically they are 7% of

[*Translation*]

M. Minaker: J'ai travaillé dans le côté technique de la commercialisation, alors que vous êtes dans le secteur consommation, où le volume est important et la marge faible. Est-ce que vous voulez dire que le gouvernement, ou le ministère des Finances, n'a pas su reconnaître que lorsque la marge bénéficiaire est étroite parce que le volume des ventes est élevé, un avantage accordé à un importateur ou à un concurrent devient tout de suite un avantage très marqué? Est-ce bien là ce que vous voulez dire?

Mme Robinson-Gow: C'est exactement ce que nous voulons dire, car le désavantage ici dans la marge est de 3 p. 100, et dans cette catégorie, les marges sont souvent inférieures à 10 p. 100, parfois de 3 ou 4 p. 100. L'inégalité est donc de taille dans cette catégorie.

M. Minaker: Lorsque je travaillais dans la commercialisation, les frais fixes moyens pour tous les produits techniques ou semi-techniques étaient d'au moins 20 p. 100. Autrement dit, pour chaque dollar produit ou manutentionné, il fallait retrancher au moins 18 à 20 p. 100 avant de calculer les bénéfices. Mais dans l'alimentaire, ou dans le détail, c'est 3, 4 et 5 p. 100. Tout à coup, 7 p. 100 paraissait équitable. On a fait la moyenne entre les deux extrêmes et on a pensé que 7 p. 100 couvrait tout le monde.

Voulez-vous donc essentiellement dire que 7 p. 100, c'est trop élevé?

Mme Robinson-Gow: En ce qui concerne la déduction forfaitaire de 7 p. 100 pour les coûts de commercialisation et de distribution, dans notre cas, les frais de commercialisation et de distribution sont beaucoup plus élevés que cela. Ce dont il s'agit ici, ce n'est pas de coûts, mais bien de marges bénéficiaires.

M. B.M. Murray (conseiller, Procter & Gamble Inc): C'est plus de 7 p. 100. C'est 7 p. 100 plus le bénéfice, ainsi que d'autres facteurs.

Mme Robinson-Gow: Mais ce qui nous inquiète ici, c'est que l'inégalité dans la taxe représente une part très importante de la marge normalement réalisée dans cette catégorie. Elle représente un tiers ou plus.

M. McCrossan: L'écart peut être creusé bien davantage, bien au-delà de votre exemple, dans le cas d'un produit sans nom où il faut préciser le produit et lorsqu'il est fabriqué à façon. Ne pourriez-vous pas retrancher encore plus de coûts qu'avec la société liée. . .

Mme Robinson-Gow: Notre évaluation des coûts de production est extrêmement prudente. Le poste de 62$ nous paraît élevé, même pour un produit de marque. Oui, vous avez tout à fait raison, avec un produit sans nom, ça pourrait être beaucoup plus bas, et l'écart augmenterait.

Mais cela ne nous inquiète pas trop, car cela ne représente qu'une part modeste du marché. Les marques des détaillants ont un avantage qui serait maintenu même si la taxe était imposée au niveau du gros.

[*Texte*]

the category. What we are mostly concerned about are products like Sunlight, which is a brand-name product just like Tide, and the significant disparity that they realize.

Another point to be made is that one of the concerns about a wholesale-level tax has been that it could increase the prices of the product in the market. But the wholesale mark-ups are very slim in this category as well, and so any concern about the prices being driven up substantially with a wholesale-level tax are not real concerns in this industry.

Another issue is whether or not there would be a lot of new taxpayers. Virtually all our customers for laundry detergents are already taxpayers. They are buying cosmetics and health goods on a wholesale level. They have systems in place. It would be very simple for them to add laundry detergents to this category. In fact, the laundry detergents category in our own business is very similar to bar soaps. We have the same sales force selling it; it is on the same price list; we use the same kind of volume discounts. It is very, very similar. Bar soaps are at the wholesale level; laundry detergents we would like to see there.

As I mentioned, import competition, which has been another concern about the wholesale-level tax, is virtually a non-issue here, because the imports would be less than 1%.

Private store-brand competition, as I mentioned, is not a significant factor. These brands account for only 7% of the entire market and, in any event, are perceived to be different from our type of goods. The small presence of private brands would also overcome one of the chief objections to the wholesale-level tax expressed by the Goodman committee. In fact, one contract manufacturer is here today, Witco. As far as our knowledge is concerned, they produce virtually all of the 7% of the private-brand product, and our understanding from them is that they would be virtually unaffected by a wholesale-level tax.

Apart from Witco, P&G, Colgate, and Lever produce the remaining 93% of the market. Colgate and P&G are vertically integrated; Lever is not. Vertically integrated companies account for 70% of the market, and we both desire a wholesale-level tax.

• 1620

Now, Monty is prepared to discuss a few options that we have if a wholesale-level tax is not attainable.

Mr. Emerson: Our preference is to go to the wholesale-level tax for the laundry detergent category, and we see three options altogether. One is the wholesale-level tax.

[*Traduction*]

Essentiellement, ils sont dans la catégorie de 7 p. 100. Ce qui nous inquiète surtout, ce sont les produits comme Sunlight, qui est un produit de marque comme Tide, où l'inégalité en leur faveur est marquée.

Il faut dire aussi que l'un des arguments présentés contre la taxe au niveau du gros était qu'elle pourrait provoquer une augmentation des prix de détail. Mais dans cette catégorie, les taux de marge au niveau du gros sont minimes, et donc, les inquiétudes concernant une hausse importante des prix à la suite du transfert de la taxe au niveau du gros ne sont pas vraiment fondées dans cette industrie.

Une autre question qui se pose est celle de savoir s'il y aurait ou non un grand nombre de nouveaux cotisants. Pratiquement tous nos acheteurs de lessives cotisent déjà. Ils achètent des produits cosmétiques et sanitaires au niveau du gros. Ils ont déjà des systèmes en place. Il leur serait très simple d'ajouter les lessives dans cette catégorie. En fait, dans notre secteur, la catégorie des lessives est très semblable à celle des savons en pains. Elles sont vendues par les mêmes représentants. Elles figurent sur la même liste de prix; nous accordons le même genre de remises pour les grosses commandes. Elles sont très, très semblables. Les savons en pains sont taxés au niveau du gros; nous aimerions qu'il en soit de même pour les lessives.

Comme je l'ai dit, la concurrence des importations, qui causait un autre problème à propos de la taxe au niveau du gros, ne se pose pratiquement pas ici, car les importations représentent un peu moins de 1 p. 100 du marché.

La concurrence des marques des détaillants, comme je l'ai dit aussi, n'est pas très importante. Ces marques ne représentent que 7 p. 100 du marché, et quoi qu'il en soit, elles sont considérées comme étant différentes de nos produits. Cette présence des marques privées répondrait également à une des principales objections qu'a soulevées le comité Goodman contre la taxe au niveau du gros. En fait, un des fabricants à façon, Witco, est présent ici aujourd'hui. À notre connaissance, il produit à peu près la totalité des 7 p. 100 que représentent les marques privées, et d'après ce qu'ils nous ont dit, la taxe de vente au niveau du gros ne les dérangerait pas.

Hormis Witco, il y a P&G, Colgate et Lever, qui se partagent les 93 p. 100 restants. Colgate et P&G sont verticalement intégrées; Lever est à part. Les sociétés intégrées verticalement représentent 70 p. 100 du marché, et nous désirons toutes deux que la taxe soit portée au niveau du gros.

Monty va maintenant vous expliquer les différentes options qui se présentent s'il n'est pas possible d'obtenir ce transfert de la taxe.

M. Emerson: Nous préférerions que la taxe soit transférée au niveau du gros pour la catégorie des détersifs à lessive, et nous avons selon nous trois options. La

[*Text*]

Another one is to import our laundry detergents; and as we heard earlier in the discussion with the Montreal group, there is in effect a reverse tariff right now under the proposed legislation that would favour imports. We could see that happening, and of course, with free trade coming along that may happen in some ways anyway after next January.

The other way, of course, is to reactivate a related marketing company structure. We tried it twice and gave it up because we thought the thing would end in six months, based on what the government said it was going to do. But we could still do it, and we could therefore go the same way as Lever has, for example, and save ourselves $5 million or reduce government revenue from that aspect by $5 million.

The Chairman: You are taking the assumption that moving to the wholesale level does not increase your tax.

Ms Robinson-Gow: Moving to the wholesale level does not increase our tax.

Mr. McCrossan: Even at the wholesale level you have made two proposals. One was laundry detergents only, and that is fairly specific. The other is household chemicals. Is there a convenient, readily known, readily agreed-upon definition of what a household chemical is?

Ms Robinson-Gow: It may be hard to describe or define that category. It is very diverse, and that is one of the reasons we recognize that the government might have some difficulties. You might consider laundry products and then you would bring into the definition things such as bleach. A lot of the bleaches are produced by related marketing companies, so there would be a substantial revenue gain there. You would bring in fabric softeners, and again, fabric softeners are sometimes produced in related marketing companies. One company's fabric softener is produced by a contract manufacturer, so there might be some objection there. But laundry products are a fairly distinct category: bleach, fabric softener and laundry detergent.

Apart from that, household chemicals are a pretty broad category. It includes our types of products, which are dish detergents, household cleansers and so on, but then it includes carpet cleaners, oven cleaners, drain openers, toilet bowl cleaners, all kinds of things. So it does become rather more difficult to define when you get into the whole category.

Mr. McCrossan: Is there any problem with any of those things you listed? I was thinking of oven cleaners and toilet bowl cleaners. Could they all effectively be moved to the wholesale level, in your opinion?

[*Translation*]

première est celle de la taxe au niveau du gros. La deuxième serait d'importer les lessives; et comme on a pu l'entendre plus tôt lors de l'échange avec le Bureau de commerce de Montréal, les dispositions législatives proposées auraient pour effet de renverser les tarifs douaniers et de favoriser ainsi les importations. Ce serait une chose à envisager, et il est bien sûr possible qu'avec l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange, cela se fasse de toute manière après janvier prochain.

L'autre possibilité, bien sûr, c'est de réenvisager la création d'une société de commercialisation liée. Nous y avons pensé deux fois et nous y avons renoncé parce que nous croyions que tout serait fini dans six mois, nous fondant sur les déclarations du gouvernement. Mais nous pourrions y revenir, et suivre en cela l'exemple de Lever, ce qui nous permettrait d'économiser 5 millions de dollars, ou, vu autrement, de diminuer de 5 millions de dollars les recettes du gouvernement.

Le président: Vous partez de l'hypothèse qu'en passant au niveau du gros, la taxe n'augmenterait pas pour vous.

Mme Robinson-Gow: Cela ne la ferait pas augmenter pour nous.

M. McCrossan: Même à propos de ce transfert de la taxe à un autre niveau, vous avez présenté deux propositions. L'une concernait les lessives seulement, et c'était assez précis. L'autre comprenait les produits chimiques ménagers. Existe-t-il une définition simple et généralement acceptée de ce qu'est un produit chimique d'usage domestique?

Mme Robinson-Gow: La définition de cette catégorie pourrait poser des problèmes. Elle est très variée, et c'est une des raisons pour lesquelles nous admettons que cela pourrait poser des difficultés au gouvernement. On pourrait considérer les produits de lessive et inclure dans la définition les javellisants, par exemple. Bien des javellisants sont produits par des sociétés de commercialisation liées, et cela représenterait donc des gains importants. On pourrait inclure aussi les adoucisseurs de tissu, qui sont dans le même cas. Il y en a un qui est produit par un fabricant à façon, ce qui pourrait entraîner des objections de ce côté-là. Mais les produits de lessive sont une catégorie assez précise: les javellisants, les adoucisseurs de tissu et les détersifs.

En dehors de cela, les produits chimiques ménagers constituent une catégorie assez vaste. Ils comprennent nos produits, c'est-à-dire les produits de vaisselle, les récurants ménagers, et ainsi de suite, mais aussi les nettoyants pour tapis, pour fours, les produits pour déboucher les tuyaux d'écoulement, les nettoyants pour les toilettes, et toutes sortes de choses. Il devient donc plus complexe de définir toute la catégorie.

M. McCrossan: Certains des produits que vous avez nommés poseraient-ils des problèmes? Je songeais aux nettoyants pour les fours ou pour les toilettes. À votre avis, serait-il possible de transférer la taxe sur tous ces produits-là au niveau du gros?

[*Texte*]

Ms Robinson-Gow: They could, in our opinion. We do not produce a lot of those products, so I cannot comment on the presence of imports, for example, or whether or not the private store competition is substantially larger. In fabric softeners, for example, there could be a larger presence of generic products. It still would be less than the majority of the market, but there would be a greater presence than the 7% in laundry detergents. But in our opinion you could move all household chemicals to the wholesale level.

Mr. Emerson: And we would welcome that.

Ms Robinson-Gow: We would welcome that; we would prefer that. That is what we wanted originally, and we still would prefer that.

The Chairman: Do you not sell any of your products to wholesalers?

Ms Robinson-Gow: We do, but the wholesale mark-ups are very slight in this category, Mr. Chairman, so there would not be a great amount of additional tax.

The Chairman: So when you sell to Oshawa wholesale, you would sell your goods without tax and they would have to charge tax on their mark-up.

Ms Robinson-Gow: That is right, which they do now for bar soaps and so on. Being at the wholesale level for those products—

The Chairman: They would have to do that for everybody now, would they not?

Ms Robinson-Gow: They already have to deal with that for bar soaps and and all these other products.

Mr. Emerson: They deal with it for a great number of the products they carry.

Ms Robinson-Gow: Virtually everything they buy.

Mr. Emerson: So laundry detergents is not a big deal as far as administration is concerned.

Mr. Minaker: I have a supplementary to that, Mr. Chairman. There is no place a consumer can go to buy your product at retail level.

Mr. McCrossan: You mean going to a manufacturer.

Mr. Minaker: No. We have a problem where a consumer can go to a wholesaler and buy directly. At the present time your products are not available to the consumer at a wholesale level directly, or the majority are not.

• 1625

Ms Robinson-Gow: The majority would not. Predominantly, our products are sold—

Mr. Minaker: So the majority of the consumption is at the retail level where you go directly to the retail level.

[*Traduction*]

Mme Robinson-Gow: Ce serait possible, à notre avis. Nous ne fabriquons pas beaucoup de ces produits-là, et je ne peux donc pas vous dire quelle est l'importance des importations dans ce secteur, par exemple, ni si la concurrence des marques privées est plus grande. Pour les adoucisseurs de tissu, par exemple, il y a davantage de produits génériques. Ils n'ont pas la plus grosse part du marché, mais ils représentent plus que les 7 p. 100 que représentent les lessives. Mais nous pensons qu'il serait possible d'imposer la taxe au niveau du gros pour tous ces produits chimiques ménagers.

M. Emerson: Et nous en serions heureux.

Mme Robinson-Gow: Nous en serions heureux; c'est ce que nous préférons. C'était ce que nous demandions au départ, et c'est encore notre préférence.

Le président: Ne vendez-vous aucun de vos produits à des grossistes?

Mme Robinson-Gow: Si, mais les taux de marge sur le prix de gros sont si faibles dans cette catégorie, monsieur le président, que cela ne représenterait pas une très forte augmentation de la taxe.

Le président: Donc, lorsque vous vendriez à Oshawa Wholesale, vous vendriez sans calculer la taxe, et c'est le grossiste qui ferait payer la taxe sur son prix au détaillant.

Mme Robinson-Gow: C'est exact, et c'est ce qu'ils font déjà pour les savons en pains et d'autres produits. Une taxe au niveau du gros pour ces produits. . .

Le président: Il faudrait désormais qu'ils le fassent pour tout le monde, n'est-ce pas?

Mme Robinson-Gow: Ils doivent déjà le faire pour les savons en pains et tous ces autres produits.

M. Emerson: Ils le font déjà pour un grand nombre de leurs produits.

Mme Robinson-Gow: Pour pratiquement tout ce qu'ils achètent.

M. Emerson: Sur le plan administratif, ce ne serait donc pas un gros problème d'y ajouter les lessives.

M. Minaker: Monsieur le président, j'ai une question supplémentaire. Le consommateur ne peut pas acheter vos produits au détail.

M. McCrossan: Vous voulez dire aux fabricants.

M. Minaker: Non. Il y a le problème des consommateurs qui achètent directement aux grossistes. Actuellement, le consommateur ne peut pas acheter vos produits, ou la majorité d'entre eux, directement chez le grossiste.

Mme Robinson-Gow: La plupart ne le feraient pas. Nos produits sont surtout vendus. . .

M. Minaker: La plus grande partie de la consommation se fait donc au niveau de la vente au détail; vous passez directement au niveau du détail.

[*Text*]

Ms Robinson-Gow: Yes.

Mr. Minaker: So as a government we are not faced with a tax problem in your situation to the degree that we are in, say, microwave ovens or—

Ms Robinson-Gow: Exactly!

Mr. Emerson: Very true.

Ms Robinson-Gow: When the measures were proposed before, not only did they include household chemicals but they included things like sporting goods, toys and things. This was a big problem for Canadian Tire, probably the majority of Canadian Tire's problem. Canadian Tire does not buy much in the way of laundry detergent. They have some but they already have bar soaps, so adding laundry detergent should not be a significant issue. But when you start talking about appliances, toys, sporting goods, there is a lot more importing going on in some of those industries and it is more of a problem to move to the wholesale level.

Mr. Cassidy: I have a couple of questions. My first question is to Ms Robinson-Gow. As I understand it, as far as the general area of household chemicals, most of them are domestically produced. Is that right?

Ms Robinson-Gow: In the categories we are in, that is true.

Mr. Cassidy: Secondly, what you are saying is that to apply the wholesale tax as had been proposed last year to household detergents, to laundry detergents, that is not a complex problem in terms of the administration by the retailers and by the other firms in the distribution chain. Am I right?

Ms Robinson-Gow: Yes. It could probably be done virtually overnight. The move to the health goods, I think there were a couple of months' notice; the cosmetics were introduced on an overnight basis to the wholesale level. The systems are already there, it is simply a matter of adding another product. It could be done very quickly. It could be done July 1, as was originally proposed last November.

Mr. Cassidy: And if we start to lean in this way are we going to see Lever Brothers coming in saying, my God, what are you doing? Is that likely?

Ms Robinson-Gow: They could, but our view is that they have an unfair advantage. Basically, the tax content in their products is virtually 3% lower than ours and it is a brand name product just like ours. Yes, they have an advantage, they probably do not want to lose it.

Mr. Emerson: They have had that advantage for about 18 months, but not prior to that.

Mr. Cassidy: But not prior to that.

[*Translation*]

Mme Robinson-Gow: Oui.

M. Minaker: Par conséquent, comme gouvernement, nous ne connaissons pas, dans votre cas, le problème fiscal qui se pose, par exemple, dans le cas des fours à micro-ondes. . .

Mme Robinson-Gow: Exactement!

M. Emerson: C'est très vrai.

Mme Robinson-Gow: Lorsque les mesures ont été proposées, plus tôt, elles comprenaient non seulement des produits chimiques ménagers, mais aussi de l'équipement sportif et des jouets, par exemple. Cela créait un gros problème pour Canadian Tire, la plus grande partie, peut-être, du problème de Canadian Tire. Cette société n'achète pas beaucoup de détergents. Elle en a quelques-uns, mais elle vend déjà des pains de savon, de sorte que l'addition du détergent n'aurait pas constitué un gros problème. Mais lorsqu'il s'agit d'accessoires, de jouets, d'équipement sportif, il y a beaucoup plus d'importations dans certaines de ces industries, et cela crée un plus gros problème lorsqu'on passe au niveau de la vente en gros.

M. Cassidy: J'ai quelques questions à poser. La première s'adresse à Mme Robinson-Gow. Si je comprends bien, dans le domaine général des produits chimiques ménagers, la plupart sont fabriqués au pays. Est-ce exact?

Mme Robinson-Gow: Dans les catégories qui nous intéressent, c'est vrai.

M. Cassidy: Deuxièmement, vous dites, n'est-ce pas, qu'appliquer la taxe de vente en gros aux détergents ménagers, aux lessives, comme cela a été proposé l'an dernier, ce n'est pas un problème complexe en ce qui concerne l'application de cette mesure par les détaillants et par les autres entreprises qui font partie de la chaîne de distribution. Est-ce exact?

Mme Robinson-Gow: Oui. Cela pourrait probablement se faire du jour au lendemain. Dans le cas des biens de santé, je crois qu'il y a eu un préavis de quelques mois; les produits cosmétiques ont été incorporés du jour au lendemain au niveau de la vente en gros. Les systèmes existent déjà; il s'agit tout simplement d'ajouter un autre produit. Cela pourrait se faire très rapidement. Cela pourrait avoir lieu le 1er juillet, selon ce qui a été proposé en novembre dernier.

M. Cassidy: Et si nous commençons à nous orienter dans cette direction, allons-nous voir Lever Brothers fondre sur nous avec indignation? Est-ce probable?

Mme Robinson-Gow: Ils pourraient le faire, mais, selon nous, ils jouissent d'un avantage injuste. Au fond, le contenu fiscal de leurs produits est inférieur d'à peu près 3 p. 100 au nôtre, alors qu'il s'agit d'un produit de marque tout comme le nôtre. Ils possèdent effectivement un avantage qu'ils ne veulent probablement pas perdre.

M. Emerson: Ils possèdent cet avantage depuis 18 mois, environ. Mais ils ne l'avaient pas auparavant.

M. Cassidy: Ils ne l'avaient pas auparavant.

[*Texte*]

Ms Robinson-Gow: Really, 70% of the market is disadvantaged right now and Lever occupies about 20% of the market so. . .

Mr. Cassidy: Has their market share been expanding as a consequence of this?

Ms Robinson-Gow: The market shares have not changed a great deal over time.

Mr. Emerson: Not at this point. They have an advantage which gives them a greater margin which they can use to increase their share, or other companies would have to fight against that. In the long run, of course, that would reduce total profits in the industry and the income tax portion.

Mr. Cassidy: You are saying that could be an effect as well.

On the question of M and D costs, it has been suggested by the Montreal Board of Trade, for example—they were just here—that where M and D costs for manufacturers were up around 10% or 12%, the costs of computing those M and D costs would be sufficiently high that the manufacturer would just throw up his hands, so to speak, and claim the 7% standard deduction.

Now, your brief here seems to indicate that you do not agree with that. In the appendix to the material you sent out to us a few days ago, you say that distribution costs are relatively identifiable on an actual cost basis by all types of entities.

You have a complex range of products. I presume that some of your manufacturing outlets are manufacturing different lines of chemicals which are obviously marketed by the same company but are not the same. So you may be making Spic and Span, Joy and Cheer in the same plant, or something like that. In your experience, is there any particularly difficult or costly problems in calculating and allocating marketing and distribution costs where you have a multi-product company with a fairly complex range of products being offered?

Mr. Emerson: It is not costly, because we do it now; we try to keep records of every product. But it is difficult from the point of view that many of these allocations are arbitrary and you can argue nine ways on a given brand, how much does this one cost versus that one. Even one size versus another.

Mr. Cassidy: Right.

Mr. Emerson: I got the impression the point they were making was that you would get these differences and you could easily change from one brand to another. But once you have a system to do your costing by brand and it is in place, the actual cost of doing it is not going to change much.

[*Traduction*]

Mme Robinson-Gow: En réalité, 70 p. 100 du marché est désavantagé à l'heure actuelle, et Lever occupe environ 20 p. 100 du marché, de sorte que. . .

M. Cassidy: Sa part du marché a-t-elle augmenté du fait de cette mesure?

Mme Robinson-Gow: Les parts du marché n'ont pas évolué beaucoup avec le temps.

M. Emerson: Pas pour l'instant. Ils possèdent un avantage qui leur donne une plus grande marge qu'ils peuvent utiliser pour augmenter leur part, ou les autres entreprises devraient lutter contre cela. À long terme, évidemment, cela réduirait l'ensemble des profits dans l'industrie et la portion qui constitue l'impôt sur le revenu.

M. Cassidy: Selon vous, cet effet-là pourrait aussi se produire.

Pour ce qui est des coûts de C et D, par exemple, le Bureau de commerce de Montréal—qui a témoigné juste auparavant—a allégué que si les coûts de C et D subis par les fabricants se situaient aux environs de 10 ou 12 p. 100, le coût du calcul de ces frais serait suffisamment élevé pour que les fabricants abandonnent la partie, pour ainsi dire, et réclament la réduction forfaitaire de 7 p. 100.

Il semble, d'après votre mémoire, que vous ne partagez pas cet avis. Dans l'annexe de la documentation que vous nous avez envoyée il y a quelques jours, vous dites que les coûts de distribution sont relativement faciles à déterminer d'après le coût effectif des entités de tout genre.

Vous possédez un large éventail de produits. Je suppose que certains de vos comptoirs de fabrication produisent différentes marques de produits chimiques qui sont manifestement commercialisés par la même entreprise, mais qui ne sont pas les mêmes. Peut-être fabriquez-vous Spic & Span, Joy et Cheer dans la même usine, ou quelque chose du genre. Selon vous, le calcul et la répartition des coûts de commercialisation et de distribution présentent-ils des problèmes particulièrement difficiles ou coûteux dans le cas d'une entreprise qui offre un assez large éventail de produits?

M. Emerson: Ce n'est pas coûteux, car nous le faisons déjà; nous essayons de tenir des dossiers sur chaque produit. Mais c'est difficile en ce sens que beaucoup de ces répartitions sont arbitraires et que, au sujet d'une marque donnée, on peut discuter de bien des manières pour savoir comment celui-ci coûte par rapport à celui-là. On peut même comparer les diverses tailles.

M. Cassidy: D'accord.

M. Emerson: L'impression que j'en ai retirée, c'est qu'on peut obtenir ces différences et passer facilement d'une marque à une autre, mais une fois qu'on possède un système établissant le coût par marque et que ce système est en place, le coût effectif de l'opération ne change pas beaucoup.

[*Text*]

• 1630

The Chairman: But you still have the same problem.

Mr. Emerson: You still have arguments, and where you have judgment matters, you are going to get new discussions: let us reduce the cost of that one because it is sales taxable this way, and raise it on that one, where we have swings.

The Chairman: You have food in your package, which is not taxable.

Mr. Emerson: We have a number of products that are not sales taxable at all.

The Chairman: Presumably head office overhead would have to be then related to the marketing costs of the food departments as opposed to the soap department.

Ms Robinson-Gow: For example, our on-site warehouse is probably all allocated in one way, but we have people in the warehouse handling raw materials as well as outgoing product. You would have to take an individual salary in the warehouse and split it between the marketing part of the business and the manufacturing.

I think the point is that we are not required to do a wholesale-level tax. It would save—

Mr. Cassidy: The question I am asking is a different one. I appreciate that the nature of your manufacturing is a bit different from some of the other things we are talking about. Another good example would be a sporting goods manufacturer who has a wide range of products being made at different plants, and so on, some are being brought in and some are being produced in domestic operation. The cost accounting problems of allocating costs occur right now, when you are trying to allocate overheads for your own internal profit and loss reckonings.

Mr. Emerson: They will go up if this proposal becomes law, because we will have to then determine which is manufacturing and which is not, which we now do not determine. But they will not double.

Mr. Cassidy: But it is basically a minor increase in cost to compute these marketing and distribution costs, is it not?

Ms Robinson-Gow: But we have to be a lot more careful now, because they start affecting the sales tax that we recover from our customers. If we make a mistake and do not recover the right amount, it will not be possible to recover it easily afterwards. We have to be a lot more careful how we do allocate these costs, as between taxable products and exempt products. It would take us more time.

[*Translation*]

Le président: Mais vous êtes toujours aux prises avec le même problème.

M. Emerson: On continue d'argumenter et, dans des questions de jugement, il y a de nouveaux débats: réduisons le coût de ceci, qui est sujet à la taxe de vente, et augmentons le prix de cet autre article, qui nous laisse plus de jeu.

Le président: Parmi vos produits, vous comptez des aliments, qui ne sont pas imposables.

M. Emerson: Nous comptons plusieurs produits qui ne sont pas du tout soumis à la taxe de vente.

Le président: On peut supposer que les frais généraux devraient être rattachés aux coûts de commercialisation des services des aliments plutôt que du service des savons.

Mme Robinson-Gow: Par exemple, notre entrepôt local fait probablement l'objet d'une répartition uniforme, mais nous avons, à l'entrepôt, des gens qui font la manutention de matières premières aussi bien que de produits finis. Il faudrait prendre un salaire donné de l'entrepôt et le répartir entre les éléments commercialisation et fabrication de l'entreprise.

L'important, c'est que nous ne sommes pas tenus d'appliquer une taxe au niveau de la vente en gros. Cela entrainerait des économies. . .

M. Cassidy: Ma question est différente. Je me rends compte que votre fabrication est un peu différente de certaines autres dont nous avons parlé. Un autre bon exemple serait celui d'un fabricant d'équipement sportif qui crée un large éventail de produits dans des usines différentes, qui en importe certains et qui en produit d'autres au pays. Les problèmes de comptabilité des coûts associés à la répartition des coûts existent déjà lorsque vous voulez répartir les frais généraux en vue de la détermination de vos propres profits et pertes intérieurs.

M. Emerson: Les coûts vont augmenter si le projet de loi est adopté, car nous devrons alors déterminer ce qui relève de la fabrication et ce qui n'en relève pas, ce que nous ne faisons pas à l'heure actuelle. Mais ce coût ne sera pas doublé.

M. Cassidy: Au fond, cela représente une légère augmentation des coûts que de calculer ces coûts de commercialisation et de distribution, n'est-ce pas?

Mme Robinson-Gow: Il nous faut pourtant nous montrer beaucoup plus prudents maintenant, car cela commence à influencer la taxe de vente que nous recouvrons auprès de nos clients. Si nous faisons une erreur et que nous ne recouvrons pas la bonne quantité, ce sera impossible de la recouvrer facilement plus tard. Il nous faut nous montrer beaucoup plus prudents dans la répartition de ces coûts entre les produits taxables et ceux qui ne le sont pas. Il nous faudrait y mettre plus de temps.

[*Texte*]

Mr. Cassidy: Because of the fact that the tax you pay is not just based on an invoice price, but in fact is—

Ms Robinson-Gow: Exactly.

The Chairman: Thank you very much. I think you are the first company that has ever come before us and said, by God, take us to the wholesale level. We had hearings all last fall on this matter and people were saying, my God, do not take us to the wholesale level, it would be a disaster, and here you are.

Mr. Cassidy: They are also saying, so long as Lever Brothers comes with us.

The Chairman: We have Blake Murray handling it, and he has them all confused.

Mr. Emerson: That is very much what we would like, and we thank you very much for hearing us today.

• 1635

Mr. Andrew Vanderwal (Director, Trade Research, Canadian Importers Association Inc.): Mr. Chairman, members of the Standing Committee on Finance and Economic Affairs, thank you for this opportunity to appear before the commmittee on the consideration of the interim sales tax measures relating to marketing distribution costs.

By way of very brief introduction, I represent the Canadian Importers Association, which is a non-profit trade association founded in 1932 and federally incorporated in 1936. The association represents over 700 member firms, whose business activities include a wide range of trade-related activities.

We recognize that a major endeavour on the part of the Department of Finance with the tax reform process is to reduce tax-induced distortions in economic decision-making. The overall thrust is therefore to broaden the base of firms to which federal sales tax is applied and to lower the rate of tax so the tax reform process is revenue-neutral. The tax reform is also to reduce discrepancies that may exist in the federal sales tax application to importers and to domestic manufacturers. The association fully supports this endeavour to improve on the current very flawed manufacturer's sales tax.

The major concern from the association's perspective stems from the interim measures that are being used as stop-gap measures prior to implementation of what we know as phase two of tax reform. These stop-gap measures attempt to improve a very flawed system, rather than immediately to proceed with a complete overhaul of the system. These interim measures are being viewed very seriously by association members, as there are some

[*Traduction*]

M. Cassidy: C'est que la taxe que vous payez ne se fonde pas uniquement sur le prix facturé, mais qu'elle est en réalité. . .

Mme Robinson-Gow: Exactement.

Le président: Merci beaucoup. Je pense que vous êtes la première entreprise à venir nous dire d'appliquer la taxe au niveau de la vente en gros. L'automne dernier, nous avons tenu des audiences sur cette question, et les gens sont venus nous supplier de ne pas appliquer la mesure au niveau de la vente en gros, car ce serait un désastre, et pourtant, vous nous dites autre chose.

M. Cassidy: Ils nous disent aussi que cela doit également s'appliquer à Lever Brothers.

Le président: C'est Blake Murray qui s'en occupe, et il y fait régner la confusion.

M. Emerson: C'est tout à fait ce que nous voulons, et nous vous remercions beaucoup de nous avoir écoutés.

M. Andrew Vanderwal (directeur, Recherche sur le commerce extérieur, Association des importateurs canadiens Inc.): Monsieur le président, membres du Comité permanent des finances et des affaires économiques, merci de me donner cette occasion de comparaître devant votre Comité au sujet de l'étude de la mesure provisoire de taxe de vente visant les coûts de commercialisation et de distribution.

En guise de brève introduction, permettez-moi de vous dire que je représente l'Association des importateurs canadiens, association de commerce extérieur à but non lucratif fondée en 1932 et constituée en vertu de la législation fédérale en 1936. L'association représente plus de 700 sociétés membres qui exercent un large éventail d'activités liées au commerce extérieur.

Nous reconnaissons qu'un des principaux objectifs du ministère des Finances, par la réforme fiscale, est de réduire les distorsions d'origine fiscale qui marquent les décisions économiques. L'orientation générale consiste donc à élargir la base des sociétés auxquelles s'applique la taxe de vente fédérale et à abaisser le taux d'imposition pour que la réforme fiscale soit neutre sur le plan des revenus. La réforme fiscale vise aussi à réduire les inégalités qui peuvent exister dans l'application de la taxe de vente fédérale entre les importateurs et les fabricants canadiens. Notre association appuie pleinement ce désir d'améliorer la taxe de vente que paient actuellement les fabricants et qui est marquée de graves défauts.

La principale inquiétude de l'association concerne les mesures provisoires précédant ce qu'on est convenu d'appeler la phase deux de la réforme fiscale. Ces mesures provisoires ont pour objet d'améliorer un système très défectueux plutôt que d'entreprendre dès maintenant la révision complète du système. Ces mesures provisoires ont été examinées très sérieusement par les membres de l'association, dont certains doutent que la phase deux de

[*Text*]

doubts whether we will actually see a phase two of tax reform, and there is a concern that we may have to live with these measures for some time to come.

Our initial concern in the tax reform process was with the related marketing company interim proposals, which would have resulted in arm's-length importers being treated differently for federal sales tax purposes from importers related to their suppliers. Unfortunately, that proposal is behind us now. But now we have a new proposal, announced with the federal budget on February 10, and this proposal would have federal sales tax calculated by a formula that takes into account marketing and distribution costs. This proposal addresses the same problem of tax avoidance through related marketing companies, but is a great improvement over the initial related marketing company proposals. But while the latter proposal is an improvement, we still have a number of serious reservations.

The marketing and distribution and deduction proposal considerably alters the federal sales tax application for many importers relative to domestic manufacturers. The extent of this realignment is not known as yet, as the detailed guidelines on which marketing and distribution costs may be deducted are not yet available. So a full and proper analysis of the impact of these proposals cannot take place without more information on which costs can be used as deductions.

Realignment in and of itself is not the issue for importers. A realignment of the tax treatment to one that clearly treats importers and domestic manufacturers equally and fairly would be welcomed.

About the interim measures, it is relatively clear that most importers will not be able to avail themselves of marketing and distribution deductions over the standard 7%. This is because, in part, of great difficulties importers would face in attempting to obtain all the necessary documentation from their overseas suppliers to substantiate the claims. As a result of these barriers, most importers will be able to avail themselves only of the standard 7% deduction, and domestic manufacturers with greater access to documentation regarding marketing and distribution costs in Canada will frequently be in a position to use a larger deduction than importers, even wherBe their marketing and distribution costs in Canada are no higher than those incorporated into the cost of a similar imported product.

[*Translation*]

la réforme fiscale soit un jour appliquée et craignent que ces mesures ne subsistent pendant un temps assez long.

Ce qui nous préoccupait au début en ce qui concerne la réforme fiscale, c'était les propositions provisoires visant les sociétés de commercialisation liées. Ces propositions auraient eu pour résultat que les importateurs sans lien de dépendance auraient été traités autrement, aux fins de la taxe de vente fédérale, que les importateurs liés à leurs fournisseurs. Heureusement, cette proposition a été retirée. Mais nous en avons maintenant une nouvelle, annoncée en même temps que le budget fédéral du 10 février, et selon laquelle la taxe de vente fédérale serait calculée selon une formule tenant compte des coûts de commercialisation et de distribution. Cette proposition s'attaque au même problème d'évasion de l'impôt par le biais des sociétés de commercialisation liées, mais elle constitue une grande amélioration par rapport aux premières propositions relatives aux entreprises de commercialisation liées. Cependant, bien que la nouvelle proposition constitue une amélioration, elle continue de nous inspirer de sérieuses réserves.

La proposition relative à la commercialisation, à la distribution et aux déductions modifie considérablement l'application de la taxe de vente fédérale pour beaucoup d'importateurs, par rapport aux fabricants canadiens. L'étendue de cette réaffectation n'est pas encore connue, puisqu'on ne sait pas encore quels seront les principes directeurs détaillés sur lesquels sera fondée la déduction des coûts de commercialisation et de distribution. Une analyse approfondie et correcte de l'impact de ces propositions ne peut donc pas avoir lieu en l'absence de renseignements additionnels sur la nature des coûts pouvant être utilisés au titre des déductions.

Ce n'est pas la réaffectation elle-même qui constitue un problème pour les importateurs. Un nouveau traitement fiscal, qui traite clairement les importateurs et les fabricants de la même manière et avec équité, voilà ce que nous souhaiterions.

Au sujet des mesures provisoires, il est assez évident que la plupart des importateurs ne pourront pas se prévaloir de déductions dépassant les 7 p. 100 forfaitaires à l'égard de leurs frais de commercialisation et de distribution. Cela s'explique notamment par les difficultés que les importateurs connaîtraient en voulant obtenir toute la documentation nécessaire de leurs fournisseurs étrangers pour appuyer leurs réclamations. En conséquence de ces obstacles, la plupart des importateurs ne pourront recourir qu'à la déduction forfaitaire de 7 p. 100, alors que les fabricants canadiens, ayant plus facilement accès à la documentation relative aux coûts de commercialisation et de distribution au Canada, seront souvent en mesure d'utiliser une déduction plus élevée que les importateurs, même dans les cas où leurs coûts de commercialisation et de distribution au Canada ne seront pas plus élevés que ceux qui sont compris dans le coût d'un produit semblable, importé celui-là.

[*Texte*]

As was discussed earlier today, importers are not the only firms that will pay more federal sales tax under the proposed measures. Domestic manufacturers that produce business inputs tend to have lower marketing and distribution costs as a component of their selling price than would be the case with consumer products. These companies will have fewer deductions to reduce their federal sales tax application and the proposed measures will result in an increase in the federal sales tax application on many products used as business inputs.

• 1640

The Chairman: Mr. Vanderwal, what do you say to the fact that the manufacturers of capital goods, whom you are now referring to, all say that this system gives importers a big advantage? You are saying as an importer, and an organization of importers, that it gives domestic manufacturers an advantage, but they take the position exactly the opposite view—that it gives you an advantage. Now, I just finished looking at the presentation of the Montreal Board of Trade who say that you, importers, are now going to be away ahead of the game. I wonder how you rationalize that. We get you telling us that importers are worse off, and the Montreal Board of Trade is saying that importers are better off. All our other witnesses until now have said that importers are far better off.

Mr. Vanderwal: I was very interested to hear the analysis of the other witnesses. At the association, we have what we call an ad hoc tax reform committee, which is represented by many importers, legal firms and consultants. We have looked at the matter rather closely and it would appear that importers who are able to use the standard 7% deduction would in effect have their federal sales application rise from 12% to 13.95%.

The Chairman: Presumably your base would still be on the base it is now. In other words, presumably it would be the price less the cost of transportion to the border.

Mr. Vanderwal: That method of calculating value for duty—the transaction value—was determined by international agreement. Importers of products to Canada are no more favoured in that regard than Canadian exporters are in their exports to other countries.

The Chairman: All right, but we are not talking about exporters; we are talking about importers here. An importer does not pay his tax on his invoice price, he pays it on his price less his cost of getting it to the border.

[*Traduction*]

Comme il a été dit plus tôt aujourd'hui, les importateurs ne sont pas les seules sociétés qui paieront une taxe de vente fédérale plus élevée en vertu des mesures proposées. Les fabricants qui produisent des intrants d'entreprise ont tendance à accuser des coûts de commercialisation et de distribution plus faibles, comme élément de leur prix de vente, que ce ne serait le cas des produits de consommation. Ces sociétés auront moins de déductions qui leur permettent de réduire l'application de la taxe de vente fédérale, et les mesures proposées auront pour résultat une augmentation de l'application de la taxe de vente fédérale à l'égard de beaucoup de produits utilisés comme intrants d'entreprise.

Le président: Monsieur Vanderwal, comment réagissez-vous à ce que disent tous les fabricants de biens de capital, auxquels vous faites maintenant allusion, c'est-à-dire que ce système accorde un grand avantage aux importateurs? À titre d'importateur et d'organisation d'importateurs, vous dites que la mesure accorde un avantage aux fabricants canadiens, mais ceux-ci soutiennent exactement le contraire—qu'elle vous accorde un avantage à vous. Je viens tout juste d'examiner l'exposé du Bureau de commerce de Montréal où il est dit que vous, les importateurs, allez prendre une avance considérable. Comment comprendre cela? Vous nous dites que la situation des importateurs empire, et le Bureau de commerce de Montréal nous dit que la situation des importateurs s'améliore. Tous nos autres témoins, jusqu'à présent, nous ont dit que la mesure favorise les importateurs.

M. Vanderwal: J'ai trouvé très intéressante l'analyse faite par les autres témoins. Dans notre association, nous possédons un comité spécial de la réforme fiscale, représenté par beaucoup d'importateurs, d'études juridiques et de consultants. Nous avons examiné la question d'assez près, et il semble que les importateurs pouvant utiliser la déduction forfaitaire de 7 p. 100 verront l'application à eux de la taxe de vente fédérale passer de 12 à 13.95 p. 100.

Le président: Je suppose que la base resterait la même qu'aujourd'hui. En d'autres termes, on peut supposer que ce serait le prix, moins le coût du transport jusqu'à la frontière.

M. Vanderwal: Ce calcul de la valeur aux fins des droits—la valeur de la transaction—a été déterminé par une entente internationale. À cet égard, les importateurs ne sont pas plus favorisés que les exportateurs.

Le président: D'accord, mais nous ne parlons pas des exportateurs, nous parlons des importateurs. L'importateur n'applique pas sa taxe au prix de sa facture, il l'applique à son prix, moins le coût du transport jusqu'à la frontière.

[*Text*]

Mr. Vanderwal: That is correct.

The Chairman: So he has already deducted his transportation.

Mr. Vanderwal: The transportation from the direct point of shipment.

The Chairman: Yes, that is right. He has deducted his delivery to the border and now he deducts another 7%. Now, does that not put him away ahead of the game and would you not be there saying, "Clap, clap, clap—great stuff—it is good for importers"?

Mr. Vanderwal: But there is no tax reform that could address the value-for-duty issue as it was decided by international agreement only a few years ago, that a fair way of treating imports in each country is to have as the transaction value—the value on which duty is paid and federal sales tax is applied. . . that value that does not include getting the goods to the border.

The Chairman: I appreciate that. But once you have that position, then you get 7% off that position.

Mr. Minaker: That is right.

The Chairman: That means you are 7% better off than you were before—of course plus 25%. The other fellow can no longer can get any deduction. Right now he deducts his delivery costs from his calculation, but he just takes the 7%. He cannot get the delivery cost plus 7%. He takes 7% or he takes his real delivery and marketing cost, whatever they are. On capital goods there may be 2% or 3%—well, that is too bad; he takes his 7% and that is all he has. It would seem to me that importers are advantaged, and I am just really curious how you say that importers are disadvantaged.

Mr. Vanderwal: Importers would not be disadvantaged vis-à-vis the capital good manufacturers whom you referred to and who would not be able to have deductions over and above 7%. To this date we do not know what will qualify as a deduction. We do not have detailed guidelines on what marketing and distribution costs can be used, so we do not know to what extent there will be a realignment. There could be very little in the way of realignment and any perceived advantage importers have could continue under the interim measures. As I mentioned earlier, there is no objection on the part of importers of shifting to a tax system that treats imports in domestic. . .

• 1645

The Chairman: I have another question, because when Mr. Goodman was here he suggested that if we were going to go ahead with this measure, then the answer would be

[*Translation*]

M. Vanderwal: C'est exact.

Le président: Il a donc déjà déduit son transport.

M. Vanderwal: Le transport à partir du point d'expédition.

Le président: Oui, c'est exact. Il a déduit son transport jusqu'à la frontière et il déduit maintenant une autre tranche de 7 p. 100. Est-ce que cela ne le favorise pas? Ne devrait-il pas se féliciter d'une mesure aussi avantageuse pour les importateurs?

M. Vanderwal: Mais aucune réforme fiscale ne peut toucher à la question de la valeur aux fins des droits qui a été décidée par une entente internationale il y a quelques années seulement, c'est-à-dire que c'est une façon équitable de traiter les importations dans chaque pays que la valeur de la transaction—la valeur à laquelle s'appliquent les droits et la taxe de vente fédérale—exclue le coût du transport des biens jusqu'à la frontière.

Le président: Je comprends cela. Mais une fois rendus là, vous obtenez une nouvelle déduction de 7 p. 100.

M. Minaker: C'est exact.

Le président: Cela veut dire que vous êtes avantagés de 7 p. 100 par rapport au régime antérieur—à quoi s'ajoutent évidemment les 25 p. 100. Les autres ne peuvent plus obtenir aucune déduction. À l'heure actuelle, ils déduisent les coûts de livraison de leurs calculs, mais ils prennent seulement les 7 p. 100. Ils ne peuvent pas obtenir le coût de livraison, plus les 7 p. 100. Ils prennent les 7 p. 100, ou bien ils prennent leurs coûts réels de livraison et de commercialisation, quels qu'ils soient. Dans le cas des biens de capital, ces coûts peuvent être de 2 ou 3 p. 100—dommage; on prend les 7 p. 100, et c'est tout ce qu'on obtient. Il me semble bien que les importateurs sont avantagés, et je suis vraiment curieux de savoir sur quoi vous vous fondez pour dire qu'ils sont désavantagés.

M. Vanderwal: Les importateurs ne seraient pas désavantagés par rapport aux fabricants de biens de capital dont vous avez parlé et qui ne pourraient pas obtenir d'autres déductions que les 7 p. 100. Jusqu'à présent, nous ne savons pas ce qui sera admissible à titre de déduction. Nous ne possédons pas de lignes directrices détaillées quant aux coûts de commercialisation et de distribution qui peuvent être utilisés, de sorte que nous ne savons pas dans quelle mesure il y aura rajustement. Les redressements pourraient être minimes et les avantages que perçoivent les importateurs pourraient se maintenir dans le cadre des mesures provisoires. Comme je le disais tout à l'heure, les importateurs n'ont pas d'objections à se soumettre à un régime fiscal dans lequel les importations. . .

Le président: J'aurais une autre question à poser. Lorsque M. Goodman s'est présenté devant nous, il a suggéré de ne pas accorder aux importateurs un crédit, ou

[*Texte*]

to give importers no credit, no 7% reduction. In other words, they already had their reduction when they determine the value for tax purposes. They had received that deduction and there was no justification for giving them any further deduction. All we would be in effect doing is grossing the value for tax purposes up 25% and calculating the tax. What do you say to that?

Mr. Vanderwal: The difficulty with this, of course, is that it would result in a situation whereby, arguably, our international obligations would be contravened. Under our trade regulation, we are to treat imports no less favourably than domestically produced goods. If imports were to receive a federal sales tax treatment, which could be argued to be less favourable than that received by domestic manufacturers, we probably would see countries that export to Canada raise a lot of objections to the tax measure.

In terms of the deduction of the transportation cost of the good to the border, that is from the point of direct shipment. It does not include transportation costs within the country of export to the point of direct shipment. Again, as it was considered by international agreement to be the fairest way to treat traded products, I do not feel that should enter into this particular equation.

Mr. Minaker: Mr. Chairman, I think all of us want to see people who are importing survive and the people whom they employ survive. Do you think with the proposal before you right now—where you get a 7% reduction and the addition that occurs—that you will employ less people after this proposal?

Mr. Vanderwal: I do not recall a direct discussion on the employment impact. I do not believe it would reduce or increase employment. I do not see how it would do that.

Mr. Minaker: So all of a sudden you have a 7% reduction in costs—you have tariffs put on, and so on—to try to put you on a level playing field with producers in Canada, and you do not think it will reduce employment costs. So obviously if it does not reduce employment costs, it does not reduce profit. So why would you think it was wrong?

We are trying to put you fair and put you on the playing field. I think what we are trying to do as a government is to make sure that where we are dealing with any industry when we imply a tax, that we do not affect employment, we do not affect profit. So I would immediately suggest, as a free-enterpriser and former businessman before I began full political activities, that the first thing you look at is if profit is going to be affected. Then you have to look at how you can improve your efficiency, so you look at employment, and so on.

[*Traduction*]

une réduction de 7 p. 100, si cette mesure devait être adoptée. Autrement dit, selon lui, les importateurs ont déjà bénéficié d'une réduction au moment où ils procèdent à la détermination de la valeur à des fins fiscales. Ils ont bénéficié d'une déduction, et il n'est pas justifié de leur en accorder une autre. La mesure aurait simplement pour effet de majorer la valeur de 25 p. 100 avant le calcul de la taxe. Qu'en pensez-vous?

M. Vanderwal: Le problème, naturellement, c'est qu'on risque ainsi de se retrouver dans une situation de manquement à nos obligations internationales. D'après le règlement sur le commerce, nous sommes tenus de traiter les importations à parité avec les produits nationaux. Si les importations sont assujetties à une taxe de vente fédérale susceptible d'être considérée comme moins favorable que celle à laquelle sont soumis les fabricants canadiens, il faut s'attendre à ce que les pays qui exportent des marchandises au Canada s'élèvent contre la mesure fiscale.

Pour ce qui est de la déduction du coût de transport des marchandises jusqu'à la frontière, la référence est le point d'expédition directe. Ici encore, étant donné qu'on a jugé dans les accords internationaux que c'était là la façon la plus équitable de traiter les produits échangés, je ne crois pas qu'il faille en tenir compte dans la formule.

M. Minaker: Monsieur le président, nous souhaitons tous, je pense, que les importateurs soient en mesure de survivre et que leurs employés soient en mesure de survivre. À votre avis, la proposition examinée—qui prévoit une réduction de 7 p. 100 assortie d'une augmentation—pourrait-elle avoir pour effet de réduire le nombre des emplois?

M. Vanderwal: Je ne me souviens pas avoir assisté à des discussions se rapportant directement aux incidences sur l'emploi. Personnellement, je ne vois pas comment l'emploi pourrait s'en trouver modifié, que ce soit à la hausse ou à la baisse.

M. Minaker: Ainsi, malgré cette réduction soudaine de 7 p. 100 des coûts—en plus des droits de douane, etc.—destinée à permettre aux producteurs canadiens de jouer une partie égale, vous ne pensez pas que les coûts de l'emploi s'en trouveront réduits. De toute évidence, si la mesure ne permet pas de réduire les coûts de l'emploi, elle n'a pas pour effet non plus de réduire le profit. Alors, qu'est-ce qui cloche, à votre avis?

Nous essayons d'être justes envers vous et de vous accorder une chance égale. Le gouvernement, avant d'imposer une taxe à une industrie, s'assure d'abord que ni l'emploi ni le profit ne seront touchés. Ma première suggestion, par conséquent, en tant que partisan de la libre entreprise et en tant qu'homme d'affaires—ce que j'étais avant de me lancer à plein temps en politique—c'est de chercher à savoir si le profit sera touché. Il faut ensuite examiner s'il est possible d'améliorer la rentabilité, du point de vue de l'emploi et d'autres facteurs.

[*Text*]

You have just said you would not change employment. So I am wondering why the concern. We were trying to be fair here, so I am trying to find out why you are coming back at us, because I think what is being proposed is fair.

Mr. Vanderwal: The 7% deduction, of course, is only prior to the 25% increase.

• 1650

Mr. Minaker: Yes, but we are doing the same thing for Canadian manufacturers. We are trying to say that people can bring the product to the border and we will deduct the 7%. As we said to the people who manufacture the goods here, we will deduct 7% and then we will apply the multiplier. You are no different.

Mr. Vanderwal: The major concern is that while we are no different for how the tax is calculated with the standard deduction and the gross of 25%, we do not know to what extent marketing and distributing costs will serve to be used by domestic manufacturers to reduce the federal sales tax they pay. Importers will not be able to utilize the marketing and distribution deductions to the same extent as domestic manufacturers will because they have a number of additional barriers to properly document their marketing and distribution costs incorporated in the price.

Mr. Minaker: We are getting complaints from the manufacturers in Canada that they are efficient and cannot go above the 7%. This is exactly what is happening. We had Procter & Gamble here just before you appeared. They said they had a problem because it is not fair. We have one side, the importers, saying that 7% is not enough and they do not have a fair chance, and the other side, manufacturers in Canada, saying they are not up to 7%. I would think you people are at an advantage. I cannot understand why you are complaining. The efficient producer in Canada is saying that 7% is not fair and we are giving the inefficient producers in Canada an advantage.

Mr. Vanderwal: It remains to be seen to what extent the marketing and distribution deductions can be used to increase the deduction over and above 7% higher than the—

Mr. Minaker: I hope it never occurs because then the consumer loses. You are trying to say that they should up the price so the consumer suffers. I hope that never happens.

Mr. Vanderwal: We would like to see a system undergoing its proper overhaul to one which is clearly equitable between domestic manufacturers and importers.

[*Translation*]

Vous venez de dire que l'emploi ne sera pas touché. Je me demande donc quels sont alors les sujets de préoccupation. Nous faisons de notre mieux pour être équitables, et c'est pourquoi j'essaie de découvrir pourquoi vous revenez à la charge.

M. Vanderwal: La déduction de 7 p. 100, ne l'oublions pas, est suivie d'une augmentation de 25 p. 100.

M. Minaker: Certes, mais le même régime s'applique à tous les fabricants canadiens. Pour les produits transportés jusqu'à la frontière, une déduction de 7 p. 100 s'appliquera. Comme nous l'avons déclaré aux fabricants canadiens, nous accorderons d'abord une déduction de 7 p. 100 avant d'appliquer le multiplicateur. Vous êtes dans le même cas que les autres.

M. Vanderwal: Nous sommes soumis au même régime de calcul de la taxe, c'est-à-dire la déduction forfaitaire et la majoration de 25 p. 100, mais ce qui nous inquiète, c'est de ne pas savoir dans quelle mesure les frais de commercialisation et de distribution permettront aux fabricants canadiens de réduire la taxe de vente fédérale qu'ils doivent payer. Les importateurs ne seront pas en mesure de se prévaloir de la déduction des frais de commercialisation et de distribution au même titre que les fabricants, parce qu'ils se heurtent à des difficultés supplémentaires pour justifier les coûts de commercialisation et de distribution à intégrer aux prix.

M. Minaker: Nous recevons des plaintes de la part des fabricants canadiens, qui se déclarent efficaces et qui disent ne pas pouvoir réclamer plus de 7 p. 100. C'est exactement ainsi que les choses se passent. Des représentants de Procter & Gamble sont venus témoigner immédiatement avant vous. Ils se sont plaints d'être désavantagés. Ainsi, d'un côté, les importateurs affirment que 7 p. 100 n'est pas suffisant et qu'ils subissent un préjudice, tandis que de l'autre côté, les fabricants canadiens prétendent qu'ils ne peuvent même pas obtenir les 7 p. 100. J'ai l'impression, au total, que vous êtes la partie privilégiée. Je ne comprends pas pourquoi vous vous plaignez. Les producteurs canadiens efficaces affirment que 7 p. 100 n'est pas juste et que nous accordons un avantage aux producteurs inefficaces.

M. Vanderwal: Il reste à voir dans quelle mesure la déduction des frais de commercialisation et de distribution peut être utilisée au-delà des 7 p. 100. . .

M. Minaker: J'espère bien que non, car ce serait le consommateur qui y perdrait. Ce que vous demandez, en fait, c'est de pouvoir augmenter le prix au détriment du consommateur. Je souhaite que les choses ne se passent pas ainsi.

M. Vanderwal: Je voudrais que le régime, après une bonne révision, évolue vers quelque chose qui soit vraiment équitable pour le fabricant et l'importateur canadien.

[*Texte*]

Mr. Minaker: That is what we are trying to do.

Mr. Vanderwal: It would end the entire debate about imports being favoured over domestic manufacturers. In many areas it would reduce the tax-induced distortions on economic decision-making if it is the creation of related marketing companies that are attempted to be addressed with these interim measures. Our position is that the interim measures proposal creates a great deal of business uncertainty.

They are an attempt to patch up a flawed system, rather than proceeding with a proper overhaul of the system. Without having a great deal of detail on how stage two or a value-added form of taxation would be administered, the association would nonetheless recommend that they proceed as rapidly as possible to form further proposals and, in those further proposals, consider the administrative burden of those proposals very carefully.

Mr. Cassidy: I am depressed by this whole situation.

The Chairman: Everybody wants to go to a VAT. We did not ask Procter & Gamble if they could tax food.

Mr. Cassidy: We can see some future committee in 1995 still hearing objections from Procter & Gamble, the Montreal Board of Trade and the importers associations. Seeing all the problems with stage two as well, it bothers me.

• 1655

I have a specific question which relates to a point raised by the Montreal Board of Trade earlier today. I gather the basis for sales tax on imports is based on the f.o.b. rather than the c.i.f. price of the tax credit. Is that correct?

Mr. Vanderwal: That is correct. The transaction value does not include the cost of the freight to the border.

Mr. Cassidy: I am just wondering whether this is really fair or not. Let us take a good coming from Korea or Japan or some place like this. I would imagine the distribution cost, that is the cost of shipping, by air or by sea, to the Canadian border, is actually a significant part of the landed value of the good. Is this not correct?

Mr. Vanderwal: Yes, in many cases the goods have to travel a fair distance.

Mr. Cassidy: In addition, a lot of the exporters are either close to tidewater or close to an airport. The distribution costs in the country of origin involved is therefore basically a small amount for getting the goods—

[*Traduction*]

M. Minaker: C'est exactement ce que nous essayons de faire.

M. Vanderwal: Ce régime équitable mettrait fin au débat sur les avantages dont bénéficieraient les importateurs par rapport aux fabricants canadiens. Si les mesures provisoires visent à tenir compte de la création de sociétés de commercialisation liées, elles pourraient, à de nombreux égards, réduire les distorsions que la taxe fait peser sur la prise de décisions économiques. Nous sommes d'avis, pour notre part, que les mesures provisoires entraînent de nombreuses incertitudes commerciales.

Ces mesures visent à colmater les brèches d'un système défectueux, alors qu'il faudrait procéder à une révision en profondeur du système. Sans connaître tous les détails des modalités d'application de l'étape deux ou de la taxe à la valeur ajoutée, l'association n'en recommande pas moins que l'on s'attelle le plus rapidement possible à l'élaboration de nouvelles propositions qui tiennent compte du fardeau administratif.

M. Cassidy: Toute cette affaire commence à me déprimer.

Le président: Tout le monde se dit en faveur de la taxe à la valeur ajoutée. Nous n'avons pas demandé à la société Procter & Gamble si elle pouvait taxer les aliments.

M. Cassidy: Le comité qui sera en place en 1995 devra sans doute à son tour écouter les doléances de Procter & Gamble, du Bureau de commerce de Montréal et des associations d'importateurs. Je suis presque découragé d'avance à l'idée de tous les problèmes qui se présenteront encore à l'étape deux.

J'aurais une question bien précise à poser en rapport avec un point soulevé par le Bureau de commerce de Montréal un peu plus tôt dans la journée. Je crois comprendre que la base de la taxe de vente sur les importations est le prix FAB, et non le prix CAF du crédit d'impôt. Est-ce exact?

M. Vanderwal: C'est exact. La valeur de la transaction ne comprend pas le coût du transport jusqu'à la frontière.

M. Cassidy: Je me demande si cette particularité est vraiment juste. Prenons, à titre d'exemple, une marchandise en provenance de Corée, du Japon, ou d'un autre endroit éloigné. J'imagine alors que le coût de distribution, c'est-à-dire le coût du transport, par air ou par mer, jusqu'à la frontière canadienne représente une part considérable de la valeur de la marchandise au débarquement. N'est-ce pas le cas?

M. Vanderwal: Oui, il arrive souvent que les marchandises soient transportées sur de longues distances.

M. Cassidy: En outre, les exportateurs s'installent souvent près de la mer ou près d'un aéroport. Les frais de distribution dans le pays d'origine ne représentent par conséquent qu'un petit pourcentage du montant total. . .

[*Text*]

The Chairman: That is included when it comes to the—

Mr. Cassidy: That is included. But the point I am making is that essentially you first deduct the biggest element of distribution costs, and then you give the importer a further 7% deduction for offshore M and D costs that relate to Canada. That is correct, is it not?

Speaking objectively, although you are a member representative of your association, do you think this kind of double deduction is fair?

Mr. Vanderwal: The old objective in the original international agreement to not have the transportation costs to the country the good is being exported to, to have this excluded, is essentially to provide goods around the world with an equal footing in terms of. . . It would be as if their factory gates were at the port of entry into the country they are exporting the good to. It was determined there that, with Canadian participation, as with Canadian exports to a country like Japan, none of the transportation costs for our exports from the direct point of shipment would be included. The same would apply vice versa. So it was considered to be the most equitable way of treating imports no matter where they came from.

Mr. Cassidy: Taking imports to Canada that come from outside the United States, apart from the cost of freight and shipping, are there typically any substantial M and D costs incurred abroad? Or are the M and D costs almost all incurred once the product is landed on Canadian soil?

Mr. Vanderwal: In the case of related parties, the subsidiaries in Canada are of course set up largely to undertake marketing and distribution. The costs are therefore incurred after the price of the good the federal sales tax has been applied on.

There are of course exceptions to this, and there are also non-related party transfers, where an importer would be at arm's length basis, dealing with numerous suppliers around the world. These suppliers will, to a greater or lesser extent, have incorporated into the price they sell their products to Canadian importers, certain marketing and distribution costs. But the extent of this would at this point be speculation, as we really do not have any figures on it.

Mr. Cassidy: So I think what you are saying is if the marketing and distribution costs are substantiated, they are probably going to be incurred in Canada by a related company rather than borne by the head office in Seoul or in some other foreign city. It is in fact only on, let us say, industrial goods where the costs of marketing and sales force are relatively limited, that those would be borne by the parent company, let us say, in the form of roving sales people, who go to seek out markets in different countries.

[*Translation*]

Le président: Ces frais sont inclus. . .

M. Cassidy: C'est exact. Mais ce que j'essaie de dire, c'est que l'on déduit tout d'abord l'élément le plus important des frais de distribution, pour ensuite accorder à l'importateur une déduction supplémentaire de 7 p. 100 pour les frais de C & D liés à des activités à l'étranger des entreprises canadiennes. N'est-ce pas le cas?

En toute objectivité, même si vous parlez au nom de votre association, ne pensez-vous pas que cette double déduction est juste?

M. Vanderwal: L'objectif poursuivi au départ dans l'accord international était de ne pas inclure les frais de transport vers le pays d'exportation, de manière à assurer la circulation des marchandises partout dans le monde d'une façon équitable pour tous. On voulait faire comme si l'usine se trouvait directement au port d'entrée du pays où les marchandises sont exportées. Les instances internationales ont donc jugé, avec la participation du Canada, que les frais de transport des marchandises exportées à partir du point d'expédition directe seraient complètement exclus, que ce soit pour les exportations canadiennes vers le Japon ou autres. On considérait que c'était là la façon la plus équitable de traiter les importations, indépendamment du lieu d'origine.

M. Cassidy: Pour les importations au Canada en provenance d'un autre pays que les États-Unis, si l'on fait abstraction des frais de transport, y a-t-il normalement des frais importants de C & D engagés à l'étranger? Les frais de C & D, au contraire, sont-ils surtout engagés après que le produit est arrivé au Canada?

M. Vanderwal: Dans le cas de parties apparentées, les filiales au Canada sont naturellement le plus souvent créées pour prendre en charge la commercialisation et la distribution. Les coûts sont donc engagés après que la taxe de vente fédérale a été appliquée.

Il y a évidemment des exceptions à cette règle, tout comme il existe des transferts entre sociétés non apparentées, où l'importateur demeure sans lien de dépendance avec de nombreux fournisseurs partout dans le monde. Ces fournisseurs ont déjà inclus, plus ou moins, certains des frais de commercialisation et de distribution dans le prix du produit vendu à l'importateur canadien. Il serait toutefois difficile de préciser dans quelle mesure ces frais sont inclus, puisque nous ne disposons pas de chiffres à ce sujet.

M. Cassidy: Autrement dit, les frais réels de commercialisation et de distribution seraient d'après vous assumés le plus souvent au Canada par une entreprise apparentée, plutôt que par le siège social de Séoul ou d'une autre ville étrangère. Ce serait donc uniquement pour les biens industriels, dont les frais de commercialisation et de vente sont relativement limités, que les coûts seraient assumés par la société mère, qui envoie des représentants dans divers pays à la recherche de débouchés.

[*Texte*]

Mr. Vanderwal: Yes, but it is very hard to put figures to this, because again I do not have any analysis on it.

• 1700

Mr. Cassidy: But to avoid the double-counting it talked about, it would be equitable and would not be in violation of international agreements if the 7% deduction that is applied was changed to maybe a 3% deduction and only actual costs could be counted where they could be demonstrated to be over the 3% level.

Mr. Vanderwal: That is correct. That would be according to the international obligation, unless there are overriding considerations such as barriers to utilizing a deduction beyond the standard deduction that are higher for importers than domestic manufacturers. Unless there are those barriers, it would not be contrary to an international obligation.

Mr. Cassidy: What discussions have you had with the Department of Finance, and what have you learned from those discussions about the problem you cite of the ability to prove costs that are incurred on M and D outside of Canada?

Mr. Vanderwal: Initially with the proposals, we attempted to get a clarification and elaboration from the Department of Finance on how they would administer the marketing and distribution costs that would be allowed. How would they verify the documentation that is presented? If an exporting firm overseas provides a letter saying what their marketing and distribution costs were in Canada that are incorporated in the sale price, then how would Revenue Canada deal with that? They cannot very readily conduct audits in the country of export; that could be construed as extraterritorial application of Canadian laws.

Although we have sought clarification on these points so as to be able to be better informed in terms of determining what the actual impact of these proposals will be, to date we have received no elaboration or clarification on the matter.

Mr. Cassidy: Finally, you say that the system that is proposed is an improvement over what exists right now even though you object to it. Is that right?

Mr. Vanderwal: No. The improvement I mentioned was an improvement over the previous related-marketing-company proposals, which we considered to be very seriously flawed in that importers that were related to their suppliers would be treated otherwise than importers that were not related, and that creates all kinds of problems because of course you will have importers importing similar products but one being related and the other not being related to their supplier.

Mr. Cassidy: Has the Importers Association done any studies on the impact on terms of trade or on

[*Traduction*]

M. Vanderwal: Oui, mais il est très difficile de chiffrer ces activités, d'autant plus qu'il n'existe pas d'analyse à ce sujet.

M. Cassidy: Mais pour éviter la double imputation dont il est question, il ne serait que juste, et non contraire aux accords internationaux, de ramener la déduction de 7 p. 100 à quelque chose comme 3 p. 100 et de ne permettre l'imputation des frais réels que si l'entreprise peut démontrer qu'ils sont supérieurs à 3 p. 100.

M. Vanderwal: Vous avez raison. Ces modalités seraient conformes aux obligations internationales, à moins que n'interviennent des facteurs particuliers, comme les obstacles au recours à une déduction supérieure à la déduction forfaitaire, qui soient plus importants pour les importateurs que pour les fabricants canadiens. En l'absence d'obstacles de ce genre, ces dispositions ne seraient pas contraires aux accords internationaux.

M. Cassidy: Avez-vous discuté avec des porte-parole du ministère des Finances et qu'avez-vous appris concernant la difficulté dont vous parlez de justifier les coûts de C et D engagés à l'extérieur du Canada?

M. Vanderwal: Après le dépôt des propositions, nous avons essayé dans un premier temps d'obtenir des précisions de la part du ministère des Finances sur le traitement des coûts de commmercialisation et de distribution admissibles. Nous avons demandé comment se ferait la vérification des documents présentés. Nous avons demandé si Revenu Canada tiendrait compte d'une lettre envoyée par une entreprise d'exportation de l'étranger pour déclarer que les frais de commercialisation et de distribution sont assumés au Canada et inclus dans le prix de vente. Il est difficile de réaliser une vérification dans le pays exportateur, car on pourrait être accusé de vouloir appliquer des lois canadiennes dans un pays étranger.

Malgré toutes ces demandes de renseignements qui nous auraient permis de mieux comprendre les répercussions réelles de ces propositions, nous n'avons pas reçu de réponse jusqu'à présent.

M. Cassidy: Vous avez convenu que les mesures proposées représentent une amélioration par rapport au régime actuel, même si vous vous y opposez. Est-ce exact?

M. Vanderwal: Non. L'amélioration dont j'ai parlé se rapportait aux propositions précédentes sur les entreprises de commercialisation liées, que nous jugions franchement mauvaises, du fait que les importateurs ayant des liens avec leurs fournisseurs auraient été traités différemment des importateurs sans liens. Toutes sortes de problèmes se seraient alors posés, car de nombreux importateurs importent des produits analogues, qu'ils soient ou non liés à leurs fournisseurs.

M. Cassidy: L'Association des importateurs a-t-elle étudié, du point de vue des termes de l'échange ou de la

[*Text*]

competitiveness of the current and proposed sales tax systems in Canada in imports versus domestic products? It has been suggested that the current system gives imports a bonus of maybe 1% to 1.5% and puts up a handicap of perhaps 1% to 1.5% on Canadian exports. We are not dealing with the impediment to exports in this measure because it is an interim measure; but, with respect to imports, would you from the Importers Association agree that the present system does give imports an advantage of maybe 1% to 1.5% in terms of competitiveness? What figure would you offer on that, and to what extent is that advantage changed by the proposals before us now?

Mr. Vanderwal: It would be very difficult to put a figure to this, because it would vary from sector to sector and it would vary to the extent to which marketing and distribution costs of a manufacturer are incorporated in what they pay federal sales tax on, based on what they pay federal sales tax on.

In the view of the members of the association, the proposed interim measures redress that to some extent. Perhaps they do not redress it fully, particularly the terms-of-trade question you raise, particularly because the federal sales tax component cannot be completely extracted from Canadian exports. The percentage by which the imbalance is redressed cannot be calculated now without knowing to what extent marketing and distribution costs can be deducted over and above 7%. We cannot know that until we know in a more detailed fashion what guidelines would govern those deductions.

• 1705

Mr. Cassidy: So you have not been able to find out from Finance what they consider to be acceptable marketing and distribution costs, is that right?

Mr. Vanderwal: No. We have specifically requested a clarification and elaboration on that, but to date we have not been able to find that out.

The Chairman: Thank you very much for coming, Mr. Vanderwal. I think you threw another twist to the problem.

Mr. Vanderwal: I hope so.

The Chairman: Our next witnesses are the Canadian Printing Industries Association. Representing the association are Chris Rudge, Ernest Cozens, John Jamieson, and Massimo Bergamini, Director of Government Relations.

Mr. Chris Rudge (Canadian Printing Industries Association): Mr. Chairman and members of the committee, we would like to thank you for the opportunity of appearing before you today to address this issue which is a very important one for our industry.

[*Translation*]

compétitivité, les régimes canadiens actuels et proposés de taxe de vente pour les produits d'importation par rapport aux produits nationaux? Certains considèrent que le régime actuel accorde un avantage de 1 à 1,5 p. 100 aux importations, de sorte que les exportations canadiennes souffrent d'un handicap de 1 à 1,5 p. 100. Nous ne nous intéressons pas de près aux effets négatifs de cette mesure sur les exportations, parce qu'elle n'est que temporaire. Mais à titre de porte-parole de l'Association des importateurs, ne convenez-vous pas que le régime actuel accorde aux importations un avantage de 1 à 1,5 p. 100 sur le plan de la compétitivité? Auriez-vous des chiffres à présenter à cet égard, et pensez-vous que cet avantage soit modifié par les propositions envisagées?

M. Vanderwal: Il serait très difficile d'avancer des chiffres, parce que ces chiffres varieraient d'un secteur à l'autre et qu'ils sont d'ailleurs fonction des frais de commercialisation et de distribution inclus par le fabricant dans le prix assujetti à la taxe de vente fédérale.

De l'avis des membres de l'association, les mesures provisoires proposées ont pour effet de corriger cette anomalie dans une certaine mesure. Le redressement n'est pas parfait, notamment aux termes de l'échange dont vous avez parlé, en raison surtout du fait que l'élément de la taxe de vente fédérale ne peut être séparé complètement des exportations canadiennes. Le pourcentage de correction du déséquilibre ne peut être calculé sans que l'on sache exactement dans quelle mesure les frais de commercialisation et de distribution pourront être déduits au-delà des 7 p. 100. Or, nous ne le saurons pas tant que des lignes directrices n'auront pas été publiées sur les modalités d'application de ces déductions.

M. Cassidy: Ainsi, vous n'avez pas pu apprendre du ministère des Finances ce qu'il entend par des coûts de commercialisation et de distribution acceptables, c'est bien ça?

M. Vanderwal: Non. Nous avons bien demandé des éclaircissements et des explications sur la question, mais nous n'en avons pas encore obtenu.

Le président: Nous vous remercions d'être venu, monsieur Vanderwal. Je crois que vous avez présenté la situation sous un tout nouvel éclairage.

M. Vanderwal: Je l'espère bien.

Le président: Nos prochains témoins sont de l'Association canadienne de l'imprimerie. Chris Rudge, Ernest Cozens, John Jamieson et Massimo Bergamini, directeur des Relations avec le gouvernement, représentent l'association.

M. Chris Rudge (Association canadienne de l'imprimerie): Monsieur le président, et vous, membres du Comité, nous tenons à vous remercier de nous accueillir aujourd'hui et de nous donner l'occasion de nous prononcer sur cette question, primordiale pour le secteur de l'imprimerie.

[*Texte*]

My intention is to achieve two things. First of all, I would like to give you a brief overview of our industry, and second, I would like to address the interim sales tax measure with respect to some of the very significant concerns that we have opposite the impact on our industry. I think it is important that we set the scene by telling you a little bit about the size of the printing industry in Canada because we have traditionally been a somewhat anonymous and understated organization or collection of organizations.

The Chairman: You do not need to do that. Your brief sets it out, 65,000 people and. . . Lots of establishments and all sorts of things.

Mr. Rudge: I think it is important to point out that we are by number of establishments the largest industry in the country, with over 3,800 establishments, and the third- or fourth-largest employer of Canadian citizens. We do believe this measure will have some significant impacts on employment in our industry and the health of the industry in general, particularly in the new environment of free trade that we are currently entering into, the fast track that our industry has been put into.

The brief that you have been given comprehensively discusses and covers a number of the issues with which we are concerned. We generally feel, at this point, that we need policies directed at increasing our competitive abilities, not taxation policies, which we believe are fraught with distortions and are based on inappropriate assumptions. They create an onerous administrative burden. We do salute the Department of Finance in its efforts to redress an inequitable sales tax situation which currently exists. However, we do not believe the interim measure that is being proposed is the appropriate measure.

For instance, we do not believe the 20% M and D level being utilized is a fair reflection of the realties that exist in our industry. Traditionally there have been much lower M and D levels throughout the industry, whether they be large or small companies.

We believe the measure will lead to a patchwork of sales tax approaches throughout the industry which will make it difficult to compete on a level field opposite our competitors and treat our customers fairly throughout the industry. We believe this measure will lead to some sort of manipulation, using the new taxation measures as a sales tool. I will give you an example. The Department of Supply and Services, which purchase the printing for the government, are very shrewd buyers. Traditionally they have tendered very well and bought at very low prices. The perception of the Canadian public is that the government is frivolous with our money. I have not found that to be the case, however, in terms of their tendering for printing.

It would be interesting to see whether in the new tendering forms they are going to ask us what level of federal sales tax will be applicable on the work that we are tendering for. Is it going to be 11.9%, as it might be in one company, or is it going to be 14.2%? Subsequently, is

[*Traduction*]

Mon intervention comporte deux volets. Tout d'abord, j'aimerais vous donner un bref aperçu de notre secteur et, ensuite, je parlerai des mesures provisoires touchant la taxe de vente et des problèmes très graves que celle-ci pose pour notre secteur. Je crois qu'il est important de vous brosser un tableau de la situation et de vous parler un peu de la place qu'occupe notre industrie au Canada, car nous avons toujours été méconnus, voire anonymes.

Le président: Ce ne sera pas nécessaire. Dans votre exposé, vous mentionnez que vous regroupez quelque 65,000 personnes et un grand nombre d'établissements.

M. Rudge: Je crois qu'il est important de souligner qu'avec nos 3,800 établissements, nous représentons l'industrie la plus importante au pays et constituons le troisième ou le quatrième employeur de citoyens canadiens. Nous sommes d'avis que ces mesures de taxation auront de graves répercussions sur l'emploi dans notre secteur et sur l'industrie en général, surtout dans ce nouveau contexte de libre-échange, étant donné la rapidité avec laquelle nous devons nous adapter.

Dans notre exposé, nous expliquons en détail un certain nombre des questions qui nous préoccupent. Pour le moment, nous avons besoin de politiques visant à nous rendre plus concurrentiels, et non de politiques de taxation qui, selon nous, s'appuient sur de fausses hypothèses et sont donc inadéquates. Ces politiques constituent pour nous un fardeau administratif onéreux. Nous sommes reconnaissants au ministre des Finances des efforts qu'il a déployés pour redresser la situation inéquitable qui prévaut actuellement en matière de taxe de vente, mais nous sommes d'avis que les mesures provisoires proposées ne sont pas appropriées.

En fait, nous croyons que le niveau de C et D, établi à 20 p. 100, correspond bien à la réalité de notre secteur. Par le passé, ces niveaux de C et D étaient beaucoup plus bas dans notre secteur, que les entreprises soient grosses ou petites.

Selon nous, ces nouvelles mesures entraîneront l'application de solutions disparates dans tout le secteur, ce qui rendra la compétition difficile et nous empêchera de traiter nos clients équitablement. Ces mesures engendreront une certaine forme de manipulation, car elles seront utilisées comme des outils de vente. Je vous donne un exemple. Le ministère des Approvisionnements et Services, qui achète les services d'impression pour le gouvernement, est un acheteur très astucieux. Il a toujours été très adroit et a ainsi pu acheter à très bas prix. Le grand public pense que le gouvernement jette notre argent par les fenêtres, mais je peux vous dire que ce n'est pas le cas dans le secteur de l'imprimerie.

Il serait intéressant de savoir si, dans les nouvelles formules de soumission, on nous demandera le taux de la taxe de vente fédérale applicable au travail faisant l'objet de la soumission. S'agira-t-il d'un taux de 11,9 p. 100 dans une entreprise donnée, ou encore d'un taux de 14,2 p.

[*Text*]

the government going to buy their printing on the basis of Supply and Services saving the government money, or, is it going to be on the basis of a higher taxation level, in order to generate more revenue on the treasury side?

So we think there is a wide-open opportunity to use the new tax measures as a sales tool that is going to create a great deal of problems for us throughout the industry. We believe distortions will be created—

The Chairman: When you are selling to the government, the federal government pays taxes to itself in that sense, does it?

Mr. Rudge: Yes.

The Chairman: Do you add 12% to your invoice?

• 1710

Mr. John Jamieson (Canadian Printing Industries Association): Yes, for taxable products, if it is not exempt otherwise.

The Chairman: You do not have a price with tax included?

Mr. Jamieson: No, the industry in general is totally a sales tax-extra industry. Therefore it is always set out separately.

Mr. Rudge: Traditionally federal and provincial sales tax are identified as an extra item on the invoice, and therefore will in the future be clearly identified as 10.2% or 14.6% or whatever the figure arrived at within a given company turns out to be, based on a company's ability to interpret the formula that is now being proposed. We think this is going to create some significant problems, as you can well see. If the government tender itself were adjusted to address this figure, since it is now going to be a somewhat variable figure, we would be put in a position where customers would be purchasing on the basis of a company that is able to provide to them a more competitive tax level than some other company.

The Chairman: Or you will have to sell everything tax-included and eat any difference in taxes.

Mr. Rudge: That is quite possible. But if we are talking about a differential of 2% here in an industry that has a traditional operating profit level of around 4% or 5% pre-tax, we are talking about a very large number to eat. If you are talking about selling on the basis of tax included, that goes against the traditional stream of the industry, and it is going to create a tremendous amount of dislocation and an administrative nightmare at this point.

We believe there are other distortions that potentially could be created. To give you an example, in a large organization that might have both a business forms printing and a general printing company, the business forms business generally has a much higher M and D level than general printing, which has traditionally had a

[*Translation*]

100? Et le gouvernement achètera-t-il des services d'impression tout en confiant à Approvisionnements et Services la tâche de ne pas trop dépenser l'argent du gouvernement, ou imposera-t-il un plus haut taux de taxation lui permettant d'accumuler plus de fonds dans le Trésor?

Nous sommes donc d'avis que ces nouvelles mesures de taxation constitueront un outil de vente et qu'il en résultera de nombreux problèmes dans notre secteur. Nous croyons que ces mesures gêneront la bonne marche de nos opérations. . .

Le président: Lorsque vous vendez vos services au gouvernement, le gouvernement fédéral se paie donc des taxes à lui-même, n'est-ce pas?

M. Rudge: Oui.

Le président: Ajoutez-vous 12 p. 100 à votre facture?

M. John Jamieson (Association canadienne de l'imprimerie): Oui, s'il s'agit de produits taxables qui ne font pas l'objet d'exemptions.

Le président: La taxe n'est pas comprise dans le prix?

M. Jamieson: Non, de façon générale, dans notre secteur, la taxe de vente est ajoutée. Elle est toujours calculée séparément.

M. Rudge: Les taxes de vente fédérales et provinciales ont toujours été ajoutées sur la facture. Ainsi, on pourra voir clairement sur les factures à venir le pourcentage fixé par une entreprise donnée, qu'il s'agisse de 10,2 p. 100 ou de 14,6 p. 100 selon la capacité de cette entreprise d'interpréter la formule proposée. Imaginez un peu les problèmes qui pourraient découler d'une telle situation. Si les soumissions du gouvernement étaient rajustées en fonction du chiffre, puisqu'il s'agirait d'un chiffre variable, voici quelle serait la situation: les clients achèteraient de l'entreprise capable de leur charger le meilleur taux de taxe.

Le président: Ou bien vous devrez vendre vos produits à un prix comprenant la taxe et absorber la différence.

M. Rudge: Ça pourrait se faire. Mais si nous parlons d'une différence de 2 p. 100 dans notre secteur, qui enregistre habituellement un profit de 4 à 5 p. 100 avant la taxe, il faudra absorber beaucoup. Si nous vendons nos produits à un prix comprenant la taxe, nous allons à l'encontre de la tendance dans notre secteur, et il en résultera de nombreuses complications, administratives entre autres.

D'autres problèmes pourraient aussi surgir. Prenons une grosse entreprise comprenant une imprimerie de formules d'affaires et une imprimerie générale. Le premier type d'entreprise a normalement un niveau plus élevé de C et D, mais comme les deux entreprises forment une seule compagnie, elles devront appliquer le même

[*Texte*]

lower level, yet both companies under a corporate umbrella are going to have to apply the same tax rate calculated across the board for that corporation. This would put the business forms business, for example, at a disadvantage opposite those independent business forms companies that are not encumbered with a lower corporate rate of taxation. So we think there are distortions that will be created through this policy and that should be addressed.

We think it is important that in our competitive environment people be measured fairly against their peers. We do not think this measure is going to allow us to continue to be so.

There is significant room for other manipulation through creative sale strategies. I might point out to you that the survival instinct is very strong amongst entrepeneurs and can lead to very creative thinking. We could end up with a scenario whereby companies could encourage their customers to do the work under contract with paper supplied, thus removing a significant amount of the manufacturing cost side and significantly inflating the M and D side of manufacture, which is going to have a significant effect on lowering the eventual federal sales tax level.

It is our position, similar to that of other submissions you have received, that importers will be more favoured because of the calculation formula that is supplied to their duty-paid value rather than the sales price. I could point to page 14 of our submission, which has gone through a rough calculation to give you an example of the kinds of problems we could run into opposite importers, particularly in the new free trade environment, where we are being put on a fast track of a five-year reduction in tariffs and a much more wide-open border opposite the movement of printing products in the very near future.

Again, I point out the significant impact we feel this will have on Canadian jobs. I could use a statistic from the printing industries of America association, which has said free trade will ultimately result in a $500 million opportunity for American printers. At a rough calculation of $100,000 per employee, that is a loss of 5,000 jobs in Canada, if one were to utilize that figure. So we believe it is important that we not be encumbered at this point with tax measures that are going to mitigate against the perpetuation of high levels of employment in our industry.

Ultimately, we believe this tax measure, through some of the issues we have pointed out above and included in our brief, will result in a loss of jobs in our industry and will lower the demand for printed products. As I pointed out, variations of several points in taxation, combined with other measures that have been taken through provincial taxes, etc., and free trade, could move dollars out of the printing environment into other forms of communication and ultimately significantly hurt our industry.

[*Traduction*]

taux de taxe de vente. L'imprimerie de formules d'affaires serait donc désavantagée par rapport aux autres entreprises du même genre non associées à une entreprise dont le taux de taxation est moins élevé. Nous croyons que cette politique engendrera des problèmes et qu'il faut en discuter.

Nous croyons qu'il est important, dans un milieu compétitif comme le nôtre, que les gens puissent se mesurer équitablement à leurs pairs. Selon nous, ces mesures ne nous permettront plus de le faire.

Je puis vous assurer que des stratégies de vente bien pensées permettent maintes formes de manipulation. L'instinct de survie est très fort chez les entrepreneurs et peut donner lieu à beaucoup de créativité. On pourrait se retrouver avec des entreprises qui encourageraient le client à faire le travail à forfait, le papier étant fourni, réduisant ainsi de beaucoup le coût de fabrication et augmentant par la même occasion les dépenses de C et D, ce qui permettrait de rabaisser le taux de la taxe de vente fédérale.

Nous sommes d'avis, comme d'autres intervenants avant nous, que les importateurs seront les plus favorisés à cause de la formule de calcul qui a rapport à la valeur à l'acquitté plutôt qu'au prix de vente. À la page 14 de notre exposé, nous présentons un calcul approximatif pour donner un exemple du genre de problèmes avec lesquels nous pourrions être aux prises face aux importateurs, surtout en cette période de libre-échange où nous devons, en cinq ans, réduire nos tarifs et faire face à une concurrence outre-frontière beaucoup plus forte.

Une fois de plus, permettez-moi de vous parler des répercussions importantes de ces mesures sur les emplois canadiens. Selon des statistiques de l'association américaine de l'imprimerie, le libre-échange donne aux États-Unis l'accès à un marché de 500 millions de dollars. Grosso modo, si l'on calcule 100,000$ par employé, cela signifie une perte de 5,000 emplois pour le Canada. Nous croyons donc qu'il est important de ne pas nous embarrasser pour l'instant de mesures fiscales qui risquent de compromettre le maintien de hauts niveaux d'emploi dans notre secteur.

En fin de compte, nous sommes d'avis que ces mesures fiscales, comme nous le mentionnons dans notre document, entraîneront une perte d'emplois dans notre secteur et réduiront la demande de produits imprimés. Comme je l'ai mentionné, toute modification de la fiscalité, combinée avec d'autres mesures fiscales prises au palier provincial, etc., et le libre-échange, pourrait causer la perte de milliers et de milliers de dollars pour l'imprimerie, et ce, au profit d'autres formes de communication, ce qui serait très grave pour notre secteur.

[*Text*]

• 1715

We believe that the February 10, 1988, budget proposals, with respect to sales tax, aims at correcting real and perceived inequities in the current system and stemming the erosion of the tax base through the use of tax avoidance mechanisms. However, the Canadian Printing Industries Association, although it agrees in principle, finds that the current proposals are inappropriate. Their impact on the Canadian commercial printing industry is more damaging than the existing system.

The interim sales tax measure would lead to a patchwork of sales tax rates which, because of the industry's low M and D costs, would inevitably mean higher costs for its customers. In turn, this would dampen demand for printing and lead to a slow-down of activity in the industry.

New distortions would also be created by the proposed measure, as well as biases in favour of larger printers and imported goods.

The printing industry association in Canada is therefore deeply concerned about the potential impact of this measure and is suggesting that prudence should prevail. We urge the committee to recommend that the interim sales tax measure be dropped, existing practices maintained, and phase two of tax reform expeditiously undertaken.

Mr. Minaker: Mr. Rudge, you made me wonder in concern when you said you thought the impact of free trade would adversely affect the printing industry. My father was a printer and ran a small newspaper for many years, and your statement starts me to wonder. First, how many members in your association are small printers and employ 10, 20 people? What is the majority of your membership?

Mr. Rudge: The majority of the membership is smaller printing operations that employ 10 to 20 employees. If statistically one were to break it out, something like 96% of companies employ 20 people or less.

Mr. Minaker: Why would you think free trade would affect those people? The way I understood the industry when my dad was involved in it is that you deal one on one with people in the community or within a radius of maybe 50 miles. How could somebody in the United States affect somebody in Winnipeg or in Calgary? I could see in Windsor that Detroit might affect them to some degree. When they have to transport the goods and so on, and make those relationships, the numbers you talk about, how would this proposal affect them?

[*Translation*]

Nous croyons savoir que les propositions contenues dans le budget du 10 février 1988 relatives à la taxe de vente ont pour objet de corriger les inégalités réelles ou imaginaires que comporte le système actuel et d'arrêter le processus d'érosion de l'assiette fiscale favorisé par le recours aux mécanismes d'évasion. Toutefois, même si elle donne à ces propositions son accord de principe, notre association est d'avis que les propositions, telles qu'elles sont rédigées actuellement, sont inadéquates. En effet, elles risquent d'avoir sur l'industrie canadienne de l'imprimerie un effet plus néfaste encore que le système actuel.

La mesure provisoire qui concerne la taxe de vente aurait pour effet d'instituer une mosaïque de taux différents pour la taxe de vente, ce qui, compte tenu de la faiblesse des coûts de C et D de l'industrie, signifierait inévitablement des prix plus élevés pour notre clientèle. Cette augmentation entrainerait à son tour une réduction de la demande et un ralentissement de l'activité dans l'industrie de l'imprimerie.

La mesure proposée favoriserait également de nouvelles distorsions, ainsi que des injustices en faveur des plus grandes entreprises et des produits importés.

Par conséquent, l'association est particulièrement inquiète de l'incidence que cette mesure pourrait avoir et elle recommande que l'on fasse preuve de prudence. Nous exhortons le Comité à recommander l'abandon de la mesure provisoire relative à la taxe de vente, le maintien du système actuel et l'amorce immédiate de la deuxième étape de la réforme fiscale.

M. Minaker: Monsieur Rudge, je dois dire qu'en vous entendant dire que le libre-échange aurait un effet négatif sur l'industrie de l'imprimerie, je me suis posé certaines questions. En effet, mon père était imprimeur et il a dirigé pendant de nombreuses années un petit journal. A vous entendre, je commence à me poser des questions. Premièrement, j'aimerais savoir combien de membres dans votre association sont de petits imprimeurs et emploient entre 10 et 20 personnes. De quoi est constituée la majorité de votre association?

M. Rudge: La majorité de nos membres sont de petites imprimeries qui emploient entre 10 et 20 personnes. Si nous devions établir des chiffres statistiques plus précis, on pourrait dire qu'environ 96 p. 100 des compagnies emploient 20 personnes ou moins.

M. Minaker: Pourquoi pensez-vous que le libre-échange aurait des répercussions négatives pour ces entreprises? A l'époque où mon père faisait partie de cette industrie, il me semble que les entreprises traitaient avec leurs clients sur une base individuelle au sein de la collectivité, ou dans un rayon de 50 milles peut-être. Comment, dans ce cas, une entreprise située aux États-Unis pourrait-elle avoir un effet quelconque sur une entreprise située à Winnipeg ou à Calgary? Je comprends qu'une entreprise établie à Windsor puisse être touchée jusqu'à un certain point par ce qui se passe à Detroit.

[*Texte*]

Mr. Rudge: Let me address that from two perspectives, sir.

First of all, if we look at it in terms of numbers of employees rather than by establishments, there is obviously a far greater proportion of employees in those few firms that are at the top. Somewhere in the area of 30% or 40% of employees are in those larger firms, and those companies are involved in the production of very large printing jobs which have a much higher degree of mobility. There is currently an awful lot of movement of product back and forth across the border in the printing business.

Mr. Minaker: How many people would those firms employ? How many people would an average company employ; about what level?

Mr. Rudge: Average company is hard to apply to our organization because of the—

Mr. Minaker: The ones you are talking about right now that you are concerned about.

Mr. Rudge: The larger companies employ in excess of 100 employees. They represent 40% of total employees, and they employ 100 and up employees.

Mr. Massimo Bergamini (Director, Government Relations, Canadian Printing Industries Association): On the points you are raising, just two weeks ago we released a study which we commissioned from a Montreal consulting firm, Samson Belair, to try to make some sense out of the impact of free trade on our industry. By what we feel are very conservative projections on the part of Samson Belair, the forecast for the first three or four years of the coming into force of the free trade agreement, if everything remains equal—in other words, if there are no adjustment programs for the industry put into place; with a Canadian dollar valued at around 80¢, which was one of the assumptions—is 3,000 jobs would be lost in the industry. Samson Belair say it will be those medium-sized firms—we are talking here, according to their calculations, of between 50 and 200 employees—general and commercial printers, particularly in Ontario and Quebec, that will suffer the most, and again, they forecast very major dislocation within that segment of the industry.

• 1720

You are absolutely right; I do not think we are saying that the small printer that serves a regional market, a

[*Traduction*]

Lorsqu'il s'agit par exemple de transporter les marchandises et d'établir ces relations, comment cette proposition pourrait-elle affecter ces entreprises? Que signifient ces chiffres dont vous parlez?

M. Rudge: Permettez-moi d'aborder ce problème sous deux perspectives différentes.

Premièrement, si l'on se place du point de vue du nombre d'employés, et non pas du point de vue des entreprises elles-mêmes, il y a de toute évidence beaucoup plus d'employés qui travaillent dans ces quelques entreprises majeures. Il y a en effet 30 à 40 p. 100 des employés de l'industrie qui travaillent pour ces quelques grandes firmes, et les sociétés qui effectuent de très importants travaux d'imprimerie ont beaucoup plus de mobilité. Dans l'industrie de l'imprimerie, on assiste actuellement à de considérables échanges de marchandises à travers la frontière.

M. Minaker: Combien de gens pensez-vous que ces entreprises emploient? Combien de gens en moyenne ces entreprises emploient-elles? Et à quel niveau?

M. Rudge: Il est difficile pour nous de parler de moyenne, étant donné que. . .

M. Minaker: J'aimerais que vous nous parliez de ces entreprises que vous venez de mentionner, celles qui vous préoccupent.

M. Rudge: Les entreprises les plus importantes emploient plus de 100 personnes. Elles emploient 40 p. 100 de la main-d'oeuvre totale; elles emploient au moins 100 personnes, sinon plus.

M. Massimo Bergamini (directeur, Relations avec le gouvernement, Association canadienne de l'imprimerie): Pour revenir à l'un des points que vous venez d'aborder, j'aimerais dire qu'il y a deux semaines à peine, nous avons publié une étude que nous avions commandée à une entreprise de consultants de Montréal, la firme Samson Bélair, pour essayer d'en savoir un peu plus sur les répercussions du libre-échange sur notre industrie. La firme Samson Bélair a établi quelques projections que nous estimons extrêmement conservatrices, prévoyant que pour les trois ou quatre premières années qui suivront l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange, toutes choses étant égales par ailleurs—en d'autres mots, s'il n'y a aucun programme d'ajustement dans l'industrie; si l'on suppose que le dollar canadien restera aux alentours de 80c. U.S.—on prévoit une perte de 3,000 emplois dans l'industrie. Si l'on en croit les prévisions de Samson Bélair, ce sont les entreprises de taille moyenne (entre 50 et 200 employés, selon leurs calculs), soit les imprimeurs généraux et commerciaux, plus particulièrement en Ontario et au Québec, qui vont souffrir le plus de l'accord de libre-échange. En outre, la firme Samson Bélair prévoit qu'il y aura dans ce segment de l'industrie de très importants bouleversements.

Vous avez tout à fait raison; je ne crois pas que nous soyons en train de dire que le petit imprimeur, celui qui

[*Text*]

local market, will be impacted. There is no interest for Donnelley in Chicago to print 500 wedding invitations. That is not the problem. It is the medium-sized printer that has fairly long runs, attractive runs, who does not perhaps have. . . Again, this study as well as DRIE studies in the past, commissioned by the government, have shown that our industry suffers from a chronic undercapitalization when compared to the U.S. industry, and it is particularly those medium-sized printers that suffer from undercapitalization.

So when you put that together, when you say you do not have the equipment to compete effectively with the state-of-the-art equipment the Americans have, and you enjoy these very attractive press runs and you are not geared up for free trade, I tend to agree with that forecast.

What we are concerned with is that there have been a number of measures—of which this is one—that, rather than addressing the very urgent needs of our industry and other industries in light of free trade, say: we do not worry about it; we are functioning in a closed box, in our own little finance environment; let us not worry about free trade; let us impose this extra burden. We say you cannot divorce one from the other. There is a very real challenge that our industry and other industries will have to face, and we say these measures are going to hurt us in that context.

Mr. Minaker: Is your only concern the United States?

Mr. Rudge: That is our primary concern.

Mr. Minaker: You are not concerned about the offshore?

Mr. Rudge: No, there is already some concern about the offshore—

Mr. Minaker: But you are strictly concerned about free trade.

Mr. Rudge: The big concern opposite employment and movement of product right now is American printers that will have the ability to penetrate Canadian markets for the larger products. But I would also like to address your point with respect to the smaller printer that serves a much more local market, as per the example you illustrated through your father.

I had a discussion two weeks ago with a lady who runs a small shop such as that, with sales of about $1.5 million, and who employs 15 to 20 people localized in the Toronto marketplace. She came forward with what I thought was a very graphic example of the impact of free trade on her shop, and it is something to which she had not related in

[*Translation*]

dessert un marché régional, un marché local, va être touché par l'entente de libre-échange. Il n'y a aucun avantage pour la firme Donnelley, à Chicago, à imprimer 500 invitations de mariage. Là n'est pas le problème. C'est plutôt l'imprimeur de taille moyenne, celui qui a des lots assez importants, assez intéressants, celui qui n'a peut-être pas. . . Je le répète, cette étude a montré, comme d'autres études du MEIR commandé jadis par le gouvernement, que notre industrie souffrait d'une sous-capitalisation chronique lorsqu'on la compare à celle des États-Unis; le problème de la sous-capitalisation est particulièrement sensible dans les cas des imprimeurs de taille moyenne.

Alors, lorsqu'on met tous ces éléments ensemble, lorsque vous dites que vous n'avez pas la technologie pour pouvoir faire concurrence à l'équipement ultramoderne des Américains, lorsque vous dites que vous avez la chance d'avoir ces tirages très intéressants et que vous n'êtes pas prêts pour le libre-échange, je suis très tenté de pencher en faveur de ces prévisions.

Ce qui nous inquiète davantage, c'est de voir qu'il y a eu un certain nombre de mesures (et celle-ci en fait partie) qui, au lieu de répondre aux besoins extrêmement pressants de notre industrie et d'autres industries qui se préparent à affronter le libre-échange. . . nous ne sommes pas inquiets; à l'heure actuelle, nous fonctionnons en vase clos, dans notre petit monde financier; nous ne devons pas nous inquiéter du libre-échange; ne nous imposons pas ce fardeau supplémentaire. Nous estimons que vous ne pouvez pas vous séparer de nous. Nous sommes à l'heure actuelle confrontés à un défi très réel, comme d'autres industries d'ailleurs. C'est pour cela que nous disons que ces mesures vont nous être préjudiciables.

M. Minaker: Est-ce uniquement le problème des États-Unis qui vous inquiète?

M. Rudge: Essentiellement.

M. Minaker: Vous ne craignez pas l'étranger?

M. Rudge: Non, la question de l'étranger suscite déjà. . .

M. Minaker: Mais vous êtes uniquement préoccupé par le problème du libre-échange.

M. Rudge: La principale préoccupation en ce qui concerne l'emploi et le transfert des marchandises a trait pour le moment aux imprimeurs américains, qui vont désormais pouvoir s'infiltrer sur des marchés canadiens et y vendre leurs produits. Mais j'aimerais également revenir à cette question du petit imprimeur, celui qui dessert un marché beaucoup plus local, comme votre père par exemple.

J'ai eu l'occasion il y a deux semaines de discuter avec une dame qui, comme votre père, dirige une toute petite entreprise, dont le chiffre d'affaire est d'environ 1,5 million de dollars par année et qui emploie entre 15 et 20 personnes. Elle vend ses produits sur le marché de Toronto. Elle m'a donné un exemple très concret de

[*Texte*]

the past. She felt she would be immune from it by servicing this local market, as many small printers will be.

However, two of her large customers came to her and said: under the implication of an enhanced trade agreement with the United States—we are branch offices of American organizations and are currently operating autonomously here—we have been told that once free trade is implemented we will become strictly a distribution and sales arm of the company. We will no longer be producing printed materials here, so we will not be able to do business with you.

So there is a shakedown throughout the industry. It is not just the larger printers, which have large 1 million, 2 million or 3 million impression runs with values of many hundreds of thousands of dollars, that can entice American printers north of the border and can bring their efficiencies into our market that we currently are not capitalized to match. It also shakes down to the smaller printer as well.

Mr. Minaker: Did you find out in your studies that there was also going to be a flow to the United States from some of our printers?

Mr. Bergamini: No. Actually, what is interesting is this. We circulated a number of copies amongst members and certainly amongst different departments, and I would hope that one of the observations is looked at very carefully.

The free trade agreement, because of the imbalance in the level of tariffs between our two countries, which is the same across all manufacturing sectors but is particularly striking in printing... For example, on catalogues or advertising material we benefit from some of the highest protection awarded to any product. On catalogues it is 26.8; on advertising inserts it is 24.3. On the U.S. side, on the other hand, protection tariffs are in the range of 4%. So clearly, because of this imbalance and because of our undercapitalization, poor marketing techniques and lower productivity, according to the Samson Belair study there will be no quantifiable benefit to the Canadian printing industry from the free trade agreement. Again, let me say one thing. If everything remains the same, what we are asking for is adjustment measures that will make us more competitive. We want to look at it as a source of opportunity. If nothing changes, we are going to lose jobs and we are not going to gain anything from this.

[*Traduction*]

l'effet qu'aurait pour elle l'accord de libre-échange. Elle n'avait pas encore eu l'occasion de penser à l'effet qu'aurait cet accord sur son entreprise. Elle se pensait à l'abri de toute répercussion, en disant qu'il lui suffirait de desservir le marché local, comme vont d'ailleurs le faire de très nombreux petits imprimeurs.

Toutefois, deux de ses plus importants clients sont venus lui dire la chose suivante: dans l'hypothèse où un accord de libre-échange serait signé avec les États-Unis, étant donné que nous sommes des bureaux régionaux d'entreprises américaines et que nous fonctionnons actuellement de façon autonome au Canada, on nous a dit qu'une fois que l'accord sur le libre-échange serait mis en oeuvre, nous ne serions plus pour la compagnie qu'une division de distribution et de vente. Par conséquent, nous n'aurons plus à produire de documents imprimés au Canada, par conséquent, nous ne pourrons plus faire affaire avec vous.

Par conséquent, il va y avoir des répercussions dans toute l'industrie. Ce ne sont pas seulement les grandes imprimeries, celles qui ont des tirages de 1, 2 ou 3 millions d'exemplaires représentant des sommes de plusieurs centaines de milliers de dollars, qui peuvent attirer les imprimeurs américains et mettre leur efficacité au service de notre marché. D'ailleurs, à l'heure actuelle, nous n'avons pas les structures suffisantes pour faire face à ce marché. Cet accord aura aussi des répercussions sur les petits imprimeurs.

M. Minaker: Avez-vous constaté dans l'une ou l'autre de vos études qu'il allait également y avoir un mouvement «d'immigration» de nos imprimeurs en direction des États-Unis?

M. Bergamini: Non. En fait, on constate une chose intéressante. Nous avons fait circuler un certain nombre d'exemplaires de ces études parmi nos membres et bien sûr, au sein de plusieurs ministères, et j'espère que les lecteurs vont porter une attention toute particulière à l'une des observations que nous avons faites.

L'accord de libre-échange, en raison du déséquilibre des droits de douanes entre nos deux pays, qui est le même pour tous les secteurs manufacturiers, et qui est particulièrement sensible dans l'industrie... Ainsi, par exemple, nous bénéficions pour les catalogues et le matériel de publicité de l'un des tarifs de protection les plus élevés qu'il soit. Ce taux est de 26,8 pour les catalogues; de 24,3 pour les encarts publicitaires. Du côté américain, par contre, les droits de douanes protecteurs tournent autour de 4 p. 100. Vous voyez donc, compte tenu de ce déséquilibre et en raison de notre sous-capitalisation, de nos techniques de commercialisation inadaptées et d'une faible productivité, qu'il n'y a aucun moyen, comme l'a confirmé l'étude de Samson Bélair, que l'accord de libre-échange amène un quelconque avantage mesurable à l'industrie canadienne de l'imprimerie. Encore une fois, je vous dis ceci. Si rien ne change, nous demandons des mesures d'adaptation pour être plus concurrentiels. Nous voulons y voir une source

[*Text*]

• 1725

The Chairman: How does that relate to the sales tax?

Mr. Bergamini: I would suggest to you that when a member of the committee raises the question, we address it.

Mr. Minaker: But you are saying your main concern is free trade, not the sales tax.

Mr. Rudge: No, not at all.

Mr. Minaker: That is why I raised the question. You are not worried about offshore.

The Chairman: They have it set out in the sales tax in their brief with the different sales tax calculations.

Mr. de Jong: Right, because with the sales tax it is going to increase your cost of production, which will make you even less competitive with the Americans.

Mr. Rudge: That is right. Opposite the free trade, it is a problem, but within the context of competition within our own industry right now, it is a mine field. It is fraught with all kinds of problems, in that we are going to have printer X and printer Y talking to the customer over here and using sales tax as a selling tool. We are going to be saying we can offer them a federal sales tax—which we describe on our invoice—at 11.9%.

The Chairman: The little guy has a lower rate of tax than the larger printer. In any event, the tax all depends on the amount of M and D involved, depending on the arrangements.

Mr. McCrossan: You are on a five-year fast track?

Mr. Rudge: Yes.

Mr. McCrossan: These are interim measures. Would I be safe in assuming that the negative impact in terms of free trade would be minimal if the interim regime lasted a year and a half?

Mr. Rudge: The interim sales tax regime?

Mr. McCrossan: Right. In other words, your brief is saying get to stage two quickly and you will resolve our problems. Effectively, you have five years' worth of protection.

Mr. Rudge: No, we are being phased in at 20% per year, a straight-line reduction of tariffs.

Mr. McCrossan: I understand that.

Mr. Rudge: What we are saying is, let us deal with that one. We are not afraid to compete, but we think we are competing in an inordinately harsh situation, and most industries are given 10 years to gear up for competition. We are an intensely capital-intensive industry.

[*Translation*]

d'occasions. Si rien ne change, nous allons perdre des emplois et cela ne nous rapportera rien.

Le président: Qu'est-ce que cela a à voir avec la taxe de vente?

M. Bergamini: Lorsqu'un membre du Comité soulève une question, nous y répondons.

M. Minaker: Mais vous dites que votre premier souci est le libre-échange, et pas la taxe de vente.

M. Rudge: Non, pas du tout.

M. Minaker: C'est pourquoi j'ai soulevé la question. Vous ne vous faites pas de souci pour l'étranger.

Le président: Leur mémoire expose la chose avec les différents calculs de la taxe de vente.

M. de Jong: Juste, car la taxe de vente va majorer votre coût de production, ce qui vous rendra encore moins compétitifs avec les américains.

M. Rudge: C'est exact. Face au libre-échange, c'est un problème, mais dans le contexte de la concurrrence dans notre industrie, aujourd'hui, c'est un champs de mine. Cela comporte toutes sortes de problèmes; par exemple, l'imprimeur X et l'imprimeur Y utiliseront la taxe de vente comme argument de vente auprès du client ici. Nous allons pouvoir leur offrir une taxe fédérale de vente—que nous décrivons sur notre facture, à 11,9 p. 100.

Le président: Le petit a un taux de taxe plus faile que le gros imprimeur. De toute façon, la taxe dépend complètement du montant de Commercialisation et Distribution (C et D) en cause, selon les dispositions prises.

M. McCrossan: Vous avez un programme accéléré de cinq ans?

M. Rudge: Oui.

M. McCrossan: Il s'agit de mesures provisoires. Ai-je raison de supposer que des retombées négatives pour le libre-échange seraient minimes si le régime provisoire durait un an et demi?

M. Rudge: Le régime provisoire de la taxe de vente?

M. McCrossan: Oui. Autrement dit, vous préconisez de passer rapidement au deuxième volet, pour résoudre nos problèmes. En réalité, vous avez cinq années de protection.

M. Rudge: Non, nous avons une réduction linéaire des tarifs de 20 p. 100 par an.

M. McCrossan: Je comprends.

M. Rudge: Nous disons tous: Occupons-nous de celui-là. Nous n'avons pas peur de la concurrence, mais nous avons l'impression de la faire dans des conditions excessivement pénibles. La plupart des industries ont dix ans pour se préparer à la concurrence.

[*Texte*]

I will take the example of my own company. I am a medium-sized printer with 300 employees. In order to compete, we have to realign our strategies and rationalize our product mix for the new era. We have to bring in new equipment. Yes, we have five years to do that. We have lost the CCA opportunities we had through taxation. I am saying do not give us another burden to deal with if you do not have to at this point. Let us keep as much of the level playing field as we had.

Mr. McCrossan: I understand that. But whether we go with the interim measures or not, you are going to face this five-year transition.

Mr. Rudge: Absolutely, it would appear.

Mr. McCrossan: To a certain extent, stage two is going to bring relief over either the current situation or the interim measures.

Mr. Rudge: We do not know yet. We assume it will.

Mr. McCrossan: You assume it will, because it is based on the ultimate sales price. I guess the question I am asking is, either with the interim measures or even adopting your recommendation and not having interim measures, how long can you afford to wait before stage two is just essential to you in terms of levelling up? I think we all know that imports have an advantage even under the current regime over domestic production. Even if we adopt your suggestion and did not bring in any interim measures, you still require stage two some time before the five-year phase-out in order to be there.

Mr. Rudge: I am not sure I have looked at it or could quantify it from that perspective. It is a unique way of looking at it. I guess what we are addressing is the fact that we are changing from a regime that we can cope with and we understand right now, and that allows us to compete on our own street—

Mr. McCrossan: But you have two things changing at the same time, the duties and the tax.

Mr. Rudge: We have a lot of others. Ontario has thrown a lot of curves at us also, so it is not just two at this point.

Mr. McCrossan: Are you really saying if we wait more than two years to bring in stage two it is a significant problem for you? Is it three years?

Mr. Rudge: No, I cannot say that. What I can say is that if you introduce this as an interim measure, it is going to create a lot of problems for us right now that we do not need and that are inherently bad for the industry—through these specific measures proposed.

The Chairman: With that, I am going to thank you. It was a very worthwhile brief, and I am glad you were able to come.

[*Traduction*]

Nous sommes une industrie à très forte intensité de capital. Permettez-moi de citer l'exemple de mon entreprise à moi. Je suis un imprimeur de taille moyenne, avec 300 employés. Pour être concurrentiels, nous devons réaligner nos stratégies et rationaliser notre gamme de produits pour la nouvelle ère. Il nous faut du nouveau matériel. Oui, nous avons cinq ans pour cela. Nous avons perdu les possibilités de DPA que nous donnait la fiscalité. S'il-vous-plaît, ne nous imposez pas un autre fardeau, si vous n'êtes pas obligés pour l'instant. Gardons le plus possible les règles du jeu que nous avions.

M. McCrossan: Je comprends. Mais que nous adoptions ou non les mesures provisoires, vous devrez passer par cette transition de cinq ans.

M. Rudge: Absolument, semble-t-il.

M. McCrossan: Dans une certaine mesure, le deuxième volet apportera un certain allégement de la situation actuelle ou des mesures provisoires.

M. Rudge: Nous ne le savons pas encore. Nous supposons que oui.

M. McCrossan: Vous le supposez, car il est fondé sur le prix de vente ultime. Ma question, je suppose, est: Que ce soit avec les mesures provisoires ou sans elles, selon votre recommandation, combien de temps pouvez-vous vous permettre d'attendre avant que le deuxième volet vous apparaisse aussi essentiel pour le nivellement? Nous savons tous que les importations présentent un avantage, même dans le régime actuel, sur la production nationale. Même si nous nous rangions à votre suggestion et n'adoptions pas de mesures provisoires, vous aurez quand même besoin du deuxième volet avant le retrait graduel sur cinq ans afin d'être là.

M. Rudge: Je ne pense pas m'y être arrêté ni pouvoir le quantifier dans cette perspective. C'est une façon tout à fait particulière de voir les choses. Le problème, à mon sens, c'est que nous passons d'un régime dont nous pouvons nous accommoder et que nous comprenons aujourd'hui et qui nous permet d'être concurrentiel chez-nous. . .

M. McCrossan: Mais il y a deux choses qui changent en même temps, les droits de douane et la taxe.

M. Rudge: Nous en avons beaucoup d'autres. L'Ontario nous a déjà passablement compliqué la vie également. Il y a donc plus de deux choses à ce stade-ci.

M. McCrossan: Dites-vous que si nous attendons plus de deux ans pour instituer le deuxième volet, cela vous posera un gros problème. Est-ce trois ans?

M. Rudge: Non, je ne puis dire cela. Mais, si vous en faites une mesure provisoire, les mesures particulières proposées nous poseront beaucoup de problèmes dont nous n'avons pas besoin et qui sont foncièrement nuisibles pour l'industrie.

Le président: Sur ce, je vous remercie. Votre mémoire était excellent, et je suis heureux que vous ayez pu venir.

[*Text*]

• 1730

We now have Witco Canada, and our witnesses are Edgar Reich who is the vice-president of finance and administration and Ralph Fiala who is a consultant with Thorne, Ernst & Whinney.

Mr. Edgar A. Reich (Vice-President, Finance and Administration, Witco Canada Inc.): Thank you, Mr. Chairman. Witco is a major supplier of no name generic and private brand liquid and powder detergents and, as our hon. friend stated, we feel we have about 10% of the market. Our customers are the major retail chains across Canada and consumers have come to depend on our products for their high quality and reasonable price.

We have a number of serious problems with the proposed changes. We have estimated that for our most recent fiscal period the proposed changes would have increased our tax burden by $750,000 to possibly $850,000.

The Chairman: That brings you from 12% to 13.9% or 13.5% does it not?

Mr. Reich: No, to about 14% and change.

The Chairman: Why is that? Do you have too big an M and D now?

Mr. Reich: Private brand manufacturers normally have low marketing and distribution costs, so we would not have the advantage of those deductions. And when applying the formula on the basis of the 7% and the gross up of 25%—

The Chairman: Yes, that would be 13.95%.

Mr. Reich: So 13.95%, okay.

The Chairman: So you raise your tax rate by 2% roughly, so that is a pretty significant increase in taxes.

Mr. Reich: Yes. We feel that our competitors with their large marketing expenditures ought to have somewhat of a tax reduction if they claim all of the M and D costs—

The Chairman: That, by the way, is alleged to be the advantage of this system. In other words, it makes the private brand guys pay a better rate of tax and equalizes the system. I do not know if that is fair or not, but in any event that is alleged to be the big advantage of the system.

Mr. Reich: I guess the way we look at it is that we offer a high quality low cost product that is then disadvantaged by government intervention.

The Chairman: Very well.

Mr. Reich: Now, we would have to attempt to increase our prices and accordingly the winners in this situation are our competitors. The losers are private brand manufacturers and the Canadian public, because we could

[*Translation*]

Nous accueillons maintenant Witco Canada. Nos témoins sont Edgar Reich, qui est le vice-président aux finances et à l'administration, et Ralph Fiala, qui est un expert-conseil de chez Thorne, Ernst & Whinney.

M. Edgar A. Reich (vice-président, Finances et Administration, Witco Canada Inc.): Merci, monsieur le président. Witco est un gros fournisseur de détersifs liquides et en poudre génériques sans nom et de marques exclusives, comme l'a indiqué notre honorable ami, nous estimons avoir environ 10 p. 100 du marché. Nos clients sont les grandes chaînes de détail au Canada et les consommateurs comptent sur nos produits pour leur haute qualité et leur prix raisonnable.

Les changements proposés nous causent plusieurs problèmes sérieux. Selon nos estimations, pour notre dernier exercice financier, les changements proposés auraient porté notre fardeau fiscal de 750,000$ à peut-être 850,000$.

Le président: Cela vous fait passer de 12 p. 100 à 13,9 p. 100 ou 13,5 p. 100, n'est-ce pas?

M. Reich: Non, à environ 14 p. 100 et des poussières.

Le président: Pourquoi donc? Avez-vous trop de C et D actuellement?

M. Reich: Les fabricants de produits de marques privées ont normalement de faibles coûts de commercialisation et de distribution, si bien que nous ne pourrions profiter de ces déductions. Et si l'on applique la formule en fonction de 7 p. 100 et de la majoration de 25 p. 100. . .

Le président: Oui, cela donnerait 13,95 p. 100.

M. Reich: 13,95 p. 100, parfait.

Le président: Vous majorez donc votre taux de taxe d'environ 2 p. 100, ce qui est une augmentation assez importante de taxe.

M. Reich: Oui. À nos yeux, nos concurrents, qui ont de grosses dépenses de commercialisation, devraient avoir une certaine réduction de taxe, s'ils demandent la totalité des coûts de C et D. . .

Le président: Voilà, soi dit en passant, l'avantage que l'on attribue à ce système. Autrement dit, les producteur de marques privées jouissent d'un meilleur taux de taxe, et le système s'équilibre. J'ignore si c'est juste ou pas, mais de toute façon, on présente cela comme étant le gros avantage du système.

M. Reich: Dans notre perspective, nous offrons un produit de qualité à faible prix qui est alors désavantagé par l'intervention gouvernementale.

Le président: Très bien.

M. Reich: Il nous faudrait tâcher de majorer nos prix, si bien que ce sont nos concurrents qui y gagneraient. Les perdants sont les fabricants de marques privées et le public canadien, car nous ne pouvons nous permettre

[*Texte*]

not afford to absorb such tax increases in the profitability structure we currently have. In other words, the tax—

The Chairman: How much do you make for name brand people, just as a manufacturer? Do you manufacture for Lever Brothers, for example?

Mr. Reich: No, we do not. We manufacture for retail chains such as—

The Chairman: You do not make the stuff, say, for Procter & Gamble, make some stuff for them or make a product that would have another company's name on it.

Mr. Reich: Not for Procter & Gamble and not for Lever.

The Chairman: Do you do it for other people? Do you have a company you do it for?

Mr. Reich: Not to any extent really. They are minor products they do not have time to look after.

The Chairman: That is right, but the fact is that you do it and when you do it, if it goes to the wholesale level, do you not lose the business?

Mr. Reich: Yes.

The Chairman: And is that not one of the problems you face if we go to the wholesale level here?

Mr. Reich: Yes. Again, our industry leaders made a statement that we support going to the wholesale level. It is not an unqualified support. It is our second choice. Our first choice would be to postpone the tax change and to wait for the new system, whichever system it might be.

• 1735

But just to continue, I guess we feel that a tax break is given to higher-priced goods and a tax increase is applied to lower-cost goods. We feel that is not in accord with the stated government objective to reduce the tax burden for lower-income people, because they would in fact end up paying for it.

Another reason for our objection is the complexity of the system. We feel the changes complicate the system and that manufacturing will have to spend money to comply. We currently have financial systems geared to CICA accounting rules for reports to shareholders on the financial profitability of a business. There is financial reporting to management; there is tax accounting for the federal income tax burden and there is accounting for the Securities and Exchange Commission. If we have new rules under which M and D costs fall in a rather complicated manner, it would mean an additional accounting system for which one needs to pay. I believe P&G have not adequately assessed what their costs would be under such a system. Some of the rules that are specified would indicate that, for instance, their president's salary could be allocated and their financial department could be partly allocated. I doubt very much

[*Traduction*]

d'absorber de telles augmentations de taxe, dans la structure de profit que nous avons actuellement. Autrement dit, la taxe. . .

Le président: Quelle est votre production, en tant que fabricant, pour les grandes marques? Produisez-vous pour Lever Brothers, par exemple?

M. Reich: Non. Nous produisons pour les chaînes de détail comme. . .

Le président: Vous ne produisez pas, mettons, pour Procter & Gamble, c'est-à-dire vous ne faites pas de produits qui porteraient le nom d'une autre entreprise.

M. Reich: Ni pour Procter & Gamble ni pour Lever.

Le président: Le faites-vous pour d'autres? Y-a-t-il une entreprise pour laquelle vous le faites?

M. Reich: Pas vraiment. Il s'agit de produits mineurs dont ils n'ont pas le temps de s'occuper.

Le président: C'est exact, mais il reste que vous en faites. Dans ce cas-là, si c'est pour le gros, ne perdez-vous pas d'affaires?

M. Reich: Oui.

Le président: Et n'est-ce pas l'un des problèmes auxquels vous faites face si nous allons ici au niveau de gros?

M. Reich: Oui. Encore une fois, nos dirigeants industriels ont déclaré que nous sommes en faveur de passer au niveau de gros. Ce n'est pas un appui sans réserves. C'est notre deuxième choix. Notre premier choix serait de retarder le changement de taxe et d'attendre le nouveau système, quel qu'il soit.

Je poursuis. Selon nous, la taxe diminuée sur les produits coûteux et augmentée sur les moins chers. Cela ne nous semble pas conforme à l'objectif que le gouvernement s'est donné de réduire le fardeau fiscal pour les gagne-petits, car ce sont eux qui finiraient, effectivement, par la payer.

Un autre motif de notre opposition est la complexité du système. Nous estimons que les changements compliquent le système et qu'il en coûtera cher aux industries manufacturières pour s'y conformer. A l'heure actuelle, nous avons des systèmes financiers fondés sur les règles comptables de l'ICCA pour les rapports aux actionnaires sur la rentabilité financière d'une entreprise. Il y a aussi les rapports financiers pour la direction; il y a la comptabilité fiscale pour l'impôt fédéral sur le revenu, et la comptabilité pour la Commission des valeurs mobilières. L'institution de nouvelles règles assez complexes pour les coûts de C & D exigerait un autre système comptable, que quelqu'un devra payer. Je crois que P & G a mal évalué ce qu'il leur en coûterait dans un tel régime. Certaines des règles indiqueraient que, par exemple, le salaire du président pourrait être attribué et que le service des Finances pourrait l'être partiellement

[*Text*]

that they currently have a system under which they would have adequate reporting.

Another reason for our objection is because of the future tax change planned. The interim changes would cause Witco a tax increase while national brands ought to have a slight tax decrease, but when value-added tax is implemented or one of its derivatives, it would appear Witco would have a tax decrease and the national brands would have a tax increase coming back to the present level.

Now, the objective of the changes as given by the government was to tax manufacturers at 12% on an equal basis. The practical application of the arbitrary gross-up does not achieve this objective, at least from our viewpoint. I guess we have the impression that the methods were either contemplated to get rid of a low-cost alternative product for the Canadian public or that the 25% gross-up method is a hidden measure to increase tax revenues rather than to provide equity in the system.

The Canadian consumer in Canada's free-enterprise system needs fiscal laws that are equitable and easy to apply. The proposed changes to the Excise Tax Act do not meet these objectives. Our proposal would be that the status quo be maintained in the marketplace for all manufacturers until value added tax or one of its derivatives is implemented.

This conclusion is based on the fact that any interim changes will result in new inequities. The present system should not and cannot be patched up. Equity can be built into a new system and the existing system ought to remain unchanged until then. Thank you very much.

Mr. Minaker: We had Cott, manufactures of drinks and so on. They are not a no-name brand as Witco. . . What appears to be happening is that because of the fact that you manufacture a product not necessarily unlike Procter & Gamble, or whatever you want to call it, but you do not take the approach of mass marketing, of advertising and so on, you are being jeopardized by this particular ruling. Cott told us the impact. You indicated that it is six figures and it is a 22.4% increase. Can you actually give us the dollars? I think this is important to see the impact. I know Cott said that they were paying something like $4 million per year in taxes, and now it is going to go up another $750,000, I think it was. Are you in the same relative areas of increased costs in taxation?

[*Translation*]

également. Je doute beaucoup qu'il existe présentement un système se prêtant à la production d'un rapport convenable.

Nous nous y opposons aussi à cause du changement de taxe prévu pour plus tard. Les changements provisoires signifieraient une augmentation de taxe pour Witco, alors que les marques nationales jouiraient d'une légère diminution, mais l'institution de la taxe sur la valeur ajoutée ou de l'un de ses dérivés signifirait, semble-t-il, pour Witco une diminution de taxe et, pour les marques nationales, une augmentation qui ramènerait la taxe à son niveau actuel.

Or, l'objectif des changements, aux dires du gouvernement, était de taxer les fabricants à un taux uniforme de 12 p. 100. L'application pratique de la majoration arbitraire ne permet pas d'atteindre cet objectif, du moins dans notre optique. Nous avons l'impression, je suppose, que l'on a soit envisagé les moyens de se débarrasser d'un produit de rechange à faible coût pour le public canadien ou que la méthode de la majoration de 25 p. 100 est une mesure cachée visant davantage à accroître les recettes fiscales qu'à assurer l'équité du système.

Le consommateur canadien dans le système de la libre entreprise du Canada a besoin de lois fiscales qui soient équitables et faciles d'application. Les changements proposés à la Loi sur la taxe d'accise ne répondent pas à ces objectifs. Nous proposerions le maintien du statu quo sur le marché pour tous les fabricants, jusqu'à la mise en oeuvre de la taxe sur la valeur ajoutée de l'un de ses dérivés.

Cette conclusion part du principe que toute modification provisoire provoquera de nouvelles injustices. Le système actuel ne devrait pas et ne peut pas être rapiécé. Il y a moyen de rendre un nouveau système équitable et il faut maintenir le système actuel tel quel jusqu'à ce moment-là.

M. Minaker: Nous avons eu Cott, les fabricants de boissons et ainsi de suite. Ce n'est pas une marque sans nom comme Witco. . . Parce que, semble-t-il, vous fabriquez un produit qui n'est pas nécessairement différent de celui de Proctor & Gamble, quel que soit le nom que vous vouliez lui donner, mais que vous optez pour la commercialisation de masse, la publicité et ainsi de suite, cette décision particulière compromet votre position. Cott nous a indiqué les répercussions. Vous nous avez parlé de six chiffres et d'une augmentation de 22,4 p. 100. Pouvez-vous nous citer des montants? Je pense que cela est important, si nous voulons évaluer les conséquences. Cott nous a dit qu'il paie environ 4 millions de dollars par an en taxes, et que cela va augmenter d'encore 750,000 dollars, sauf erreur. L'augmentation des coûts de la taxe sera-t-elle la même pour vous, relativement parlant?

[*Texte*]

• 1740

Mr. Reich: We currently pay about $3,450,000 a year in federal sales taxes. When we recalculated our tax burden, with the assistance of Thorne, Ernst & Whinney, we came up with $4.2 million, or an increase of $750,000.

Mr. Minaker: Yes, so you are almost in the same ballpark as Cott. How many people do you employ?

Mr. Reich: A total of 300 people.

Mr. Minaker: Mr. Chairman, when I see something like this happening, maybe as a committee, at some point in time I think we should say we have to look at the fact that some free-enterprise companies in our country decide they do not want to take the mass advertising approach to marketing their goods, and maybe we have to make recommendations to the finance department that maybe there should be some look at advertising costs as part of the distribution. If a company decides they do not want to advertise, that they are very efficient in manufacturing the product and creating employment, then maybe we should look at recommending to the finance department there should be some consideration of deducting from the allotment of—

The Chairman: In other words, you do not want to allow all the advertising.

Mr. Minaker: I am just saying that if a company decides they can market in one way, and it is becoming efficient, advertising is beyond the company. In other words, what I am saying is, if I decide to manufacture a detergent, and I want to go out and sell it myself, and not go and hire you, Don Blenkarn, to advertise it, then this is not part of my costs. So I should be able to relate this cost to my consumers.

I think we have to look at saying to the finance department that we look at actual advertising costs, because we are seeing it happening, not only in detergents, but mostly in the consumptive goods. This is where it is happening. It is either in the soft drinks or in the use of detergents and so on. I think maybe we have to make some recommendation to the Department of Finance that they look at this problem, because the people are manufacturing and providing a very efficient product, but because they have decided they are going to do it themselves, that they do not need the newspapers and they do not need this and that, they are being jeopardized. I think we have to look at this.

The Chairman: No, they are not.

Mr. Minaker: They are, because they are being taxed more.

The Chairman: Only this particular measure would do that.

Mr. McCrossan: I assume you have no objection to the alternate proposed system. You just want it in as fast as possible, as everybody else.

[*Traduction*]

M. Reich: Actuellement, nous payons environ 3,450,000$ par an en taxe fédérale de vente. Lorsque nous avons recalculé notre fardeau fiscal, avec l'aide de Thorne, Ernst & Whinney, nous sommes arrivés à 4,2 millions de dollars, soit 750,000$ d'augmentation.

M. Minaker: Oui, ce qui vous place à peu près dans la même situation que Cott. Combien de personnes employez-vous?

M. Reich: Trois cents, en tout.

M. Minaker: Monsieur le président, devant des choses comme cela, nous devrions peut-être, en tant que Comité, à un moment donné, songer que certaines de nos sociétés en libre entreprise décident de ne pas faire de publicité de masse pour commercialiser leurs produits, et nous devrions peut-être recommander au ministère des Finances d'examiner les coûts de publicité dans le cadre de la distribution. Si une société décide de ne pas faire de publicité, si elle peut fabriquer le produit et créer de l'emploi de façon très efficiente, nous devrions peut-être alors songer à recommander au ministère des Finances d'examiner de la possibilité de déduire de l'affectation de. . .

Le président: Autrement dit, vous ne voulez pas permettre toute la publicité.

M. Minaker: Si une entreprise décide de faire sa commercialisation d'une certaine façon, et qu'elle est efficiente, elle n'a pas besoin de publicité. Autrement dit, si je décide de fabriquer un détersif, et d'en faire moi-même la vente, sans vous engager, Don Blenkarn, pour en faire la publicité, mes coûts seront réduits d'autant. Je devrais donc pouvoir en faire profiter mes consommateurs.

Je pense qu'il faut dire au ministère des Finances que nous nous intéressons aux coûts réels de publicité, car nous voyons cela se produire, non seulement dans les détersifs, mais surtout dans les biens de consommation. C'est là que cela se produit. Soit dans les boissons gazeuses ou dans l'utilisation des détersifs et ainsi de suite. Il faut peut-être recommander au ministère des Finances d'examiner ce problème, car des fabricants offrent un produit très efficient, mais sont quand même pénalisés parce qu'ils ont décidé de se passer des journaux et ainsi de suite. Je pense qu'il faut s'y pencher.

Le président: Non, ils ne sont pas pénalisés.

M. Minaker: Ils le sont, car ils sont taxés davantage.

Le président: Seule cette mesure particulière aurait cet effet.

M. McCrossan: Je suppose que vous n'avez pas d'objection au système de rechange proposé. Vous voulez que cela se fasse le plus possible, comme tout le monde.

[*Text*]

Mr. Ralph Fiala (Consultant, Witco Canada Inc.): You are saying the value-added tax?

Mr. McCrossan: Yes.

Mr. Fiala: We have no objections to this.

Mr. Reich: From what we know up to this point.

The Chairman: Thank you very much. The meeting is adjourned.

[*Translation*]

M. Ralph Fiala (expert-conseil, Witco Canada Inc.): Vous parlez de la taxe sur la valeur ajoutée?

M. McCrossan: Oui.

M. Fiala: Nous n'avons rien contre.

M. Reich: D'après ce que nous en savons jusqu'ici.

Le président: Merci beaucoup, la séance est levée.

From the Canadian Printing Industries Association:

Chris Rudge, President, Web-Offset;

John Jamieson, Vice-President, Finance;

Massimo Bergamini, Director of Government Relations.

From Witco Canada Inc.:

Edgar A. Reich, Vice-President, Finance & Administration;

Ralph Fiala, Consultant, Thorne, Ernst & Whinney.

De l'Association canadienne de l'imprimerie:

Chris Rudge, président, Web-Offset;

John Jamieson, vice-président (Finances);

Massimo Bergamini, directeur des relations gouvernementales.

De Witco Canada Inc.:

Edgar A. Reich, vice-président, Finances et administration;

Ralph Fiala, conseiller, *Thorne, Ernst & Whinney.*

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Montreal Board of Trade:

Tom Gillespie, Ogilvy & Renaud, Chairman, Taxation Committee;

Pierre Milot, Member, Taxation Committee;

Antoine Safar, President, Gestion fiscale Safar, Member, Taxation Committee.

From Procter & Gamble Inc.:

M.L. Emerson, Director of Finance;

R.L. Horwitz, Treasurer;

G.F. Robinson-Gow, Assistant Treasurer

Blake M. Murray, Consultant, Osler, Haskin & Harcourt.

From the Canadian Importers Association Inc.:

Andrew Vanderwal, Director, Trade Research.

(*Continued on previous page*)

TÉMOINS

De la Chambre de commerce de Montréal:

Tom Gillespie, *Ogilvy & Renaud*, président, Comité de la fiscalité;

Pierre Milot, membre, Comité de la fiscalité;

Antoine Safar, président, Gestion fiscale Safar, membre, Comité de la fiscalité.

De Procter & Gamble Inc.:

M. L. Emerson, directeur (Finances);

R. L. Horwitz, trésorier;

G.F. Robinson-Gow, trésorier adjoint;

Blake M. Murray, conseiller, *Osler, Haskin & Harcourt.*

De l'Association des importateurs canadiens Inc.:

Andrew Vanderwal, directeur, Recherches en commerce.

(*Suite à la page précédente*)

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 164

Tuesday, May 17, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 164

Le mardi 17 mai 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the Draft Legislation and Regulations to Implement Income Tax Reform (April 1988)

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude de l'Avant-projet de législation et de règlement visant la mise en oeuvre de la réforme fiscale (Avril 1988)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27979–1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert E.J. Layton

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert E.J. Layton

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 17, 1988
(244)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 3:38 o'clock p.m. this day, in Room 209, West Block, the Acting Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Simon de Jong, Murray Dorin, and Norman Warner.

Other Member present: Don Boudria.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: C. David Weyman, Consultant. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Richard Domingue, Research Officer.

Witnesses: *From the Tax Policy and Legislation Branch of the Department of Finance*: David Dodge, Senior Assistant Deputy Minister; Len Farber, Director, Tax Policy; Victor Peters, Special Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister; Robert Dubrule, Senior Tax Policy Officer. *From Revenue Canada*: Claude McDonald, Director, Legislative Affairs Directorate.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee proceeded to the consideration of the Draft Legislation and Regulations to Implement Income Tax Reform (April 1988).

David Dodge made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 5:37 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 17 MAI 1988
(244)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit aujourd'hui à 15 h 38, dans la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Murray Dorin, (*président suppléant*).

Membres du Comité présents: Simon de Jong, Murray Dorin, Norman Warner.

Autre député présent: Don Boudria.

Aussi présents: *Du personnel de recherche du Comité*: C. David Weyman, conseiller. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Richard Domingue, attaché de recherche.

Témoins: *De la Direction de la politique et de la législation de l'impôt du ministère des Finances*: David Dodge, sous-ministre adjoint principal; Len Farber, directeur, Politique de l'impôt; Victor Peters, conseiller spécial du sous-ministre adjoint principal; Robert Dubrulé, agent principal de la politique de l'impôt. *De Revenu Canada*: Claude McDonald, directeur, Direction des affaires législatives.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité entreprend d'étudier l'avant-projet de législation et de règlement visant la mise en oeuvre de la réforme fiscale (avril 1988).

David Dodge fait une déclaration préliminaire, puis lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

À 17 h 37, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Tuesday, May 17, 1988

• 1535

The Acting Chairman (Mr. Dorin): For the knowledge of members who may not be aware, our illustrious chairman has been struck down by the flu. He is currently bed-ridden, as I understand it.

Mr. de Jong: I am glad to hear that it is the flu and not a gun that struck him down.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): This meeting will begin consideration of the draft income tax legislation: basically, the tax reform legislation.

We have with us today David Dodge from the Department of Finance. Perhaps, Mr. Dodge, you could introduce the other people with you and tell us how you plan to proceed.

As we all know around this table, tax legislation is fairly complicated and difficult to fight your way through. You have the act and then you get the explanation that explains the act, but sometimes even that leaves something to be desired. We also have some grouping in the presentation by Mr. Dodge I believe that will try to follow a logical approach, rather than following the act clause by clause. Mr. Dodge, if you would like to proceed, carry on.

Mr. David Dodge (Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): Thank you very much, Mr. Chairman. We have prepared what we call an index and it is really nothing more than that. When we went through Bill C-64 with the committee earlier on, I think the committee found it useful to try to deal with these issues topic by topic, rather than fighting its way through the various clauses as they appear in the draft legislation, which of course follows the order of the act itself.

We did not know exactly how you wanted to proceed, Mr. Chairman, so we decided to deal first with those measures which concern the revisions on the personal income tax side, then the capital gains. It then flows through to business and corporations, the corporate income tax, and the whole issue of financial institutions and the tax related to those. It finally ends up with the administration and compliance, including the anti-avoidance section.

I do not know how fast you want to proceed this afternoon, but I have brought with me the staff that can answer, in fine detail, the questions related to the personal income tax and the capital gains provisions. We can certainly get well into the business and corporation section if we get that far.

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mardi 17 mai 1988

Le président suppléant (M. Dorin): Je signale aux députés qui ne le sauraient pas déjà que notre illustre président est victime d'une méchante grippe. Je crois même savoir qu'il est alité.

M. de Jong: Je suis ravi d'apprendre qu'il est victime de la grippe et non d'un fusil.

Le président suppléant (M. Dorin): Cette séance marque le début de notre examen de l'Avant-projet de législation visant la mise en oeuvre de la réforme fiscale.

Nous accueillons aujourd'hui M. David Dodge du ministère des Finances. Monsieur Dodge, auriez-vous l'obligeance de nous présenter les fonctionnaires qui vous accompagnent et de nous expliquer comment vous comptez procéder.

Comme le savent tous les membres du comité, la législation fiscale est assez compliquée et il est très difficile de s'y retrouver. Même en ayant en main la loi et les notes explicatives, il n'est pas toujours facile de trouver toutes les réponses. Je crois qu'aux fins de son exposé M. Dodge compte regrouper les dispositions apparentées plutôt que d'examiner les articles de la loi dans leur ordre chronologique. Monsieur Dodge, je vous invite donc à commencer.

M. David Dodge (sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): Merci, monsieur le président. Nous avons préparé un document qui n'est en fait qu'un index et qui porte ce titre. Quand nous avons examiné le projet de loi C-64 avec le comité, il me semble que celui-ci a jugé plus utile d'examiner les grandes questions tour à tour plutôt que les divers articles de l'Avant-projet de loi qui sont présentés dans le même ordre que ceux de la loi elle-même.

Nous ne savions pas exactement comment vous vouliez procéder, monsieur le président, et nous avons donc décidé de commenter d'abord les réformes touchant l'impôt des particuliers puis les gains en capital. Nous passons ensuite aux mesures touchant les entreprises et les sociétés, au taux d'imposition des sociétés et aux mesures fiscales touchant l'ensemble des institutions financières. Enfin, nous examinerons les mesures d'administration et d'exécution de la loi, y compris les règles anti-évitement.

Je ne sais pas à quel rythme vous voulez procéder cet après-midi mais je me suis fait accompagner par les fonctionnaires qui pourront répondre de façon très détaillée aux questions touchant l'impôt des particuliers et les gains en capital. Nous pourrons certainement prendre une bonne avance avec l'examen des dispositions touchant les entreprises et les sociétés, si nous en avons le temps.

[*Texte*]

Then, what I thought I would do tonight is bring the staff to finish up the business and corporation section. We thought that perhaps more explanation is required, so that section might take longer. Then, when we meet tomorrow afternoon, we will try to deal with the financial institutions and the administrative provisions.

• 1540

That would leave over to another part, which presumably will not now be this week, the consideration of what was in the other paper, namely the proposed preferred shares legislation. I hope that is a reasonable way for the committee to consider proceeding.

Whom do I have sitting with me at the table? I have lots of guys behind us who have been responsible for the various particular issues. Mark Jewett is our tax counsel in the department. Vic Peters is special adviser to the legislation division. Vic is on leave from his law firm on an executive interchange with us for a couple of years. Len Farber is the director of the legislation division. Robert Dubrule has been in charge of putting together a number of the provisions on the personal side. The rest of our gang have worked on one aspect or another of the provisions, essentially on the first page of this index.

I thought just as we have done in previous bills, it is probably easiest for you to ask the questions. I might just say, to start off on the personal income tax side, the basic philosophy, as we discussed it last fall and then again following the December paper, has been to try to get the rates down and to do away with a number of the special provisions, and to ensure much greater fairness in the system, to move from a system of personal deductions to a system of personal credits, whereby every individual, regardless of his or her tax rate, would be entitled to the same level of credit. That is really the philosophy and the basis underlying all the provisions on the personal income tax. As you know, they are dotted through the proposals, and what we have done is to put them in what I think is a reasonably logical order here to deal with the questions as you may have them.

Mr. Boudria: Just one thing, if I may ask for direction from the Chair. I would hope that notwithstanding any procedure we use, we will be able to address questions of a general nature on personal income tax. For instance, say we did this afternoon tax rate and personal tax credit, and tomorrow someone taking my place here, someone I am

[*Traduction*]

Pour ce soir, je prévois me faire accompagner par les fonctionnaires qui seront en mesure de discuter des dernières dispositions touchant les entreprises et les sociétés. L'examen de ces dispositions pourra prendre un peu plus de temps étant donné qu'elles exigent de plus amples explications. Enfin, quand nous nous rencontrerons demain après-midi, nous essaierons d'examiner les dispositions touchant les institutions financières et l'administration de la loi.

Il nous restera alors à examiner les dispositions de l'Avant-projet de législation concernant le financement par actions privilégiées, mais nous n'y arriverons sans doute pas cette semaine. J'espère que le comité jugera raisonnable cette façon de procéder.

Qui sont les fonctionnaires assis à mes côtés? Nous avons été appuyés par toute une équipe de fonctionnaires chargés de la préparation de diverses composantes de l'Avant-projet de loi. Mark Jewett est l'avocat général du ministère. Vic Peters est conseiller spécial auprès de la Division de la politique de l'impôt (législation). Il a été détaché par le cabinet d'avocats pour lequel il travaille dans le cadre d'un programme d'échange de cadres et il sera avec nous pendant un an ou deux. Len Farber est directeur de la Division de la politique de l'impôt (législation). Robert Dubrule s'est occupé de préparer nombre des dispositions de la loi touchant les particuliers. Les autres membres de l'équipe ont travaillé sur diverses catégories de dispositions, particulièrement celles énumérées à la première page de l'index.

J'ai pensé qu'il serait plus facile de procéder comme nous l'avons fait pour les projets de loi précédents, à savoir que nous répondrons aux questions que vous nous poserez. Avant de nous attaquer toutefois aux dispositions touchant l'impôt des particuliers, j'aimerais préciser que, conformément à la philosophie exposée l'automne dernier puis encore dans le document du mois de décembre, nous avons essayé d'abaisser les taux d'imposition et d'éliminer un certain nombre de préférences fiscales de façon à rendre le régime plus équitable. Pour ce faire, nous avons remplacé les déductions personnelles par des crédits personnels qui permettent à chaque contribuable, indépendemment de son taux d'imposition, d'obtenir un crédit de même valeur. Voilà essentiellement la philosophie qui sous-tend toutes les dispositions relatives à l'impôt des particuliers. Comme vous le savez, ces dispositions se retrouvent ici et là dans l'avant-projet de loi et nous les avons donc regroupées dans un ordre qui m'apparaît raisonnablement logique pour vous permettre de poser plus facilement les questions que vous avez à leur sujet.

M. Boudria: Si vous me le permettez, j'aimerais d'abord obtenir des éclaircissements du président. J'espère que, peu importe la façon de procéder que nous choisirons, nous pourrons poser des questions d'ordre général sur l'impôt des particuliers. Par exemple, si nous examinons cet après-midi les taux d'imposition et les

[*Text*]

substituting for, would be able to go back to those items. In other words, we would be able to have the items dealt with in a general way, so as not to preclude anyone from asking questions in the future within the same large heading, if you wish.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): There is no problem with asking questions. The only problem may be whether or not the people will be here to answer them. Mr. Dodge has indicated he has brought various people depending on the subject we expect to cover that day. So there will be no problem if somebody tomorrow wants to ask a question that relates to matters discussed today. That will be fine. But if the appropriate people are not here, they may have to await the response. But I suspect in most cases they will not be so technical that we will not be able to get the answers we are seeking.

Mr. Dodge, do you have any further comments in the general sense on the personal income tax?

• 1545

Mr. Dodge: In many ways I think we have shot our bolt. We had a paper last June and a lot of discussion following that. We had the December paper. Now what you have is the black and white of trying to put those principles and concepts that we have discussed around the table into law in a way that the taxpayer can live with it.

The law is not always that easy. What starts as a relatively simple concept, the conversion of exemptions to credit, turns out when we write the law, because we are amending existing legislation, to be not always all that trivially simple. In many cases the law looks much more difficult than the concepts that underlie it. I thought that is why we were meeting over these three days. Often the law itself does not look particularly pretty to accomplish something that in policy terms is relatively simple and straightforward.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): I can appreciate that. Maybe I could ask you a general question. As you know, this committee has studied the question of simplication in the past. Do you think it might be worthwhile to consider—and maybe tax reform would have been the time to do it since it was a fairly major reform—rather than trying to amend the existing act in various sections, in some way rethinking the whole approach, maybe putting it more along the lines of something like your index here or, as we saw before, even looking to the Quebec act? In examining the Quebec act earlier, we discovered it seemed to be simpler than the federal act.

[*Translation*]

crédits d'impôt des particuliers, il faudrait que la personne que je remplace aujourd'hui puisse demain revenir sur ces questions. Autrement dit, nous pourrions nous entendre pour dire que les questions seront examinées de façon générale aujourd'hui sans que cela n'empêche un autre député à l'avenir de rouvrir la discussion.

Le président suppléant (M. Dorin): Chacun pourra poser les questions qui l'intéresse, il n'y a pas de problème. La difficulté qui pourrait se présenter c'est que les fonctionnaires présents ne soient pas ceux qui seraient en mesure d'y répondre. M. Dodge nous a dit qu'il se fera accompagner des fonctionnaires les plus aptes à répondre aux questions sur les sujets inscrits à l'ordre du jour. Ainsi, si quelqu'un veut poser demain des questions sur un sujet que nous avons examiné aujourd'hui, il n'y aura pas de problème. Ce sera possible. Toutefois, si les fonctionnaires aptes à y répondre ne sont pas présents, il faudra que la réponse soit donnée plus tard. J'imagine cependant que, dans la plupart des cas, les questions ne seront pas trop techniques et que nous pourrons obtenir les réponses que nous demandons.

Monsieur Dodge, avez-vous d'autres observations générales à faire sur l'impôt des particuliers?

M. Dodge: Vous savez, le chat est bel et bien sorti du sac. Nous avons publié un document au mois de juin dernier et tenu de nombreuses consultations depuis. Nous avons publié un autre document au mois de décembre. Maintenant, vous avez en main un texte de loi qui reflète ces principes dont nous avons discuté ici et que les contribuables devraient pouvoir comprendre aisément.

La loi n'est pas toujours aussi simple. Ce qui est au départ un concept relativement simple—la conversion d'exemptions en crédits d'impôt—n'est plus toujours clair et limpide quand il est intégré à la loi parce qu'il faut pour cela modifier un texte législatif existant. Dans de nombreux cas, la loi semble beaucoup plus difficile à comprendre que les concepts sous-jacents. C'est justement, il me semble, ce qui a motivé les réunions que nous tiendrons sur trois jours. Souvent, le texte de la loi est assez rébarbatif alors qu'il vise à mettre en oeuvre des politiques relativement simples et faciles à comprendre.

Le président suppléant (M. Dorin): Je comprends bien cela. J'aimerais vous poser une question d'ordre général. Comme vous le savez, le comité s'est déjà penché dans le passé sur la question de la simplification. Croyez-vous qu'il aurait été utile de profiter de cette réforme en profondeur de la Loi de l'impôt pour repenser totalement sa présentation, plutôt que de modifier uniquement certains articles de la loi actuelle, de façon à la structurer selon un modèle semblable à l'index ou à la Loi de l'impôt du Québec? Quand nous avons examiné la Loi de l'impôt du Québec il y a quelque temps, nous avons constaté qu'elle semble être beaucoup plus simple que la loi fédérale.

[*Texte*]

The question I would have is: in coming up with this legislation, what attempt did you make to try to consider simplification? I realize that is not necessarily easy.

Mr. Dodge: Mr. Chairman, it is fair to say that our first interest in simplification is to have something the taxpayer can operate with reasonably simply rather than law that is written in a very, very short way. Indeed—and we will certainly get to that when we discuss the corporate provisions and, in particular, when we look at the provisions relating to the preferred shares—often in order to ensure that the taxpayer really has a concrete, clear direction about what is there, we do go into a lot of detail that might on the surface of it be thought not all that necessary. But rather than using words such as "as is reasonable in the circumstances", we really often try to spell that out. So that is one reason for the length of the law.

The second point you raise—and I would really like to turn to Len Farber or Vic Peters for comments on this—is that we have taxpayers and professional advisers who work with them, who know the existing law. By amending existing law, we leave the framework in which they have to work the same. In many cases that is really the preferable way to go rather than trying to start almost *tabula rasa* to do everything.

Finally, your comment with respect to the Quebec legislation is an interesting one. I think, though, it is very important to remember that part of the reason the Quebec legislation can be written in the style it is and works as well as it does in a Canadian context is that there is this very awful and wordy federal act that lies behind it, so there is another place to turn. When you have a nice, simple one-phrase expression of something in the Quebec act you can turn to the federal act and see what all lies behind that.

But first let me ask Len what he would like to add, and then Mr. Peters, as someone on the outside who has to live with this stuff and interpret it to clients.

• 1550

Mr. Len Farber (Director, Tax Policy, Legislation Division, Department of Finance): Mr. Chairman, I guess the only point I would want to add to that is that simplicity itself is a concept that takes many forms.

There is simplicity for the taxpayer, as David has indicated; there is also simplicity for the practitioner, but simplicity for the practitioner oftentimes takes on the concept of certainty as opposed to simplicity so that he is certain of the track the legislation is taking and knows exactly what the rule of law is and how to follow a particular provision.

Oftentimes it necessitates some fairly complex rules to give that kind of assurance. Simplicity to the taxpayer in most respects is really dealt with in the context of the tax form itself. Hopefully in moving from a system of deductions to a system of credits—that kind of simplicity

[*Traduction*]

Voici donc ma question. Quand vous avez préparé cet avant-projet de loi, avez-vous essayé de simplifier le tout? Je sais bien que ce n'est pas tâche facile.

M. Dodge: Monsieur le président, quand nous parlons de simplification, notre but est de rédiger une loi que les contribuables comprendront assez facilement plutôt qu'une loi très lapidaire. De fait—et nous y reviendrons certainement quand nous examinerons les dispositions touchant les sociétés et plus particulièrement celles concernant les actions privilégiées—très souvent, nous donnons énormément de détails qui, à première vue, semblent peu nécessaires dans le but de donner aux contribuables des informations claires et concrètes. Au lieu d'utiliser des expressions comme «raisonnable, compte tenu des circonstances», nous expliquons très souvent dans le détail ce que cela signifie. Voilà un des facteurs qui explique la longueur de la loi.

En ce qui concerne votre deuxième point—et je demanderai à Len Farber ou à Vic Peters de compléter ma réponse—je me dois de préciser que les contribuables et leurs conseillers professionnels connaissent la loi actuelle. En modifiant cette loi, nous laissons inchangé le texte de base qu'ils utilisent. Dans de nombreux cas, c'est préférable de procéder de la sorte plutôt que de faire table rase.

Enfin, je trouve que votre commentaire sur la loi du Québec est très intéressant. Toutefois, j'estime qu'il ne faut pas oublier que, si la loi du Québec peut être rédigée de cette façon et être aussi facile à utiliser dans le contexte canadien, c'est qu'elle s'appuie sur une loi fédérale verbeuse et rébarbative. Une belle phrase claire et simple dans la loi du Québec peut être interprétée par référence à la loi fédérale.

J'aimerais maintenant demander à Len et puis à M. Peters s'ils veulent ajouter quelque chose puisque ce dernier doit, dans le cadre de ses fonctions, expliquer la loi à ses clients.

M. Len Farber (directeur, Division de la politique de l'impôt (législation), ministère des Finances): Monsieur le président, je me contenterai d'ajouter que la simplicité elle-même peut se traduire de maintes façons.

Comme l'a expliqué David, la simplicité ne signifie pas la même chose pour le contribuable et pour le praticien; en fait, ce dernier recherche la certitude plutôt que la simplicité puisqu'il a besoin de savoir ce que prévoit la loi et comment doivent être interprétées ses dispositions.

Très souvent, pour donner cette certitude, il faut prévoir des règles assez complexes. Dans la plupart des cas, ce que recherche le contribuable c'est une déclaration d'impôt qui soit simple. Nous espérons que la conversion des déductions en crédits d'impôt—où la simplicité résulte

[*Text*]

where you are dealing with dollar-for-dollar amounts and you know exactly what those amounts are worth—should render the system at the end of the day much more simplistic than it is today.

However, we are dealing with a very complex income tax system. We are dealing with complex business transactions. The world is very complex and unfortunately some of the rules have to be complex to deal with the issues at hand.

Mr. de Jong: Is it not also a part of style? The department has adopted a style and I think, as David pointed out, part of the reason for keeping it is because the practitioners are accustomed to the style. It is a style that allows sentences to run for page after page almost. A certain style has been adopted and keeps being added to rather than a more fundamental change in style.

Mr. Dodge: I think that is fair. I guess the one other point that is important to add is that in the income tax, unlike a number of other of our federal statutes, we really do most of our work in the legislation. Relatively speaking and certainly relative to a number of other countries in respect even of tax legislation, we really do it in the act rather than by Orders in Council and so on outside of the act. I think that contributes an awful lot to the apparent difficulty because we are trying to do everything in legislation which in other contexts might well be done by regulation. Philosophically we still believe it is a very good practice even though wording-wise it is difficult for Parliament to actually legislate what is going to be there rather than for it to set out some general guidelines and leave it up to the bureaucrats to devise regulations which indeed are not then examined by Parliament itself.

Mr. Victor Peters (Special Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): I would also agree that it is very much a question of style, but I do not think it is only a question of style. I think there is a reason that the style has developed and it is the same reason that has been referred to: namely, it is a question of certainty. I think the taxpayers generally and certainly the profession demand a high degree of certainty in the law. The fundamental priniciple of income tax law is that, of course, a taxpayer is entitled to arrange his affairs in such a way that he pays the least amount of tax that he is legally obligated to pay, which means that for the Crown to collect what it views as the fair amount of tax, it has to levy that tax very clearly and explicitly and with a high degree of certainty. I think taxpayers demand that high degree of certainty.

I know we will get into this later, but the preferred share area is a very extreme example of a very sophisticated area, which involves the public capital markets. For those reasons in particular an extremely high level of certainty is required. We cannot just rely on what is reasonable in the circumstances, because what is reasonable in the circumstances to one person will not necessarily be reasonable to another.

[*Translation*]

de la concordance des montants et du fait que chacun sera en mesure de savoir ce que valent exactement les crédits—rendra le régime plus simple qu'il ne l'est aujourd'hui.

Toutefois, notre régime d'impôt sur le revenu est très complexe. Les transactions commerciales sont très complexes. Comme la vie elle-même est très complexe, il nous faut malheureusement des règles qui soient aussi complexes.

M. de Jong: Cette complexité n'est-elle pas en partie imputable au style? Le Ministère a adopté un style qu'il continue d'utiliser parce que, comme David l'a signalé, les praticiens y sont habitués. C'est un style qui permet de faire des phrases qui courent sur plusieurs pages. La loi est rédigée d'une certaine façon et au lieu d'en modifier profondément le style, on se contente d'y faire des ajouts.

M. Dodge: C'est assez juste. Il importe aussi d'ajouter que, par contraste à nombre d'autres lois fédérales, la Loi de l'impôt sur le revenu est complète en elle-même. Contrairement à ce qui se fait dans d'autres pays, notamment en ce qui concerne la législation fiscale, nous n'utilisons que la loi sans recourir à des décrets en Conseil ou à d'autres textes législatifs. Cela contribue énormément à rendre la loi rébarbative parce que nous essayons de tout y mettre alors que dans d'autres cas nous adopterions des règlements en parallèle. Nous continuons de croire au bien-fondé de cette pratique malgré la difficulté pour le Parlement de mettre dans le texte de la loi elle-même tous les détails au lieu d'adopter des lignes directrices générales, laissant aux bureaucrates le soin de prendre des règlements qui ne sont pas sujets à l'examen du Parlement.

M. Victor Peters (conseiller spécial auprès du sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): J'admettrais moi aussi que le style y est pour beaucoup mais je ne pense pas que d'autres facteurs doivent être pris en compte. Ce style a été adopté pour une raison déjà mentionnée, à savoir la certitude. J'estime qu'en général les contribuables et les praticiens recherchent la certitude dans la loi. Le principe fondamental de la Loi de l'impôt sur le revenu c'est, bien sûr, que le contribuable a le droit de faire tout ce qu'il peut pour réduire au minimum les impôts qu'il est tenu de payer. Cela signifie que, pour percevoir les sommes d'impôt qu'il juge juste, le fisc doit percevoir les impôts selon des règles claires et explicites qui permettent un fort degré de certitude. Je crois que les contribuables exigent ce degré de certitude.

Je sais que nous examinerons cette question plus tard, mais le financement par actions privilégiées constitue un exemple extrême de transactions très sophistiquées sur les marchés financiers. Ce sont des activités de ce genre qui rendent indispensable un très haut degré de certitude. Nous ne pouvons nous contenter d'utiliser l'expression «raisonnable, compte tenu des circonstances», parce que ce qui semble raisonnable dans des circonstances à une

[*Texte*]

• 1555

Mr. de Jong: You are suggesting that having shorter sentences takes away from certainty. Rather that having a sentence wandering all over, if you make points one, two, three, four, does that decrease the certainty?

Mr. Peters: No, I think there you are perhaps referring more to a question of style. But I do not think there you are talking about complexity.

Mr. de Jong: No.

Mr. Peters: If you had the shorter sentences then in many respects it would be even more complex because perhaps more words would be required.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): I do not want to belabour this subject, because we have gone over this ground before, but perhaps I could just give you an example. In the technical notes it says the following with regard to transfer of unused credits to a spouse:

> New section 118.8 of the Act governs the transfer to a spouse of certain unused tax credits for the 1988 and subsequent taxation years. The credits which may be transferred are the tuition fee and education credits (up to a maximum of $600) and the age, pension, and mental or physical impairment credits. The amount which may be transferred is the excess of the total of the transferable amounts over the spouse's tax payable before claiming any of those credits.

That is fairly straightforward; it is three sentences. The words in the act governing that are about two and one half to three pages. I will not bother to read those.

Mr. Boudria: They make for great reading.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): They are almost incomprehensible. This one I just read is fairly straightforward; it explains it and makes the point.

I guess you are correct. I do not want to continue this forever, but it does get difficult for people like me—who understand the reason as well, by the way, having been a CA—to explain to people who come to my office and see me as a politician with their problems. They fail to understand how anyone could understand it, let alone an ordinary taxpayer. I guess it is something we will be talking about in future.

Mr. de Jong: And you even went to school to study it.

Mr. Boudria: I just wanted to ask something along the same lines in the area of simplification. Most taxpayers do not see the act. They do not even see manuals that are prepared for the benefit of those who assist those who are taxpayers. What they get to see is their income tax form.

[*Traduction*]

personne n'est pas nécessairement ce qu'une autre jugera raisonnable.

M. de Jong: Diriez-vous que la certitude devient plus floue lorsque les phrases sont plus courtes? Au lieu de faire une phrase avec cinquante propositions, la certitude dont vous parliez deviendrait-elle plus floue si l'on divisait la phrase en points?

M. Peters: Non, ce serait plutôt une question de style. Je ne pense pas qu'en l'espèce vous parlez de complexité.

M. de Jong: Non.

M. Peters: Si les phrases étaient plus courtes, je suppose que la loi serait à de nombreux égards encore plus complexe en raison du nombre de mots qu'il faudrait y incorporer.

Le président suppléant (M. Dorin): Je ne veux pas m'attarder là-dessus, car nous en avons déjà beaucoup parlé, mais permettez-moi de vous en donner un exemple. Dans les notes explicatives, voici ce que dit le paragraphe relatif au transfert de crédits d'impôt inutilisés à un conjoint:

> Le nouvel article 118.8 de la Loi régit le transfert de certains crédits d'impôt inutilisés à un conjoint, pour les années d'imposition 1988 et suivantes. Les crédits pouvant être transférés sont les crédits pour frais de scolarité et études (jusqu'à concurrence de 600$) et les crédits de personne âgée, pour pension et pour déficience mentale ou physique. La somme transférable est l'excédent du total des montants transférables sur l'impôt à payer par le conjoint avant l'application de ces crédits.

Voilà trois phrases fort simples à comprendre. La Loi elle-même comporte deux pages et demie à trois pages à ce sujet. Ne vous inquiétez pas, je ne vais pas les lire.

M. Boudria: Leur lecture pourtant est passionnante.

Le président suppléant (M. Dorin): Elles sont presque incompréhensibles. Le paragraphe que je viens de lire est assez facile à comprendre.

Je suppose que vous avez raison. Je ne veux pas épiloguer là-dessus, mais il m'est très difficile—alors que j'en comprends les raisons, puisque j'ai été comptable agréé à un moment donné—d'expliquer tout cela aux gens qui viennent me présenter leurs problèmes. Ils n'arrivent pas à comprendre comment quelqu'un peut démêler tout cela, encore moins un contribuable ordinaire. Mais je suppose que nous en reparlerons à l'avenir.

M. de Jong: Et vous l'avez même étudié à l'école.

M. Boudria: Je voudrais aussi poser une question à propos de la simplification de la Loi. La plupart des contribuables n'ont pas la Loi sous les yeux. Ils n'ont même pas sous les yeux les manuels préparés pour ceux qui les aident à remplir leur feuille d'impôt. Tout ce qu'ils voient, c'est leur feuille d'impôt.

[*Text*]

Once the tax reform legislation is complete and is in use, is our tax form going to be simpler or worse than it is right now for the average taxpayers who sent me here to represent them in Parliament?

Mr. Dodge: Let me say two things. First of all, it is going to be a bit simpler. But, secondly, let me say that one of the real considerations in designing the form was to not have too much that is too new, because many taxpayers who do their own returns will take last year's return and put it down and try to go through it more or less as they went through it in the past. I know that my colleagues from National Revenue will want to say more on this at some point, but one of the real concerns they have had in designing the new form is to try to keep the flow of it very much like what people are used to—because, as with many things, what you are used to, however bad it may be, may be easier to work with than going to something totally new.

Mr. Boudria: Yes, but, in very tangible forms, is it going to have fewer lines on it? Is it going to be essentially the same thing? To most Canadians our tax system is measured not in many of the ways that perhaps you would, sir. It is: am I able to fill out my income tax? That is a tangible measure of how simple or otherwise the tax system is. That is what it is there for, and government is there to serve them.

Are we going to have basically a system that has half as many lines to complete, that is easier to understand? Are we going to achieve what I perceive as being an essential element of any reform proposal? Otherwise, we are going to make it perhaps simpler for the practitioners, as some people have said earlier, but most of my constituents are not practitioners; they are voters.

• 1600

Mr. Dodge: It is going to be a little bit shorter, because there are a few things that are treated differently, or are not there under the new legislation. But as I said, my colleagues at Revenue Canada have tried to design it in such a way that there would be as little change as possible in terms of the flow of what people are used to in filling out their own forms.

Mr. Boudria: I think Mr. Weyman would like to intervene on this point for a moment, if you would not mind.

Mr. David Weyman (Consultant to the Committee): I just wanted to pick up on the point the chairman made a little earlier, because I think it is very much in the context of the matter that is being discussed at the present time to put a slightly different perspective on it.

The chairman talked about the transfer of the unused tax credits from one spouse to another, when they have not been used by the original spouse. Apart from the legislation that is needed to write all that into law, there is the aspect in terms of its impact on the tax return when the taxpayer files his or her return.

[*Translation*]

Lorsque la réforme fiscale sera traduite en acte, notre feuille d'impôt sera-t-elle plus simple ou encore plus compliquiée et le contribuable moyen qui m'a élu pourra-t-il la comprendre?

M. Dodge: Deux choses. Premièrement, la feuille d'impôt sera effectivement un peu plus simple. Mais deuxièmement, nous ne voulions pas que la feuille d'impôt comporte trop de rubriques nouvelles car la plupart des contribuables qui remplissent eux-mêmes leur feuille d'impôt s'inspireront de celle de l'année dernière pour remplir celle de cette année. Je sais que mes collègues du ministère du Revenu national vous en reparleront à un moment donné, mais ils ont essayé de ne pas trop la modifier car, comme pour toutes choses, il est plus facile de se servir de ce qu'on connaît, même si ce n'est pas idéal, que d'avoir quelque chose de tout à fait nouveau sous les yeux.

M. Boudria: Oui, mais concrètement, sera-t-elle moins longue? Sera-t-elle aussi longue que maintenant? La plupart des Canadiens ne se posent pas les mêmes questions que vous sans doute à ce sujet. Ils se demandent tout simplement s'ils vont pouvoir remplir leur feuille d'impôt. Voilà ce qui vous permettra d'établir si notre régime fiscal a été simplifié ou non. Après tout, le gouvernement est là pour les servir.

Alors, la feuille d'impôt sera-t-elle moitié moins longue, sera-t-elle plus facile à comprendre? Allons-nous pouvoir atteindre ce que je considère être un élément essentiel de cette réforme? Sinon, nous allons peut-être faciliter la tâche des professionnels, comme certains l'ont déjà dit, mais la plupart de mes électeurs ne sont pas des profesionnels en la matière; ils sont électeurs.

M. Dodge: Elle sera un peu plus courte, car certains éléments reviennent sous une forme différente ou ont été carrément supprimés. Mais je le répète, mes collègues du ministère du Revenu ont essayé de préparer une feuille d'impôt qui comporte le moins de changements possibles pour que les contribuables qui remplissent leurs propres feuilles ne soient pas dépaysés.

M. Boudria: Je crois que M. Weyman voudrait poser une question, si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

M. David Weyman (expert-conseil du Comité): Je voudrais simplement revenir sur l'observation faite tout à l'heure par le président car c'est à peu près ce dont nous discutons à l'heure actuelle, bien que vu sous un angle différent.

Le président a parlé tout à l'heure du transfert de crédits d'impôt inutilisés à un conjoint, crédits non utilisés par l'un des conjoints. Mise à part leur traduction en un texte législatif, il ne faut pas oublier l'impact que de nouvelles mesures pourraient avoir sur la feuille d'impôt elle-même.

[*Texte*]

I think it really sort of typifies the kind of issue that is there in terms of the interaction between, say, a policy aspect of what perhaps everybody around the table would want to achieve in terms of fairness in the tax system. It seems to me it is an issue that could be debated.

If we want to achieve simplification of the tax return, it would be a simple matter to say no, let us not have any transfer of unused credits from one spouse to another. That would certainly simplify the tax return, because under the present system where these credits are represented by deductions, that does cause a lot of difficulty when individuals file their own tax return. It is a very complicated piece of arithmetic, very confusing, and I think the personal tax return guide, the T1 Guide, inevitably has to be complicated when it explains it.

It is an issue which the elected representatives, the parliamentarians, could look at and say, no, we would like to simplify the personal tax return, eliminate the complexity and there is an area. All you have to do is say that in future there would be no more transfer of unused credits, such as the chairman was referring to earlier.

To me, that really represents the dilemma that faces us in terms of the conflict between, call it fairness, that these credits should not disappear merely because one spouse has income and the other spouse does not, and the inevitable complexity that follows from that in terms of the tax return form.

Mr. Boudria: I just have a couple more things I would like to ask on the same topic. I understand that the Government of Quebec has had a pilot project, or at least has considered in the past a pilot project whereby the constituent would fill out the form with some basic information but actual calculation would be done by the government. I am not sure whether it actually went ahead and completed this thing, perhaps the officials here know. But in any case, has any similar scheme ever been thought of by the officials of either the Department of Finance or the Department of National Revenue at the national level? Do you think it is even worth trying, or that such a pilot project would be totally useless even if it were tried?

Mr. Dodge: We have tried. Claude McDonald from National Revenue can give you the report on our trial of that particular approach.

Mr. Claude McDonald (Director, Legislative Affairs Directorate, Department of National Revenue): Yes, Mr. Chairman. I understand this "no-cal" return concept was tried in Quebec and that the take-up rate was very low, just a few percent of the people actually used it. I think we tried a version a year or two ago.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): In British Columbia, was it not?

Mr. McDonald: A no-cal return?

[*Traduction*]

Je crois que c'est typique de ce qui se passe lorsqu'on veut introduire une mesure qui, de l'avis de tout le monde, rendrait notre régime fiscal plus juste. Il me semble que cette question pourrait faire l'objet d'une discussion.

Si nous voulons vraiment simplifier la feuille d'impôt, on pourrait tout simplement, par exemple, interdire le transfert de crédits d'impôt inutilisés à un conjoint. Cela simplifierait la feuille d'impôt car, en vertu du système actuel, ces crédits d'impôt se font sous forme de déductions ce qui représente un véritable casse-tête pour ceux qui remplissent leurs propres feuilles d'impôt. Il faut faire des tas de calculs, ce n'est pas clair et le guide de l'impôt doit forcément être complexe lorsqu'il explique comment ce transfert s'opère.

Voilà, par exemple, ce que pourraient faire les députés s'ils voulaient simplifier la feuille d'impôt, en supprimer la complexité. Il suffirait d'interdire le transfert de crédits d'impôt inutilisés, comme le président le disait tout à l'heure.

Pour ma part, voilà précisément le dilemne qui existe entre d'un côté l'équité, car ces crédits d'impôt ne devraient pas être supprimés parce qu'un conjoint dispose d'un revenu et l'autre non, et de l'autre la complexité qui en découle inévitablement.

M. Boudria: Je voudrais vous poser quelques questions à ce même sujet. Je crois que le gouvernement du Québec a lancé un projet-pilote ou du moins a envisagé de le faire, ou l'on demandait au contribuable de donner quelques renseignements élémentaires sur sa situation fiscale, tous les calculs cependant étant faits par le gouvernement. Je ne sais pas ce qu'il en est advenu, peut-être nos témoins pourraient-ils nous le dire. Mais de toute façon, le ministère des Finances et le ministère du Revenu national ont-ils envisagé de le faire à l'échelon national? Pensez-vous qu'il vaille la peine d'essayer ou serait-ce totalement inutile?

M. Dodge: Nous avons essayé de le faire et Claude McDonald du ministère du Revenu national peut vous en donner les résultats.

M. Claude McDonald (directeur, Affaires législatives, ministère du Revenu national): Oui, monsieur le président. Je crois que la feuille d'impôt sans calcul a été essayée au Québec sans donner de résultats probants. Seul un faible pourcentage des gens y a eu recours. Je crois qu'il y a un ou deux ans, nous avons essayé aussi quelque chose du genre.

Le président suppléant (M. Dorin): En Colombie-Britannique?

M. McDonald: Voulez-vous parler d'une feuille d'impôt sans calcul?

[*Text*]

The Acting Chairman (Mr. Dorin): For the benefit of Mr. Boudria, I know we have actually looked into this issue before and there was a test to be done. As far as I know, at the time we were looking into it and suggesting it on this committee, it was going to be done and I believe was going to be done in British Columbia, or in some communities in British Columbia on a test basis. Now, we have never to my knowledge heard back as to what happened, or if in fact it happened.

• 1605

Mr. McDonald: That is right. Yes, there was an experiment out west. I guess I can get you the results of that, and perhaps present them tomorrow if possible. My understanding is that it has not been a resounding success, though.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): I think there is a reluctance by taxpayers to put their information into the hands of the government and ask how much they owe. People want to calculate it and send in what they think they owe, and allow Revenue or whomever to challenge it, but people do not like to say there are the numbers, send a bill and they will pay it.

Mr. Peters: It is another aspect of the sort of certainty versus complexity we discussed a moment ago at the level of the law, but I think it exists even at the level of filling in the returns. People like to be satisfied for themselves, as a matter of certainty, as to the amount of tax they owe, as opposed to just trusting it to the bureaucrats to send them the bill.

Mr. McDonald: I should mention we did provide an option for people who did not have tax payable but were merely filing to get refund of child tax credit refund, or federal sales tax refund, I guess. However, we will get you the statistics.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): I have one question I would like to ask. This comes right at the beginning of your book on the technical notes, and it is about automobile allowance.

Mr. de Jong: Excuse me for a minute. Are we going to go through what has been provided by Finance item by item?

The Acting Chairman (Mr. Dorin): What we are going to try to do at this meeting is personal income tax and capital gains, on this schedule from page 4 to 18. My sense of it is that if you have any questions that fall into that range. . .

Mr. de Jong: I see. We are just going to jump all over, are we?

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Well, we can jump all over within that section. Then we will try within those first two sections, and if we end that, we may go on to the next one if we run out of questions. Presuming we do not, we will then carry on with business incorporations tonight. Is that satisfactory?

[*Translation*]

Le président suppléant (M. Dorin): Pour la gouverne de M. Boudria, je sais que nous avions envisagé de le faire et qu'un test devait être effectué. Pour autant que je sache, lorsque nous l'avons proposé ici même, je crois que ce test devait être effectué en Colombie-Britannique ou dans certaines collectivités de Colombie-Britannique. Or, nous n'avons jamais su ce qui s'était passé ni même si ce test avait été effectué.

M. McDonald: En effet, une expérience de ce genre a été tentée dans l'Ouest. Si vous me le permettez, je pourrai vous en donner les résultats demain. Cependant, je peux vous dire dès maintenant que je ne crois pas que cela ait été un succès éclatant.

Le président suppléant (M. Dorin): Je crois que les contribuables n'aiment pas beaucoup donner des tas de renseignements au gouvernement et ensuite lui demander combien ils doivent. Les gens préfèrent calculer eux-mêmes l'impôt qu'ils doivent et laisser au ministère du Revenu le soin de contester leurs chiffres s'il le désire, mais personne n'aime qu'on leur envoie une facture.

M. Peters: Je crois qu'on en revient à ce qu'on disait à propos de la certitude et de la complexité tout à l'heure lorsqu'on parlait de la loi, mais je crois qu'on peut établir le même parallèle avec les feuilles d'impôt. Les gens préfèrent savoir combien d'impôt ils doivent au lieu de s'en remettre les yeux fermés aux fonctionnaires.

M. McDonald: Permettez-moi d'ajouter que nous avions donné un choix à ceux qui n'avaient pas d'impôt à payer mais qui demandaient simplement les remboursements du crédit d'impôt pour enfant ou de la taxe de vente fédérale. Mais je vous ferai parvenir tous ces chiffres.

Le président suppléant (M. Dorin): J'aimerais vous poser une question à propos des allocations pour frais de déplacement en automobile au tout début des notes explicatives.

M. de Jong: Excusez-moi, mais allons-nous examiner le texte que nous a remis le ministère des Finances point par point?

Le président suppléant (M. Dorin): Aujourd'hui, nous allons essayer de couvrir tout ce qui a trait à l'impôt sur le revenu des particuliers et les gains en capital, c'est-à-dire de la page 4 à la page 18. Ainsi, si vous avez des questions à poser à propos de ces deux chapitres. . .

M. de Jong: Je vois. Nous pouvons poser n'importe quelle question, alors?

Le président suppléant (M. Dorin): Oui, du moment que vos questions portent sur ces deux chapitres. Nous pouvons passer au suivant si nous n'avons plus de questions à poser. Dans le cas contraire, nous passerons, ce soir, au chapitre intitulé «entreprises et sociétés». Cela vous convient-il?

[*Texte*]

Mr. Boudria: Well, it is just as I indicated earlier, I think some of my colleagues would like to. . .

The Acting Chairman (Mr. Dorin): I will allow them to go back. Personal income tax tomorrow as well, but I will allow you to go back. We are going to take any questions you have, basically, and I was going to ask one about automobile allowance, if you do not mind.

You have eliminated any amount, or basically you have required now any amount at all to be included in income. I would just like to know the background and theory of that. It is basically clause 1, and it is in the very first section in the explanatory notes. It describes any allowance now as deemed to be unreasonable. Can you perhaps give us an explanation of that?

Mr. Dodge: We spent an awful lot of time trying to write this particular piece of law, and Vic Peters struggled with a lot of it, and maybe Vic would like to. . .

Mr. Peters: It is not any allowance that is deemed to be unreasonable. It is merely an allowance that is not computed on the basis of the mileage driven. I guess it is just a question of how many standards are you going to have for trying to determine what is a reasonable allowance, recognizing that it is a very difficult thing to determine in any event.

I guess the policy decision made was that an allowance provided by an employer to an employee, if it is to be reasonable, ought to be computed by reference to the number of kilometres driven in connection with the employment. Any other sort of allowance is really just an arbitrary amount, and without knowing the number of kilometres driven it is not really capable of being assessed as to whether it is reasonable or is not reasonable. That is the reason.

Perhaps there has been some confusion by some people, in that they thought that in order to be classified as a reasonable allowance it must be within the 21¢ and 27¢ permissable allowances, which is not true. In fact, if an employer can demonstrate that a higher allowance is reasonable, that will not create any taxable benefit in the hands of the employee.

• 1610

The Acting Chairman (Mr. Dorin): What if an employee can demonstrate it? I could give you a true example of an individual who came to see me. He individual was a property tax assessor, and required his car to travel around, often on unimproved roads. He was given an allowance which he felt was insufficient to cover his costs. He kept all of his receipts, repair bills and expenses of maintaining his vehicle. In fact he had quite good records.

This man attempted to deduct from his income tax his travel costs over and above the allowance that he received. He ended up going to tax court and losing. The judge said that, because he had received an allowance at all, there was no provision in the act for any additional deduction,

[*Traduction*]

M. Boudria: Oui, mais comme je l'ai dit auparavant, je crois que certains de mes collègues voudraient. . .

Le président suppléant (M. Dorin): Nous pourrons en reparler. Nous reparlerons demain aussi de l'impôt sur le revenu des particuliers. Vous pourrez poser n'importe quelle question en fait, et j'allais en poser une sur les allocations pour frais de déplacement en automobile, si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

Vous avez tout supprimé ou plutôt vous demandez maintenant que toute somme soit incluse dans le revenu. Je voudrais savoir pourquoi. Il s'agit du premier article dans la toute première partie des notes explicatives. Il y est question de sommes raisonnables. Pourriez-vous nous expliquer votre théorie?

M. Dodge: Nous avons passé énormément de temps à essayer de préparer cette partie-là de la loi, Vic Peters en particulier, et peut-être devrais-je demander à Vic. . .

M. Peters: Il ne s'agit pas de refuser des sommes qui ne sont pas considérées raisonnables. Il s'agit simplement d'une allocation non calculée en fonction des kilomètres parcourus. Je suppose qu'il a fallu limiter le nombre de normes à imposer pour essayer de déterminer ce qu'on entend par allocation raisonnable, tout en sachant fort bien que c'est un exercice très difficile.

La décision qui a été prise était que toute allocation offerte par un employeur à un employé, si elle doit être jugée raisonnable, devrait être calculée en fonction du nombre de kilomètres parcourus dans le cadre des fonctions exercées. Toute autre sorte d'allocation serait purement arbitraire et sans connaître le nombre de kilomètres parcourus, il est très difficile de savoir si cette allocation est raisonnable ou pas. Voilà notre théorie.

Cela a peut-être semé le doute dans l'esprit de certains qui pensaient peut-être que pour être considéré comme une allocation raisonnable, elle devait être calculée soit à 21c. du kilomètre soit à 27c. du kilomètre, ce qui est faux. En fait, si un employeur peut apporter la preuve qu'une allocation plus élevée est raisonnable, l'employé ne sera pas pénalisé.

Le président suppléant (M. Dorin): Et si un employé arrive à le prouver? Je pourrais vous donner l'exemple de quelqu'un qui est venu me voir. Cette histoire est vraie. Il était évaluateur d'impôt foncier et avait besoin de sa voiture et devait parfois emprunter des routes en mauvais état. Une allocation lui a été donnée, mais il la jugeait insuffisante. Il a conservé tous ses reçus, factures de réparations et factures d'entretien. Il avait conservé à peu près tout.

Il a essayé de déduire de son impôt sur le revenu les frais de déplacement supérieurs à l'allocation qu'il avait reçue. Il s'est porté devant le tribunal de l'impôt et n'a pas obtenu gain de cause. Le juge a statué que puisqu'il avait reçu une allocation, la loi ne prévoyait aucune autre

[*Text*]

even though he had demonstrated that it would have been reasonable in his circumstances. The facts were not in dispute, that his expenses were more than he received from his employer. But since he had received any amount at all, he was allowed no tax deduction. Would you comment on that, and does this income tax reform make any difference?

Mr. Peters: Yes, the tax reform legislation does make a difference. Only certain classes of employees are entitled to deduct car expenses, but the person you described would have the option. He has two options. He may either accept the allowance in full satisfaction, which confers no taxable benefit, and that is the end of the story so far as he is concerned. Alternatively, he can do as you have described; he can include in his income the allowance that he has received, and then claim his actual car expenses as a tax deduction.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): That would not have been the case under the old legislation?

Mr. Peters: That is correct.

Mr. Boudria: Under the original legislation, I had a lot of complaints about people who drive expensive automobiles in their line of work, salesmen and and so on. If they were corporate executives, working out of an office, there is really no maximum permissible deductible office expense. No one says that oak panelling is not a deductible business expense; there are no kind of restrictions there, unless someone did something absolutely outrageous. But the personal income tax system penalizes people with higher value automobiles in a way that would not happen if their office was not on wheels, if I could use that example.

Mr. Dodge: In respect of auto expenses, we have attempted in this reform to provide a fair and reasonable deduction for what is necessary, but to have it very clear that the taxpayers, in general, are not going to provide a tax subsidy for what is quite a conspicuous luxury or consumption item. This is always a judgment call. The amount that was chosen, the limit of $20,000, at the present time provides for the purchase of a reasonable, full-size automobile with no frills. We chose very clearly to go at it that way because, beyond that limit—there is no particular magic in $20,000; it might have been $19,000 or $21,000 or whatever—I think it is fair to say. . .

• 1615

Many taxpayers who do not have the ability to deduct an automobile, but who are employees and drive to work and so on would say, well, what I am really doing is subsidizing somebody else's consumption. So there is a matter of fairness and equity, and that is why that sort of limit was chosen.

Now, to come to Mr. Boudria's point, clearly, if indeed someone set up his office in his house, and he did it in

[*Translation*]

déduction, même s'il avait prouvé que ce qu'il avait demandé était raisonnable. Ce ne sont pas les faits qui étaient en cause, ses dépenses étaient effectivement plus élevées que l'allocation qu'il avait reçue de son employeur. Cependant, comme il avait reçu une allocation, il n'avait droit à aucune déduction fiscale. Pourriez-vous me dire ce que vous en pensez et la réforme fiscale change-t-elle quoi que ce soit à cet aspect des choses?

M. Peters: Oui. Seules certaines catégories d'employés peuvent déduire leurs frais automobiles, mais la personne que vous décrivez aurait le choix. Il pourrait soit accepter l'allocation qui lui est donnée, sans que cette allocation lui confère un avantage imposable, un point c'est tout, soit inclure dans son revenu l'allocation qu'il a reçue et déduire de son impôt les dépenses d'automobiles qu'il a réellement encourues.

Le président suppléant (M. Dorin): L'ancienne loi ne lui permettait pas de le faire, n'est-ce pas?

M. Peters: Vous avez raison.

M. Boudria: Avant la réforme fiscale, je recevais beaucoup de plaintes de gens qui possèdent des voitures qui coûtent cher, des vendeurs, etc. S'ils étaient cadres supérieurs d'une compagnie et travaillaient dans un bureau, aucun plafond n'était imposé aux dépenses de bureau pouvant être déduites. Personne n'a jamais prétendu que lambrisser son bureau de chêne ne peut être déduit; aucune restriction n'était imposée à moins que quelqu'un fasse quelque chose de vraiment gros. Mais l'impôt sur le revenu des particuliers pénalise ceux qui possèdent des voitures qui coûtent cher alors que ce ne serait pas le cas s'ils possédaient un bureau non mobile, si vous me permettez de m'exprimer ainsi.

M. Dodge: À propos des frais automobiles, nous avons essayé d'être justes et raisonnables, mais nous n'avons aucune intention de subventionner ceux qui achètent des objets de luxe. Tout est affaire de jugement. La somme choisie, soit 20,000$, permet à quiconque d'acheter une automobile de taille moyenne, sans chichis. Nous avons choisi d'imposer cette limite, car au-delà—c'est 20,000$, mais ce pourrait fort bien être 19,000$ ou 21,000$—je crois qu'on peut dire. . .

Beaucoup de contribuables qui ne peuvent pas se prévaloir de la déduction pour automobile mais qui se servent quand même de leurs voitures pour aller au travail trouvent qu'ils paient les frais de quelqu'un d'autre. Comme il fallait être juste, ce plafond a été retenu.

Je vais maintenant répondre à l'argument de M. Boudria. Il ne saurait être question d'autoriser la

[*Texte*]

such a way that he had an open-plan concept and claimed that the whole of the first floor was really his office—in fact, it included a living room and so on—that would not be reasonable to be deducted. From that standpoint, we do not really make a lot of difference, other than to spell out very clearly in the auto side what is a reasonable amount to be deducted in respect of capital.

Mr. Boudria: Sir, there is a difference made if someone has an office inside a home. However, if someone's office is inside an office tower, is that difference still applicable? I think the answer is probably no. You are saying that the $20,001 car is a luxury or consumption item. Is the fancy office—

Mr. Dodge: It is the $1.

Mr. de Jong: The $1.

Mr. Boudria: Of course, I realize that the first $20,000 is always covered anyway. I am all for plugging up loopholes, but are we not creating another loophole that is equally as unjust? If someone works in his car, as opposed to working in his office, why is that different? It is now, but it was not before. If you have a car and you travel on the highway with a cellular phone—that is what you do—there is a limit. However, if your office does not have wheels under it, there is not. Is that not correct?

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Mr. Boudria, we have been through this on quite a number of occasions—

Mr. Boudria: Perhaps.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): I guess one of the fundamental reasons is that it is difficult to say how one would gain a personal benefit from having his office. . . unless he was making it his home and sleeping there. The difference with an automobile of course is that there is an element of personal consumption. You can use it personally as well as in your business. With an office there is little reason, if you like, to draw such a restriction because you would have to question whether there is any real personal consumption. You are presumably at your office to work, not to enjoy your leisure hours. That is the sort of fundamental difference between the two.

Mr. Boudria: Let me go to a different question, then. I am still not convinced—

Mr. de Jong: Are we still on the automobile because I do have a few questions?

Mr. Boudria: Yes. Go ahead.

Mr. de Jong: Is the $20,000, going to be indexed?

Mr. Dodge: The plan is that we would move that—at least once every two years—in relation to the movement in automobile prices. Rather than tying it to the CPI, we want to look at automobile prices. Rather than tie it to the CPI, what we want to do is look at automobile prices.

• 1620

We explicitly did not tie it to an index, because what we are really looking at is the price of a regular, full-size

[*Traduction*]

déduction des dépenses de celui qui installerait en aires ouvertes un bureau à domicile et qui prétendrait que tout l'étage, comprenant un salon et d'autres pièces, lui sert de bureau. Pour cette raison, nous n'établissons pas d'autres distinctions hormis le fait de préciser très clairement dans le cas de la voiture ce qui constitue un montant raisonnable déductible du coût en capital.

M. Boudria: La différence vaut si on a un bureau chez-soi. Pourtant, si on a son bureau dans une tour, la distinction vaut-elle toujours? Probablement pas. Vous dites qu'une voiture de 20,001$ est un article de luxe. Est-ce que le bureau élégant. . .

M. Dodge: C'est la somme d'un dollar.

M. de Jong: Le dollar.

M. Boudria: Bien sûr, je sais que la première tranche de 20,000$ est couverte de toute façon. Je veux bien corriger les oublis, mais est-ce que ce faisant on ne crée pas une autre injustice? Pourquoi les choses sont-elles différentes dans le cas de celui qui travaille dans sa voiture plutôt que dans un bureau? C'est nouveau. Celui qui fait ses appels à partir d'un téléphone cellulaire dans sa voiture sur l'autoroute est plafonné alors que celui dont le bureau n'est pas équipé de roues ne l'est pas, c'est bien cela?

Le président suppléant (M. Dorin): Monsieur Boudria, nous sommes revenus souvent sur cette question. . .

M. Boudria: Peut-être bien.

Le président suppléant (M. Dorin): Si c'est ainsi, c'est qu'il est difficile de voir comment on peut tirer un avantage personnel d'un bureau à moins d'y habiter et d'y dormir. Ce qu'il y a de différent, dans le cas d'une voiture, c'est qu'elle peut se prêter à un usage personnel. Elle peut servir aussi bien à ses besoins personnels qu'à ceux de l'entreprise. Dans le cas d'un bureau, il n'y a pas lieu d'établir une distinction du même genre parce qu'il n'y a pas vraiment d'usage personnel. Normalement, on se trouve au bureau pour travailler et pas pour passer ses loisirs. Voilà la différence entre les deux.

M. Boudria: Je ne suis pas convaincu, mais laissez-moi dans ce cas passer à une autre question.

M. de Jong: Discutons-nous toujours d'automobile? Si c'est le cas, j'aurais quelques questions à poser.

M. Boudria: Oui. Allez-y.

M. de Jong: Le montant de 20,000$ va-t-il être indexé?

M. Dodge: La somme varierait tous les deux ans en fonction du prix des voitures. En fonction du prix des voitures plutôt que de l'IPC.

C'est à dessein que nous avons choisi de ne pas l'indexer. Nous allons plutôt nous servir du prix de

[*Text*]

car, and that may move very differently from all car prices and so on. We intend to look at it at least once every two years.

Mr. de Jong: That same car will sell for different prices throughout the country, depending on transportation costs, if it is made in Oshawa and you buy it in Newfoundland, as well as the provincial sales tax. Is this being considered as well? I understand when I ask this that it invites complexity.

Mr. Dodge: The basic answer is we are not allowing for differences in costs across the country.

Mr. Robert Dubrule (Senior Tax Policy Officer, Department of Finance): One of the comments was about the provincial sales tax, for example. For tax purposes, and I guess for accounting purposes, the cost of a car includes all these historic costs attached to the acquisition of a car, including provincial tax.

It is true that if you buy a $20,000 car, because you buy it in a province where the provincial sales tax is relatively high, you may be penalized for that purpose. On the other hand, it is a treatment that is consistent throughout the Income Tax Act, which means for other purposes of the act you will be considered to have acquired that car at a higher price. So the rule is consistent with both the accounting treatment and the tax treatment under other provisions. As you alluded to, it is a simplication as well.

Mr. de Jong: Another way of describing it is as "frontier justice". The 20-90 rule originally proposed in the white paper I assume is still in effect.

Mr. Dodge: Which rule?

Mr. de Jong: The 20-90 rule. That was thrown out.

Mr. Dodge: Yes. We indicated in December we were going to make a significant change there, you will recall, Mr. de Jong.

Mr. Peters: Instead of the 20-90 rule there is a very complicated, I am sorry to have to admit, "double proration" system, which in effect reduces the capital cost allowance one is entitled to by a complicated factor that depends on the ratio of personal mileage driven to business mileage driven. But there is no longer the absolute threshold that existed before, namely that if you were on the wrong side of it you got only 20%.

Mr. de Jong: So it is a graduated form.

Mr. Dodge: A sliding scale.

Mr. Peters: Yes, it is. But it is not precisely proportionate to the ratio of business miles to personal miles.

Mr. Farber: It is over 24,000 kilometres.

Mr. Peters: Over 24,000 kilometres of business miles. The theory is if you are driving over 24,000 business kilometres, then you get a full *pro rata* deduction of expenses. But if you are driving under 24,000, you get less

[*Translation*]

voitures de dimension normale, qui changera peut-être autrement que celui de l'ensemble de voitures. Nous ferons une étude tous les deux ans au moins.

M. de Jong: Le prix de vente variera selon les régions du pays, en fonction des frais de transport—si la voiture est fabriquée à Oshawa et à achetée à Terre-Neuve—ainsi qu'en fonction de la taxe de vente provinciale. Est-ce qu'on en tiendra compte? Je sais que cela risque de compliquer les choses.

M. Dodge: Non, nous ne tenons pas compte des différences de prix à travers le pays.

M. Robert Dubrule (agent supérieur en matière de politique fiscale, ministère des Finances): Il a notamment été question de la taxe de vente provinciale. Du point de vue fiscal et comptable, le prix d'une automobile comprend tous les coûts originels entourant l'achat de l'automobile, y compris la taxe provinciale.

Il est vrai que l'acheteur peut se trouver pénalisé s'il achète une voiture de 20,000$ là où la taxe de vente provinciale est élevée. Par contre, cette règle s'applique à toutes les dispositions de la Loi sur l'impôt, ce qui veut donc dire que sous le régime des autres articles c'est le prix d'achat plus élevé qui sera retenu. Cette règle s'accorde donc aux autres dispositions de la loi concernant la comptabilité et la fiscalité. Comme vous l'avez dit vous-même, c'est aussi une façon de simplifier les choses.

M. de Jong: On pourrait aussi dire que c'est la loi de la jungle. Je suppose que la règle proposée dans le Livre blanc sur les 20-90 est toujours en vigueur?

M. Dodge: Quelle règle?

M. de Jong: La règle des 20-90. Ça été supprimé?

M. Dodge: Oui. Vous vous souviendrez, monsieur de Jong, qu'en décembre, nous avons annoncé que nous allions apporter un changement important là-dessus.

M. Peters: En remplacement de la règle des 20-90, il y a maintenant une règle très compliquée, je le regrette, de «double répartition proportionnelle» qui, dans les faits, abaisse la déduction pour amortissement à laquelle on a droit en se servant d'un facteur compliqué qui représente le rapport du kolométrage personnel et du kolométrage pour affaires. Il n'y a plus de seuil ferme comme par le passé en-deçà duquel la déduction n'était que de 20 p. 100.

M. de Jong: Il s'agit donc d'une graduation.

M. Dodge: Une échelle mobile.

M. Peters: Effectivement. Sauf qu'elle n'est pas exactement proportionnelle au rapport entre le kilométrage pour affaires et le kilométrage personnel.

M. Farber: Au-delà de 24,000 kilomètres.

M. Peters: Au-delà de 24,000 kilomètres pour affaires. En principe, si l'on parcoure plus de 24,000 kilomètres pour affaires, on obtient une déduction des dépenses au prorata. Si l'on parcoure moins de 24,000 kilomètres, par

[*Texte*]

than a full *pro rata*, on the theory that personal consumption—

Mr. de Jong: It seems to me the committee recommended that something like $500 of initial expenses be deemed to have been for personal use, and after that you begin the deduction process.

Mr. Dodge: That is correct. What we have—and I think we set it out for you in the comparison in December—is that for the fairly high-mileage business the system we have ended with is a bit more generous than what you would have proposed. For the really low user, it is considerably less generous, and somewhere in the middle it equates to about the same.

• 1625

Our big concern, Mr. de Jong, and we did not formulate it very well last June. . . The philosophy was fine, but the formulation was not so good. The philosophy is that if you drive really very little, then it is hard to say that much of the capital cost is really attributable to your business use. On the other hand, if you drive a lot, it is quite clear that it is. That is what we tried to achieve.

Mr. de Jong: I had forgotten that you had changed that in December from the 20-90 rule.

Mr. Peters: The other change, while we are on the subject of car allowances and stand-by charges, that may be worth mentioning, because this is actually a change we made even from the December Ways and Means Motion, is that the stand-by charge, up until the release of this draft legislation, applied across the board to any employee who had any personal use of an employer-provided vehicle.

What we have reintroduced is a reduced stand-by charge, computed by reference to the number of personal miles driven in proportion to business miles driven, in cases where the employee's personal use is sort of considered to be incidental. The test we used is the "all or substantially all"; in other words, if an employee is using an employer-provided vehicle more than 90% for the employer's business use, for purposes of the employment, then he does qualify for less than the standard stand-by charge.

I wanted to draw that to your attention, because that is a change even from the December Ways and Means Motion.

Mr. de Jong: I appreciate that; and I wonder, as we go through the exercise, if there are any changes, particularly changes from December to now, if you could alert us to that.

[*Traduction*]

contre, la déduction est inférieure au prorata, parce qu'en principe l'usage personnel. . .

M. de Jong: Il me semble que le Comité avait recommandé que la première tranche de 500$ des dépenses soit réputée avoir été engagée à des fins personnelles, après quoi la déduction commençait à s'appliquer.

M. Dodge: C'est juste. Comme nous vous l'avons montré dans une comparaison au mois de décembre, la formule que nous avons fini par adopter est un peu plus généreuse que la vôtre pour ceux qui accumulent des kilométrages élevés. Pour ceux qui roulent peu, la déduction est passablement moins généreuse et pour ceux qui se trouvent entre les deux, cela revient à peu près au même.

Nous nous sommes mal exprimés en juin dernier, monsieur de Jong. L'idée était bonne, mais sa formulation ne l'était pas. Le principe, c'est que si l'on se sert très peu de son automobile il est difficile de déterminer quelle portion des coûts en capital est vraiment reliée à l'entreprise. Par contre, si l'on s'en sert beaucoup, il est bien évident que l'on s'en sert pour ses affaires. C'est ce que nous avons essayé de mettre en pratique.

M. de Jong: J'avais oublié que vous aviez changé la règle des 20-90 en décembre.

M. Peters: Puisqu'il est question de la déduction pour automobile et des frais pour droit d'usage, il y a un autre changement qui mérite d'être signalé parce que cela est nouveau par rapport à la Motion de voies et moyens de décembre. Jusqu'au dépôt de cet avant-projet de législation, les frais pour droit d'usage s'appliquaient sans distinction à tout employé qui pouvait se servir pour ses besoins personnels d'un véhicule fourni par son employeur.

Nous avons instauré à nouveau une déduction réduite au titre des frais pour droit d'usage calculée d'après le nombre de kilomètres personnels parcourus par rapport au nombre de kilomètres pour affaires, dans les cas où l'utilisation personnelle par l'employé est pour ainsi dire accessoire. Le critère retenu se formule ainsi: «utilisée en totalité ou presque». Autrement dit, si l'employé se sert du véhicule fourni par l'employeur, plus de 90 p. 100 du temps pour les affaires de son employeur, pour son emploi, il a alors droit à un montant inférieur aux frais normaux pour droit d'usage.

Je voulais attirer votre attention là-dessus, parce que même cela est nouveau par rapport à la Motion de voies et moyens de décembre.

M. de Jong: Je vous remercie. Je vous saurais gré de nous signaler ces changements au fur et à mesure que nous allons passer ces questions en revue.

[*Text*]

Mr. Dodge: We do have a little sheet that we can give you. I think there are 11 changes in total from December.

Mr. de Jong: That would really be appreciated, David.

Mr. Peters: But in any event, as we come across them—

Mr. Dodge: As we come to them, we will alert you. But we will give you that little sheet.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): I do not mind spending a little time with this, I might say, because one of the top issues in terms of complaints I get is automobiles.

Mr. Boudria: Again on automobiles, I suppose one of the main reasons we are so interested in them is because most of our constituents have them, and we live in a very large country. Anyone who uses an automobile in his work knows just what it is to have to deal with the issue of deductibility of expenses.

I gathered from what you have said before that at 24,000 annual kilometers the deductibility changes, where not all the expenses would be permitted. Say, for instance, I am a vacuum-cleaner salesman and I have a full-size Ford station wagon, because you need to have a full-size wagon because those things take up an awful lot of room; you stick them all over the place in your car, and hopefully you will sell a car full of them during the day, if you are lucky. If I work in the city, I likely would not do anywhere near that kind of mileage, though I use the car all day long to do my job. If you happen to work in the country, though, in a rural area, you take off on the Queensway and you drive out 40 miles. In that case your car is deductible, but it would not be if you worked the same number of hours in an urban because the places are not as far apart. Is that what happens?

Mr. Dodge: If you look at what 24,000 is, it is roughly 100 kilometres a working day. Even in an urban area, if you really are sort of living and working out of your automobile then you are going to qualify. As I recall—maybe Robert or somebody else can remember—the average mileage that is driven is in fact in the order of 24,000 to 30,000 kilometres, business use.

• 1630

Mr. Boudria: That is the average?

Mr. Dodge: That is the average; that is right.

Mr. Boudria: That is fascinating, because if it is the average then that means there are just as many who travel less than that as there are who travel more than that.

Mr. Dodge: That is correct, because not everybody uses his automobile full time. A lot of business use will involve relatively small mileages being put on. I thought the question was talking about a vacuum-cleaner salesman and so on.

[*Translation*]

M. Dodge: Nous avons un petit document à vous remettre. Je pense qu'il y a eu onze changements en tout depuis décembre.

M. de Jong: Ce serait très utile, David.

M. Peters: Quoi qu'il en soit, au fur et à mesure que nous allons. . .

M. Dodge: Chaque fois que nous y arriverons, nous allons vous le signaler. Mais je vais quand même vous donner ce document.

Le président suppléant (M. Dorin): Ça ne me dérange pas d'y mettre le temps qu'il faut, parce que la question des automobiles est l'une de celles qui a fait l'objet du plus grand nombre de plaintes.

M. Boudria: Si nous nous intéressons tant aux automobiles, c'est que la majorité de nos électeurs en ont une et que nous habitons un très grand pays. Quiconque se sert de sa voiture dans son travail sait ce que cela veut dire de se débattre avec la question de la déductibilité des dépenses.

D'après ce que vous avez dit, à partir de 24,000 kilomètres par an, la déductibilité n'est plus la même. Toutes les dépenses ne sont pas admissibles. Imaginons que je sois un vendeur d'aspirateurs et que j'aie une grosse familiale Ford. Il faut une grosse voiture parce que ces appareils prennent beaucoup de place. On en remplit sa voiture et on espère qu'on va pouvoir les vendre tous dans la journée, la chance aidant. Si je travaille en ville, il est impossible que je parcoure autant de kilomètres, même si je me sers de ma voiture toute la journée pour mon travail. Si on travaille à la campagne, on monte sur le Queensway et on roule 50 kilomètres. Dans ce cas-là, les dépenses pour automobile sont déductibles, tandis que celles de celui qui travaille le même nombre d'heures en ville ne le sont pas parce que les distances sont moins grandes. C'est bien ce qui se passe?

M. Dodge: Voyez-vous, 24,000 kilomètres, c'est à peu près 100 kilomètres par jour ouvrable. Même en ville, celui qui gagne sa vie avec sa voiture va se qualifier. Si je me souviens—Robert ou quelqu'un d'autre s'en souvient-il peut-être mieux que moi—la moyenne du kilométrage pour affaires varie entre 24,000 et 30,000 kilomètres.

M. Boudria: C'est la moyenne?

M. Dodge: Oui, c'est la moyenne.

M. Boudria: Je trouve cela fascinant, parce que si c'est une moyenne ça signifie qu'il y a autant de gens qui roulent moins qu'il n'y en a qui roulent plus que cette distance.

M. Dodge: Oui, parce que tout le monde ne se sert pas de son automobile à temps plein. Souvent, l'utilisation pour affaires ne représente qu'un nombre relativement bas de kilomètres parcourus. Je pensais qu'il était question du vendeur d'aspirateurs.

[*Texte*]

Mr. Boudria: Yes.

Mr. Dodge: When the commercial travellers came to see us, their sense was that all their clients did 15,000 miles a year and upwards. That was the sort of commercial traveller standard, which is roughly 24,000 kilometres.

Mr. Boudria: When we are talking about commercial travellers here, are we talking about an association of commercial travellers?

Mr. Dodge: Yes. They have an association and they put in an excellent brief to the committee and to us, if you recall, on the original 20-90 rule that it was really going to be very hard on them, and indeed their brief was a good one. We agreed with it that the particular formula we put out in June did not accomplish the stated goals. This formula we have, while slightly more complex, does indeed accomplish precisely the goals we want: that the commercial traveller, the guy who is living in his car, is essentially unaffected, whereas the guy who uses his car marginally for business use and was being able to claim the full *pro rata* capital cost is affected.

Mr. Boudria: That cut-off point is exactly 24,000 kilometres, is it?

Mr. Dodge: Let me put it this way: above 24,000 kilometres you get the full prorating, just as under the old system.

Mr. Boudria: Okay. And what is it under 24,000 kilometres?

Mr. Dodge: It works on the ratio of your business mileage to the 24,000 kilometres, so that if you are down—

Mr. Peters: No, it is a combination of your business mileage to your total mileage times your business mileage to the 24,000 kilometres. So, for example, if you drove 23,999 kilometres, you would only be very slightly below a full *pro rata* portion of your business mileage to your total mileage. As was the big problem with the previous version, it is not as if, if you do not meet a certain level, you then get cut down drastically. If you do not meet that level then you are cut down on a graduated basis.

Mr. Dodge: So if you drive 6,000 business miles a year then you get one-quarter of your *pro rata* share and it stops there.

Mr. Boudria: In other words, if someone hypothetically travelled 20,000 kilometres. . . We are talking about business kilometres here, right?

Mr. Dodge: Yes.

Mr. Peters: Yes.

Mr. Boudria: Miles or kilometres?

[*Traduction*]

M. Boudria: Oui.

M. Dodge: Lorsque les voyageurs de commerce sont venus nous rencontrer, ils nous ont dit que d'après eux tous les membres de leur association parcouraient au moins 15,000 milles par année. C'est à peu près la norme pour un voyageur de commerce, ce qui revient à environ 24,000 kilomètres.

M. Boudria: Est-ce qu'il s'agit ici de l'Association des voyageurs de commerce du Canada?

M. Dodge: Oui. Leur association nous a communiqué ainsi qu'au Comité un mémoire excellent, vous vous en souviendrez, sur la règle initiale des 20-90 qui montrait que cela allait les frapper durement et nous avons reconnu que la formule annoncée en juin n'atteignait pas le but visé. Cette formule-ci, même si elle est un peu plus compliquée, y arrive. Celui dont la voiture est le gagne-pain n'est guère touché tandis que celui qui se sert très peu de sa voiture pour son travail et qui pouvait réclamer la pleine déduction pour amortissement calculée au prorata, lui se trouve touché.

M. Boudria: La démarcation se situe exactement à 24,000 kilomètres, n'est-ce pas?

M. Dodge: Laissez-moi vous répondre de cette façon: au-dessus de 24,000 kilomètres, on a droit à la pliene déduction calculée au prorata, comme cela existait selon l'ancienne formule.

M. Boudria: D'accord. Et quelle est la formule en-deçà de 24,000 kilomètres?

M. Dodge: Elle repose sur le rapport entre le kilométrage pour affaires et le chiffre de 24,000 kilomètres, si bien que. . .

M. Peters: Non, il s'agit d'une combinaison du kilométrage pour affaires par rapport au kilométrage total multiplié par le kilométrage pour affaires par rapport aux 24,000 kilomètres. Par exemple, celui qui a parcouru 23,999 kilomètres se situerait très légèrement en-deça de la pleine portion proportionnelle du kilométrage pour affaires par rapport au kilométrage total. Contrairement à l'ancienne formule, ce qui causait la grosse difficulté, il n'est plus question de voir ses déductions baisser de façon spectaculaire si l'on a pas parcouru une certaine distance. Si le chiffre repère n'est pas atteint, la déduction baisse graduellement.

M. Dodge: Donc, si l'on roule 6,000 kilomètres pour affaires par année, on obtient le quart de la déduction calculée au prorata, et c'est tout.

M. Boudria: Autrement dit, celui qui parcourerait 20,000 kilomètres. . . Ce sont des kilomètres pour affaires ici, n'est-ce pas?

M. Dodge: Oui.

M. Peters: Oui.

M. Boudria: Ce sont bien des kilomètres?

[*Text*]

Mr. Peters: Kilometres.

Mr. Boudria: So, if the person drove 20,000 business kilometres and they were all business kilometres, the person, because 20,000 is five-sixths of the 24,000-kilometre criterion, would be deducting only five-sixths of his expenses, even though he used his automobile full time, if that were the case—I am describing a hypothetical case—because he did not reach that magic number of 24,000. Is that correct?

Mr. Dodge: It is not of all of his expenses, remember. It is of purely the capital cost.

Mr. Boudria: Yes, all right. But the answer is still yes. He would be deducting five-sixths of the capital cost because he did not drive enough kilometres.

Mr. Dodge: No, because if it is all business then there is no prorating. It is only when it is not all business.

Mr. Boudria: So that would not apply if he drove less than 24,000 kilometres, even if it were all business?

• 1635

Mr. Dodge: If it is all business, it is all business, period.

Mr. Peters: That is right. If it is all business, then there is no proration. You run into the proration only if you have some business and some personal.

Mr. Boudria: I see.

Mr. Peters: Then if your business portion is less than $24,000, you run into what we are referring to as the "double proration": namely, you do not get a full *pro rata* share. But in your example you would have gotten five-sixths. If I can amend your example slightly, if the business kilometrage was 20,000 and let us say there were also some personal kilometres of, say, another 20,000, on a full *pro rata* basis the business deduction would be 50% of the actual expenses. Because it is less than 24,000 kilometres, it would be five-sixths of 50%.

Mr. Boudria: Plus the other component.

Mr. Peters: Plus all the operating.

Mr. Boudria: That has been very helpful.

Mr. Peters: While we are on automobiles, if I could interject, there is one other measure that was not in the December 16 Notice of Ways and Means Motion, and

[*Translation*]

M. Peters: Oui.

M. Boudria: Donc, celui qui parcoure 20,000 kilomètres pour ses affaires, celui-là, parce que 20,000 représentent les cinq-sixièmes du chiffre repère de 24,000 kilomètres, ne pourrait déduire que les cinq-sixièmes de ses dépenses, même s'il s'est servi de sa voiture à temps plein parce que la distance parcourue n'atteignait pas le chiffre magique de 24,000. C'est bien ça?

M. Dodge: Il ne s'agit pas de toutes ses dépenses, n'oubliez pas. Il s'agit exclusivement du coût en capital.

M. Boudria: Oui, je sais. Mais c'est quand même le cas, n'est-ce pas? Il pourrait déduire les cinq-sixièmes du coût en capital parce qu'il n'a pas parcouru une distance suffisante.

M. Dodge: Non, parce que si toutes ces distances avaient été parcourues pour ses affaires, il n'y a pas de répartition proportionnelle. Cela se fait uniquement dans les cas où l'usage n'est pas exclusivement pour ses affaires.

M. Boudria: Cela ne s'appliquerait donc pas s'il avait parcouru moins de 24,000 kilomètres, même si toute la distance avait été parcourue pour ses affaires?

M. Dodge: Si l'automobile est utilisée exclusivement pour affaires, tous les frais sont déductibles, un point c'est tout.

M. Peters: C'est exact. Si l'automobile n'est utilisée qu'aux fins d'emploi alors, il n'y a pas de calcul au prorata. On ne fait ce calcul que si l'automobile est utilisée à des fins personnelles et pour affaires.

M. Boudria: Je vois.

M. Peters: Ensuite, si le nombre de kilomètres parcourus pour affaires est inférieur à 24,000, il y a ce que nous avons appelé le «double calcul au prorata»; c'est-à-dire que la pleine déduction calculée au prorata n'est pas accordée. Mais dans votre exemple, le contribuable aurait obtenu les cinq sixièmes. Si vous me permettez de modifier quelque peu votre exemple, supposons que le nombre de kilomètres parcourus pour affaires et à des fins personnelles est de 20,000 dans les deux cas. Si l'on adopte la formule du calcul intégral au prorata, 50 p. 100 des frais réellement engagées à des fins d'emploi seraient déductibles. Mais cette portion étant inférieure à 24,000 km dans l'exemple donné, on ne rentiendrait plus que les cinq sixièmes de 50 p. 100.

M. Boudria: Auxquels il faudrait ajouter les autres frais.

M. Peters: Oui, tous les frais de fonctionnement.

M. Boudria: Merci beaucoup, votre explication nous a été extrêmement utile.

M. Peters: Avant que nous ne changions de sujet, j'aimerais vous expliquer une autre mesure qui ne figurait pas dans l'Avis des voies et moyens du 16 décembre. Cette

[*Texte*]

perhaps this would be as good a time as any to draw it to your attention. It appears at the top of page 3 of the handout we handed out.

This was a somewhat modest attempt towards simplification. We did introduce a rule that said, if an employee chooses—and this is solely at the option of the employee—not to go through these complicated formulas, in lieu of deducting the expenses he would be entitled to deduct under the complicated formulas, he may instead merely deduct an amount that is computed by reference to the number of kilometres he has driven at the prescribed rate, namely 27¢ a kilometre for the first 5,000 kilometres and 21¢ thereafter.

So for the employee who drives occasionally, if he so chooses, he can just keep track of the number of kilometres he has driven, take this deduction and not have to worry about keeping track of his capital cost allowance and the ratio of business kilometres to personal kilometres and this double proration and all this sort of stuff.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Would that apply to any employee, then, who uses his automobile on an occasional basis?

Mr. Peters: If he is not in receipt of an allowance and if he is an employee who is entitled to deduct automobile expenses.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): What would that employee do? Let us say he is currently getting $100 a month allowance for use of his car as opposed to so much per kilometre. What should he then do? Obviously he is going to have to include that $100 a month in income. You are saying he has to include it; he has no choice.

Mr. Peters: No, he does not have to. Assuming the allowance is reasonable, he can accept the allowance and do nothing else; or alternatively, he can include the allowance in his income and deduct his actual deductible expenses.

Mr. Weyman: The chairman has asked: if the allowance is just $100 a month at the present time, then under the new rules is it treated as unreasonable?

Mr. Peters: Yes. I apologize; that is correct.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): That is what I am saying.

Mr. Peters: Because the $100 is not based on the number of kilometres, it is considered to be unreasonable.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): In other words, he cannot just ignore the $100 and do nothing.

Mr. Peters: No.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Okay. He will have to include the $100 in his income and then take a

[*Traduction*]

mesure figure en haut de la page 3 du document que nous vous avons distribué.

Elle visait à simplifier quelque peu les procédures actuelles. Nous avons instauré une règle selon laquelle l'employé peut, à son gré—soit utiliser toutes ces formules compliquées et déduire ses frais, soit déduire une somme calculée à raison de 27c. par kilomètre pour les premiers 5,000 km et de 21c. au-delà de ce chiffre.

Ainsi, l'employé qui utilise peu son automobile peut, à son gré, comptabiliser le nombre de kilomètres parcourus et réclamer cette déduction; dans ce cas, il n'a pas à se soucier de la déduction pour amortissement, du rapport entre le nombre de kilomètres parcourus pour affaires et à des fins personnelles, du double calcul au prorata et de tout le reste.

Le président suppléant (M. Dorin): N'importe quel employé qui n'utilise son automobile que de façon occasionnelle pourrait se prévaloir de cette formule?

M. Peters: S'il ne reçoit aucune allocation et s'il est autorisé à déduire ces frais d'automobiles.

Le président suppléant (M. Dorin): Que ferait cet employé? Supposons, par exemple, qu'il touche actuellement une allocation de 100$ par mois pour l'utilisation de sa voiture plutôt qu'une indemnité de kilométrage. Que doit-il faire dans ce cas? De toute évidence, il doit ajouter cette allocation de 100$ à son revenu. C'est du moins ce que vous dites; il n'a pas d'autre choix.

M. Peters: Non, il n'est pas tenu de l'inclure. En supposant que le montant de l'allocation est raisonnable, l'employé peut tout simplement l'accepter sans rien faire d'autre; ou encore, il peut ajouter l'allocation à son revenu et déduire ensuite les dépenses réelles déductibles.

M. Weyman: Le président a posé la question suivante: si l'allocation est actuellement de 100$ par mois, est-elle considérée déraisonnable en vertu des nouvelles règles?

M. Peters: Oui. Veuillez m'excuser; vous avez raison.

Le président suppléant (M. Dorin): C'est exactement ce que je suis en train de dire.

M. Peters: Étant donné que l'allocation de 100$ n'est pas calculée en fonction du nombre de kilomètres parcourus, elle est considérée comme n'étant pas raisonnable.

Le président suppléant (M. Dorin): Autrement dit, l'employé ne peut se contenter toucher cette allocation de 100$.

M. Peters: Non, en effet.

Le président suppléant (M. Dorin): D'accord, je comprends. Il va devoir inclure cette allocation de 100$

[*Text*]

deduction based on either the complicated system or the 27¢ a kilometre.

Mr. Peters: Correct.

Mr. de Jong: There has been no amendment as to who would qualify for this.

Mr. Peters: No.

Mr. Boudria: I thought I had finished asking questions, but I guess I just cooked up another one.

Mr. de Jong: Perhaps I can ask something on the change. Will that be updated from time to time? I notice it is 27¢ for the first 5,000 kilometres and 21¢ subsequently. Now, as you people and the provinces keep increasing the tax on gasoline, is there some commitment as well that what will be allowed will be updated?

Mr. Dodge: Yes, indeed, the 21¢ really derives very directly from the formula for an average-use automobile. That is exactly where the 21¢ comes from, and 27¢ is for simplicity because for very occasional use, generally speaking, most employers, just like the federal government, pay a higher amount for the first few kilometres.

• 1640

So that is where that comes from. The 21¢ will get driven over time by the price of gasoline, repairs, the automobile itself.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): But that is defined in the regulations, not the proposed legislation.

Mr. Dodge: Absolutely.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): So we do not need legislation to change that.

Mr. Dodge: But we intend to look at these figures at least every two years. That is the commitment the minister gave.

Mr. Boudria: My question is on that same component. We are talking about average use. If someone in his or her job is expected to supply a Jeep or something like it that they have to use in their work from time to time. . . I will just give you an example of someone who may be working in a veterinarian clinic, travelling through the fields in a jeep, and is expected to use his or her automobile, being reimbursed a certain amount per kilometre. That rate would always be 27¢, because that is the average way of doing it.

The parallel question is whether that rate would be the same if you had to supply your vehicle, driving in rough

[*Translation*]

dans son revenu pour ensuite calculer une déduction soit en fonction de la formule compliquée soit sur la base de 27c. le km.

M. Peters: C'est exact.

M. de Jong: Aucun amendement n'a été apporté à la loi pour indiquer quelles seraient les conditions à remplir pour bénéficier de cette formule.

M. Peters: Non.

M. Boudria: Je pensais avoir posé toutes mes questions, mais je crois que je viens de penser à autre chose.

M. de Jong: Peut-être puis-je me permettre de poser une question au sujet de ce changement. Sera-t-il mis à jour de temps à autres? Je vois que vous parlez de 27c. pour les premiers 5,000 km et de 21c. au-dessus de ça. Mais étant donné que le fédéral et les provinces augmentent sans arrêt la taxe sur l'essence, les montants prévus aujourd'hui seront-ils mis à jour?

M. Dodge: Oui, tout à fait; l'indemnité de 21c. a été calculée en fonction d'une utilisation moyenne. Voilà d'où viennent les 21c.; quant à l'indemnité de 27c., nous l'avons choisie par souci de simplicité car de façon générale, la plupart des employeurs, comme le gouvernement fédéral d'ailleurs, versent une indemnité plus élevée pour les premiers kilomètre parcourus lorsque l'employé utilise peu son automobile pour affaires.

Voilà donc d'où vient ce chiffre. L'indemnité de 21c. sera augmentée périodiquement en fonction du prix de l'essence, du prix de la voiture elle-même et des coûts de réparation.

Le président suppléant (M. Dorin): Mais le montant de l'indemnité se trouve dans les règlements, pas dans la proposition de loi.

M. Dodge: Absolument.

Le président suppléant (M. Dorin): Nous n'aurons donc pas besoin d'une loi pour modifier le montant.

M. Dodge: Nous avons l'intention de revoir ces chiffres au minimum tous les deux ans. Tel est du moins l'engagement que le ministre a pris.

M. Boudria: Ma question porte sur le même sujet. Nous parlons ici d'une utilisation moyenne de l'automobile. Si on attend d'un employé qu'il fournisse une jeep ou une autre voiture de ce type qu'il devra utiliser de temps en temps pour travailler. . . Laissez-moi vous donner l'exemple d'une personne qui travaille dans une clinique vétérinaire, qui doit traverser les champs dans une jeep et dont on attend qu'elle utilise sa voiture; on lui versera une indemnité de kilométrage. Le taux retenu serait toujours de 27c., puisque c'est en général la façon dont on procède.

J'aimerai savoir si le taux sera le même pour l'employé qui doit fournir son propre véhicule et le conduire sur

[*Texte*]

terrain in northern Canada, as it would if you had a run of occasionally driving between Oshawa and Toronto.

Mr. de Jong: Just to test out my own understanding, if it is above these amounts, a person would then claim actual costs, right?

Mr. Dodge: Absolutely. There is nothing that says you cannot claim actual.

Mr. Peters: This an option for the employee only.

Mr. Boudria: I see; it is at the employee's discretion.

Mr. Peters: At the employee's discretion, if he chooses, for fairly small amounts of use, to avoid his having to keep the necessary calculations and information and do the computations.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): You would get 4¢ more in the Yukon and Northwest Territories.

Mr. Boudria: You would?

Mr. Peters: Yes. The formula of the 27¢ and the 21¢ applies generally, but there is also—was it 4¢? I thought it was 5¢, but I have not looked at it recently—an additional 4¢ if the driving occurs in the Yukon or the Northwest Territories.

Mr. Boudria: Well, there are remote areas of this country outside of those two territories, as I am sure everyone here knows from having travelled our country. Believe me, in the northern part of my own province of Ontario there are places that are—

The Acting Chairman (Mr. Dorin): After we sell northern allowance, we will get it—

Mr. de Jong: The moment someone comes up with a magic solution.

Mr. Boudria: The option of someone getting a flat rate per month is done away with, right?

Mr. Dodge: An employer can still pay in that way, but for tax purposes what the individual will do is bring the hundred into income, and then if he drives, say, 1,000 kilometres, he will probably claim 27¢ times 1,000.

Mr. Boudria: Against the income.

Mr. Dodge: Against the income.

Mr. Boudria: But still, then, he would have to use the average formula at that point.

Mr. Peters: He can either use his actual expenses—

Mr. Dodge: He can use his actuals or he can use. . . It is a sort of "safe harbour" route. If you do not want to go

[*Traduction*]

des terrains accidentés dans le Nord du Canada et pour celui qui fait, à l'occasion, le trajet entre Oshawa et Toronto?

M. de Jong: J'aimerais m'assurer d'avoir bien compris. Si le nombre de kilomètres parcourus dépasse ces chiffres, alors l'employé pourra déduire les frais réellement engagés? Est-ce bien cela?

M. Dodge: Tout à fait. Il n'y a rien dans la loi qui empêche quelqu'un de réclamer les frais réels.

M. Peters: C'est un choix qui dépend de l'employé uniquement.

M. Boudria: Je vois; il s'agit donc d'une décision qui est laissée à la discrétion de l'employé.

M. Peters: Si l'employé le désire, il peut procéder de cette façon, s'il utilise peu son automobile. Il s'évite ainsi d'avoir à garder tous les chiffres et tous les renseignements pertinents et d'avoir à effectuer tous les calculs.

Le président suppléant (M. Dorin): On obtiendrait 4c. de plus au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest.

M. Boudria: Comment cela?

M. Peters: Oui, c'est exact. D'une façon générale, c'est la formule des 27c. et 21c. qui s'applique, mais je pense qu'il y a aussi un montant additionnel de 4c.—je croyais que c'était 5c. mais je n'ai pas regardé les chiffres récemment—si l'automobile est utilisée au Yukon ou dans les Territoires du Nord-Ouest.

M. Boudria: Il y a, au Canada, d'autres zones éloignées à part ces deux territoires; je suis certain que tout le monde ici le sait pour avoir parcouru notre pays. Croyez-moi, il y a dans le nord de ma propre province de l'Ontario des endroits qui sont. . .

Le président suppléant (M. Dorin): Quand nous aurons fait accepter les déductions applicables aux résidents du Nord, nous nous en occuperons. . .

M. de Jong: Dès que quelqu'un trouvera une solution magique.

M. Boudria: De toute façon, on a déjà supprimé l'option de l'indemnité mensuelle forfaitaire, n'est-ce pas?

M. Dodge: Un employeur peut encore choisir cette formule, mais aux fins de l'impôt, le particulier devra ajouter l'allocation de 100$ à son revenu et, s'il parcoure 1,000 kilomètres, par exemple, il réclamera probablement 27c. fois 1,000 kilomètres.

M. Boudria: Il le déduira de son revenu.

M. Dodge: Oui.

M. Boudria: Mais même dans ces conditions, il devra utiliser la moyenne.

M. Peters: Il peut choisir soit d'utiliser le montant de ses dépenses réelles. . .

M. Dodge: Il peut utiliser le montant de ses dépenses réelles ou encore, il peut utiliser. . . Il s'agit en quelque

[*Text*]

through the hassle of keeping the records, then you can do it this way.

Mr. Peters: This was not integral. This was, I guess, one of the reasons it was not in the notice of Ways and Means of December 16. This is not an integral part of the structure. It is just, as Mr. Dodge has described, a sort of safe-haven approach.

Mr. Boudria: It is an add-on option.

Mr. Peters: If somebody chooses not to go through all the complicated record-keeping that is necessary, he has a simpler approach, if he chooses.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): One of the things that have arisen on the question of rates is the provincial response. One of the fears I think people had in this whole exercise of tax reform is that if we reduced the rates, provinces could move in and fill the gap. I will not pick on anyone in particular, but I think certainly in the province of Ontario they have made the argument that tax reform is reducing their income from income tax, and so they are raising some taxes, including sales tax, to make up the lost revenue. Now, I do not know what you can tell us in terms of your revenue projections, whether you believe that to be the case or not. Are there provinces that are going to lose revenue because of tax rates?

• 1645

Mr. Dodge: First, Mr. Chairman, let me say I do not want to comment on the motives of the provinces. I do not think it is appropriate for a federal official so to do. In terms of the revenue impact on the personal income-tax side, clearly all provinces in the tax collection agreement lost personal income-tax revenues because we reduced the yield from the personal income tax. We cut personal income taxes.

That will apply in the province of Ontario. It means their personal income-tax revenues went down because of tax reform. On the other hand, the corporate income-tax revenues in all provinces, but *a fortiori* in the province of Ontario, which has a high rate and a large base, went up very much more than the federal rate, because the provinces do not tax on tax in respect of corporate income tax, but are taxing on base. As Ontario moved corporate income tax in line with ours in respect of base, it left the rate alone. Of course, the revenues went up very considerably.

Our projections, as put out in June and modified very slightly in December, were that the province of Ontario

[*Translation*]

sorte d'une solution «de repli». S'il veut éviter tous les ennuis de la tenue de dossiers, il peut toujours choisir de le faire de cette façon.

M. Peters: Il ne s'agit pas du calcul intégral. C'est l'une des raisons pour lesquelles, je suppose, cet élément ne faisait pas partie de l'Avis de motion des voies et moyens du 16 décembre dernier. Cela ne fait pas partie intégrante de la structure. Il s'agit tout simplement, comme l'a indiqué M. Dodge, d'une sorte de solution de repli.

M. Boudria: C'est un choix additionnel.

M. Peters: C'est une formule plus simple que peut choisir l'employé qui préfère éviter la tenue de dossiers compliqués.

Le président suppléant (M. Dorin): Un des problèmes qui a été soulevé au sujet des taux concerne la réaction des provinces. A mon avis, l'une des craintes que suscite dans le public toute cette histoire de réforme fiscale c'est que si le gouvernement fédéral décide de réduire ses taux, les provinces pourraient augmenter les leurs. Je n'en nomme aucune mais le gouvernement de l'Ontario a déjà fait valoir que, la réforme fiscale ayant réduit les recette provenant de l'impôt sur le revenu, elle doit augmenter certaines taxes, y compris la taxe de vente. Je ne sais pas si vous pouvez nous dire, d'après vos projections, s'il y aura effectivement diminution des recettes fiscales? Pensez-vous qu'il y aura des provinces qui perdront des recettes en raison de la diminution des taux d'imposition?

M. Dodge: Premièrement, monsieur le président, permettez-moi de dire que je ne tiens pas à commenter le motivations des provinces. En effet, je ne pense pas, en ma qualité de fonctionnaire fédéral, devoir le faire. En ce qui concerne l'incidence sur les recettes provenant de l'impôt sur les revenus des particuliers, il est évident que toutes les provinces signataires d'ententes de perception des impôts ont, perdu des recettes en raison du fait que nous avons allégé le fardeau fiscal des particuliers. Nous avons réduit l'imposition des particuliers.

C'est notamment le cas en Ontario. Cela signifie que les recettes que tire le gouvernement de l'Ontario de l'impôt sur le revenu des particuliers vont baisser en raison de la réforme fiscale. Par contre, pour toutes les provinces mais surtout pour la province de l'Ontario où les taux sont élevés et où l'assiette fiscale est importante, les recettes tirées de l'imposition des sociétés ont augmenté beaucoup plus que le taux fédéral d'imposition; en effet, les impôts des provinces ne sont pas calculés en fonction de l'impôt sur le revenu des sociétés, mais en fonction de l'assiette fiscale. Étant donné que l'Ontario a décidé de modifier le régime d'imposition des sociétés de la même façon que le gouvernement fédéral, c'est-à-dire en fonction de l'assiette, il n'a pas touché les taux d'imposition. Bien entendu, les recettes ont considérablement augmenté.

D'après nos prévisions, établies en juin et légèrement modifiées en décembre, les recettes de l'Ontario devraient

[*Texte*]

would essentially break even in the first year of tax reform, lose a little in the second, and then make in subsequent years. We believe those were essentially correct. We had some slight disagreement with the province of Ontario in respect of the corporate income-tax projections, although in the end the difference was relatively small.

It is not fair to say the province of Ontario had to raise personal income taxes as a consequence of tax reform for reasons they deemed to be important. They wanted to raise revenues, and clearly, to hold their personal tax revenues at the same level as they would have been pre-reform, they would have to raise the rates, because the effect of tax reform was indeed to cut personal taxes. That was their choice, and of course the perogative of any provincial treasurer.

Mr. de Jong: Just on that: it is obvious the tax reform package hits different provinces differently. As you mentioned, the personal tax rates were reduced, so therefore revenue from personal income tax will be reduced overall. It was made up by increasing somewhat the corporate rate, so you had some provinces—

Mr. Dodge: By broadening the corporate base quite dramatically, which meant if they left their corporate rate alone—

Mr. de Jong: Right.

Mr. Dodge: —they got a lot more money.

Mr. de Jong: Exactly.

Mr. Dodge: Yes.

Mr. de Jong: So, you had winners in terms of provinces and losers. Those provinces with very little industry and a very small corporate tax base, saw a drop of revenue from the personal income side, but no compensating increase from the corporate tax. I think that was discussed right at the beginning of this exercise, and it seemed to me there were negotiations going on with the provinces in an attempt to level that out.

Now I understand nothing has been achieved, and that particularly maritime provinces and some of the prairie provinces, certainly Saskatchewan as well, ended up for a period of time, at least, being net losers in this. Was there no offer to the provinces to at least compensate them for their loss of revenue from the personal side?

• 1650

Mr. Dodge: What was done, you will recall, was that we advanced the payments by one week. This ensured that no

[*Traduction*]

rester à peu près inchangées au cours de la première année de la réforme fiscale, fléchir légèrement au cours de la deuxième année et enfin, se rétablir au cours des années subséquentes. Nous croyons ces prévisions assez justes. Nous avons eu avec la province de l'Ontario quelques désaccords concernant les prévisions quant au produit de l'impôt sur les revenus des sociétés, même si, en fin de compte, il s'agissait d'une différence relativement minime.

Il ne serait pas juste de dire que la réforme fiscale a obligé la province de l'Ontario à augmenter l'impôt sur le revenu des particuliers pour des raisons qu'elle estime être importantes. Elle voulait maintenir ses recettes provenant de l'impôt des particuliers au niveau d'avant la réforme mais pour cela, elle devait relever ses taux d'imposition des particuliers pour compenser la réduction des taux fédéraux. Tel a été le choix de la province de l'Ontario et c'est de toute évidence le choix que peut faire n'importe quel trésorier provincial.

M. de Jong: Revenons quelques instants sur ce point. Il est évident que l'ensemble des mesures de réforme fiscale n'a pas les mêmes conséquences sur toutes les provinces. Comme vous l'avez mentionné, les taux d'imposition des particuliers ont été réduits de sorte que les recettes ont, dans l'ensemble, baissé. On a compensé ce manque à gagner en augmentant quelque peu le taux d'imposition des sociétés; il y a donc eu certaines provinces. . .

M. Dodge: En élargissant de façon assez impressionnante l'assiette fiscale des sociétés, sans toucher à leur taux d'imposition. . .

M. de Jong: C'est exact.

M. Dodge: Elles ont pu ainsi recueillir beaucoup plus d'argent.

M. de Jong: Exactement.

M. Dodge: Oui.

M. de Jong: Il y a donc eu des provinces gagnantes et des provinces perdantes. Les provinces dans lesquelles il y a très peu d'industries et où l'assiette fiscale des sociétés est extrêmement restreinte, on a enregistré une baisse de recettes du côté des particuliers alors qu'il n'y a pas eu d'augmentation compensatoire du côté des sociétés. Je pense que cette question a été abordée dès le début, et il me semble qu'il y avait des négociations en cours avec les provinces pour essayer de régler le problème.

Si je comprends bien, on est encore arrivé à aucun résultat concret, et les provinces de l'Atlantique en particulier et certaines provinces de la région des Prairies, dont la Saskatchewan certainement, se sont retrouvées, pour un certain temps du moins, perdantes. N'a-t-on pas au moins offert aux provinces de compenser la diminution des recettes provenant de l'impôt des particuliers?

M. Dodge: Vous vous souviendrez que nous avons proposé d'effectuer les paiements une semaine d'avance.

[*Text*]

provinces would lose in the first year. A number of provinces lost some revenue in the second year and it took varying lengths of time to come back, between two years for Ontario and five years for Newfoundland.

Newfoundland was most seriously affected because Newfoundland has low personal incomes. The loss in revenue in Newfoundland because of the switch from deductions to credits was about 6.3%, compared to an average in the order of 5%.

It was expected that in Newfoundland and New Brunswick compensating effort by provincial finance ministers would be needed to get back some of this lost revenue. But by the second year most provinces were in balance, except for these two. Equalization payments are the reason they ended up almost the same by the third year. There was a little hollow which we knew some would fill in and indeed, as expected, they did. In the case of Ontario, the topic of your question, the hollow really was not there.

Mr. de Jong: It was a bump was it not? They stood to gain from tax reform.

Mr. Dodge: They gained in years 1 and 3 and thereafter, and lost very slightly in the second. Those numbers are sufficiently small as to be well within the estimating error, so essentially there was no change.

Mr. de Jong: Having three rates disturbs the New Democrats on the committee. The higher rate for the higher income is so low that only 5% separates the president of Bell-Northern Research from a secretary. What do the rates do to the progressivity of the system? Do they not make it much less progressive than what existed before?

Mr. Dodge: The general definition of progressivity is that the rate of tax increases as income increases. You can achieve that progressivity in a number of ways. You can achieve it by a schedule where marginal rates increase fairly sharply, but as you get to higher incomes less and less of the total income tax base is taxed. Or you can achieve it by a marginal rate which does not rise all that rapidly, while as a fraction of income the base remains pretty constant.

The changes that we have made, and the figures were laid out in the December paper, are such that higher income people are paying slightly more, and lower income people are paying slightly less, relative to the average. It is in fact more progressive. This is achieved by having a higher percentage of the base included in taxable income for higher income people than pre-reform, even though the marginal rate applied to that base is indeed

[*Translation*]

De cette façon, aucune province n'aurait subi de perte la première année. Un certain nombre de provinces perdaient des recettes au cours de la deuxième année, et il leur aurait fallu quelques années (deux ans, dans le cas de l'Ontario, et cinq ans dans celui de Terre-Neuve) pour que les recettes retrouvent leur niveau d'avant la réforme.

C'est Terre-Neuve qui devait être la plus touchée, car les revenus personnels y sont faibles. Dans cette province, la perte de recettes attribuable à la conversion des déductions en crédits se situait aux environs de 6,3 p. 100, comparativement à une moyenne d'à peu près 5 p. 100.

On avait prévu qu'à Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick, les ministres des finances seraient obligés d'intervenir pour compenser en partie ce manque à gagner. Mais au cours de la deuxième année, la plupart des provinces devraient retrouver l'équilibre, sauf dans les deux cas sus-mentionnés. C'est grâce aux paiements de péréquation que leur situation devrait s'être à peu près rétablie au cours de la troisième année. Nous avions prévu un léger manque à gagner qui, nous le pensions, allait être comblé par certaines provinces, et, effectivement, c'est ce qu'elles ont fait. Pour revenir à votre question, l'Ontario n'avait pas réellement de manque à gagner.

M. de Jong: Il y avait en fait augmentation des recettes, n'est-ce pas? Elle avait tout à gagner de la réforme fiscale.

M. Dodge: Elle doit en profiter au cours de la première et de la troisième année et par la suite, mais subir un léger fléchissement pendant la deuxième année. La différence correspond d'assez près à la marge d'erreur normale, de sorte qu'essentiellement, il n'y a aucun changement.

M. de Jong: L'existence de trois taux trouble les néo-démocrates siégeant au comité. Le taux supérieur applicable aux revenus élevés est tellement faible que seulement 5 p. 100 sépare le président de Recherches Bell-Northern d'une secrétaire. Que font ces taux à la progressivité du système? Ne le rendent-ils pas moins progressif que le régime antérieur?

M. Dodge: En gros, le mot «progressivité» signifie que le taux d'imposition augmente à mesure que le revenu s'accroît. On peut réaliser la progressivité de bien des façons. On peut établir un barême suivant lequel les taux marginaux augmentent relativement vite, mais à mesure que le revenu augmente, une partie de plus en plus petite du revenu total est imposé. Par contraste, on peut fixer un taux marginal qui n'augmente pas tellement rapidement, tandis que la proportion des revenus imposables demeure relativement constante.

Les changements que nous avons apportés—nous avons exposé les chiffres pertinents dans le document du mois de décembre—sont tels que les personnes touchant un revenu plus élevé payent légèrement plus d'impôt, tandis que ceux qui gagnent moins payent un peu moins, par rapport à la moyenne. Le régime est en fait plus progressif qu'auparavant. On y arrive en incluant dans le revenu imposable une proportion plus grande de l'assiette de

[*Texte*]

lower. So you cannot judge the progressivity of a system solely by the rate schedule; you must also look at what fraction of the base of income is included in taxable income.

• 1655

Mr. de Jong: So you then compare pre-tax reform and post-tax reform and conclude that the higher incomes will be paying, as a group, more in taxes with tax reform than before tax reform.

Mr. Dodge: No, everybody pays less. As you go group by group everybody pays less. Taxes for all broad-based income groups have been reduced, but relative to the average taxpayer, the average rate for the higher income group against their total income is now slightly higher than it was prior to reform, and for the lower income group is slightly lower than it was prior to reform. It is actually slightly more progressive when measured against total income, because taxable income now represents a greater fraction of total income of the higher income taxpayer.

The simplest one to look at, Mr. de Jong, in that regard is capital gains. We used to include half, but as of 1990 we will be including three-quarters, and capital gains are disproportionately a part of higher income earners income relative to lower income earners.

Mr. de Jong: So you are comparing really the year prior to tax reform, 1987, compared to 1988.

Mr. Dodge: Well, all the comparisons we do, which we gave you in December and last June, are the 1987 tax system as it would appear in 1988, and the 1990 tax system as it would appear in 1988, because only in 1990 we are fully phased in.

Mr. de Jong: Right. In terms of that marginal increase in progressivity, how would it compare if you take 1984, before you had the increases in what is allowed in upper capital-gains deductions and other measures that have occured since 1984 that have definitely benefited the more well-to-do. Would you not agree that compared to 1984 we have gone backwards in terms of progressivity.

Mr. Dodge: Well, you can simulate a tax system for 1988 of any particular year, and we did not do that exercise; we did 1987—where we were—and 1990—where we were going to—and simulated it as they will appear in the current tax year.

I do not know, exactly, what would turn out. It becomes trickier the farther away you go from the year

[*Traduction*]

l'impôt des personnes à revenus élevés, même si le taux marginal est effectivement moins élevé. On ne peut donc pas évaluer la progressivité d'un régime en se fiant uniquement au barême des taux; il faut aussi prendre en considération la fraction de l'assiette des revenus qui est incluse dans le revenu imposable.

M. de Jong: Par conséquent, vous comparez le nouveau régime à l'ancien et vous concluez que les mieux nantis paieront, en tant que groupe, plus d'impôts qu'auparavant.

M. Dodge: Non, tout le monde va payer moins. Quel que soit le groupe considéré, tous les contribuables paieront moins d'impôt. Les impôts de tous les groupes dont l'assiette de revenus est large ont été réduits, mais comparativement au contribuable moyen, le taux moyen applicable aux groupes mieux nantis par rapport à leurs revenus totaux est maintenant un peu plus élevé qu'il ne l'était avant la réforme, et, dans le cas des moins bien nantis, le taux est un peu moins élevé qu'auparavant. En fait, le nouveau régime est un peu plus progressif, si on l'évalue par rapport aux revenus totaux, car les revenus imposables représentent maintenant une fraction plus grande des revenus totaux des contribuables mieux nantis.

Les gains en capital constituent à cet égard l'élément le plus simple à étudier, monsieur de Jong. Jusqu'ici, nous incluions la moitié, mais à partir de 1990, ce sera les trois-quarts; les gains en capital constituent un élément du revenu des contribuables nantis, et ce, d'une façon disproportionnée par rapport aux contribuables moins à l'aise.

M. de Jong: Donc, vous comparez en fait l'année précédant la réforme fiscale, c'est-à-dire 1987 à 1988.

M. Dodge: Si vous vous reportez au tableau comparatif que nous vous avons remis en décembre et en juin dernier, vous verrez que nous présentons le régime fiscal de 1987 tel qu'il paraîtrait en 1988, et le régime de 1990, tel qu'il paraîtrait en 1988, car l'instauration du nouveau régime se terminera en 1990.

M. de Jong: D'accord. Vous dites que le nouveau régime est légèrement plus progressif. Comment se compare-t-il à celui de 1984, c'est-à-dire avant l'augmentation du plafond de l'exonération des gains en capital et la mise en place d'autres mesures qui ont de toute évidence profité aux plus nantis. Ne diriez-vous pas que, par rapport à 1984, la progressivité a diminué.

M. Dodge: Eh bien, on peut simuler l'application, en 1988, d'un régime fiscal d'une année donnée, mais nous n'avons pas fait cet exercice; nous l'avons fait pour 1987, c'est-à-dire pour l'ancien régime, et pour l'année 1990, c'est-à-dire celle où se terminera la mise en place du nouveau régime. Nous avons exécuté la simulation comme si nous nous trouvions dans l'année d'imposition courante.

Je ne sais pas exactement ce qu'un tel exercice donnerait. La démarche se complique davantage à mesure

[*Text*]

you are comparing. For example, my guess is that in 1984, capital gains were a relatively smaller fraction of income than they were, let us say, in 1988. It becomes difficult because composition of income bounces around and, while you can do the exercise, it is not totally clear what happens when you take a very much older system and apply it.

Mr. de Jong: I would say that a legitimate comparison would be to take the tax régime existing in 1984, and the year just before tax reform, and the year after tax reform, and impose that system on, let us say, this year, 1988, and see how the different revenues would be, and how they would change.

• 1700

Mr. Dodge: Well, as I said, you can do the exercise, but the meaningfulness of it is hard to judge. One of the big things is what happens to all those deductions that came from the purchase of flow-through shares. In 1984 there was virtually nothing there. In 1987, there was a lot. When you move to the new system there will be considerably less, and that certainly affects how the numbers come out.

The problem is that you take an income profile at a point in time, and if you move very far away from that, in terms of the system you are simulating against it, it is very hard to know exactly what happens. You can do your exercise if you are only playing with rates. If rate changes were the only thing we were doing, it would be both simple and legitimate to do this sort of exercise. When you are playing with base changes—we have had really quite significant changes in base—it becomes an exercise one can do mechanically, but it is very hard to interpret exactly what it means.

Mr. Boudria: On the tax rate, the Senate in its 20th report of December 1987 addressed the issue of the marginal tax rate, and here are some of the things they said. I am sure some of you people are familiar with them.

Recommendation 318 reads, after $18,500 the marginal tax rate profile is as follows: 22% up to $20,200, i.e., the statutory rate of 17% plus 5% for the sales tax credit; 17% from $20,200 to $24,020; 22% from $24,020 to $27,500; 31% from $27,500 to $45,000; 26%—it goes back down again—from $45,000 to $55,000; and 29% for income beyond $55,000.

The question that begs to be asked in this is first of all it does not sound as if it is very much simplified, because it still has these brackets, but beyond that it appears to go actually up and down. It becomes hard to justify why the 31% rate for instance, which applies from $27,500 to

[*Translation*]

que l'on s'éloigne de l'année faisant l'objet de la comparaison. Par exemple, je dirais qu'en 1984, les gains en capital constituaient une fraction relativement plus petite du revenu que ce n'est le cas en 1988. De telles extrapolations deviennent difficiles à faire, car la composition des revenus change soudainement et, même s'il est possible de s'adonner à un tel exercice, on ne sait pas tout à fait ce qui se passe lorsque l'on applique la réforme à un régime beaucoup plus ancien.

M. de Jong: À mon avis, on effectuerait une comparaison valable si l'on procédait comme il suit: comparer le régime fiscal de 1984, celui de l'année qui précédait immédiatement la réforme fiscale, et celui de l'année suivant immédiatement cette dernière; appliquer ensuite ce système à l'année 1988 et voir dans quelle mesure les revenus changent.

M. Dodge: Et bien, comme je l'ai dit, on peut s'adonner à l'exercice, mais il est difficile d'en évaluer les résultats. Un point important concerne ce qui arrive à toutes ces déductions qui découlaient de l'achat d'actions accréditives. En 1984, il n'existait à peu près rien dans ce secteur. En 1987, c'était tout le contraire. Quand la réforme entrera en vigueur, il y en aura beaucoup moins, et cela influera certainement sur la façon de faire les calculs.

Le problème tient au fait que vous prenez la composition d'un revenu à un moment donné et que vous le situez ensuite dans un régime existant ou créé de nombreuses années avant ou après; il est alors très difficile de savoir exactement ce qui se passe. On peut faire cet exercice si l'on s'en tient aux taux. Si l'on se contentait de modifier les taux, il serait à la fois simple et légitime de s'adonner à un exercice de ce genre. Par ailleurs, si l'on modifie l'assiette (en fait, des changements relativement importants se sont produits à cet égard), on peut faire l'exercice mécaniquement, mais il est très difficile d'en interpréter les résultats avec précision.

M. Boudria: En ce qui concerne les taux d'imposition, le Sénat, dans son vingtième rapport de décembre 1987 s'est intéressé aux taux d'imposition marginaux; voici certaines des observations qu'il a formulées. Je suis sûr que certains d'entre vous les connaissent déjà.

Selon la recommandation 318, après 18,500$, le taux d'imposition marginal évolue comme il suit: 22 p. 100 jusqu'à 20,200$, c'est-à-dire le taux statutaire de 17 p. 100 plus 5 p. 100 pour le crédit au titre de la taxe de vente; 17 p. 100 de 20,200$ à 24,020$, 22 p. 100 de 24,020$ à 27,500$; 31 p. 100 de 27,500$ à 45,000$; 26 p. 100 (on redescend) de 45,000$ à 55,000$; et 29 p. 100 au-dessus de 55,000$.

On a tout de suite l'impression que le régime n'a pas été sensiblement simplifié, car les fourchettes existent encore; en outre, on a l'impression que la courbe connaît des hauts et des bas. Il devient très difficile de justifier pourquoi les revenus de 27,500$ à 45,500$ sont imposés

[*Texte*]

$45,500, is actually higher than the top rate of 29%. In other words, those people appear to be paying more tax under tax reform. Is that the case?

Mr. Dodge: Well, what we have here, as you will well appreciate, is the interaction of essentially two tax systems. One is the regular part of the income tax—the 17, 26, 29—and the second is the 5% reduction rate we apply to the refundable credits, the refundable sales-tax credit or the refundable child-tax credit.

I guess over the years we have developed, and think this development has really been quite good. It started in 1978 under a Liberal administration, and has been refined and pushed forward under the current government. The idea of giving a refundable tax credit in recognition of the children is really an important and major part of the system.

Now clearly, that particular refundable credit could be given as a separate income-related benefit. I mean we use the tax system because it is an administrative system that is easy to use and people understand it and it is there, to deliver what is in fact an income-related grant. It is because of the interaction of that rate with the regular income tax schedule that you can indeed draw something that is fairly bumpy for a family with particular circumstances.

• 1705

Clearly for a very large family, where they are still having their child tax credit reduction beyond $55,000, you have a rate that would be 29% plus 5% for a period of time. But it really relates to the phasing out of that refundable credit, and that is why you get that. The bumpiness will depend on what your family size is. There may be no bumpiness in it at all if you have a very large family. That what is you are looking at. Of course, if you then want to add other types of contributions, like unemployment insurance or CPP which have ceilings in them as well, you can draw almost any sort of picture you want to.

Mr. Boudria: Yes, but nevertheless, according to this report a family of two adults and two children would have that up and down situation I have described, given all those possible scenarios. In other words, you would have 22%, 17%, 22%, 31%, back down to 26%, and up to 29%.

Mr. Dodge: What you have is the rate schedule—17%, 26%, 29%—plus 5% up to the point at which the refundable credit has been totally clawed back. That is what you have, and that particular point will vary

[*Traduction*]

au taux de 31 p. 100, ce qui est plus élevé que le taux de 29 p. 100 imposé aux revenus plus élevés. En d'autres termes, les contribuables gagnant de 27,500$ à 45,500$ semblent payer plus d'impôt à l'issue de la réforme fiscale. Est-ce bien le cas?

M. Dodge: Ce que nous avons ici c'est l'interaction de deux régimes fiscaux. Il y a d'abord le taux de base de l'impôt sur le revenu—(les 17, 26 et 29 p. 100)—puis la deuxième composante, c'est-à-dire le taux de réduction de 5 p. 100 que nous appliquons aux crédits remboursables, soit le crédit pour la taxe de vente ou le crédit pour enfants.

Nous avons évolué au cours des années, et nous pensons sans doute que cette évolution a été valable. Le processus a commencé en 1978, sous un gouvernement libéral, et il a été raffiné et complété sous le régime actuel. L'idée d'accorder un crédit d'impôt pour enfants constitue un élément véritablement important et fondamental de la réforme.

De toute évidence, nous pourrions accorder ce crédit sous la forme d'un avantage distinct calculé en fonction du revenu. Pour ce faire, nous recourons au régime fiscal parce que c'est là un instrument administratif facile à utiliser, un instrument que les gens comprennent et qui existe déjà, pour distribuer ce qui est en fait une subvention axée sur le revenu. C'est à cause de l'interaction de ce taux avec le barème d'imposition régulier qu'il nous est possible d'accorder un traitement plus généreux aux familles ayant des besoins particuliers.

De toute évidence, dans le cas d'une très grosse famille, famille à laquelle s'appliquerait encore la réduction du crédit d'impôt pour enfant malgré des revenus de plus de 55,000$, le taux serait de 29 p. 100 plus 5 p. 100 pendant une certaine période. Mais il s'agit en fait de la suppression progressive de ce crédit remboursable, et c'est pour cette raison que l'on obtient une situation pareille. Les variations dépendront de la taille de la famille. Si la famille est très nombreuse, il se pourrait même qu'il n'y en ait pas. Voilà ce dont il s'agit. Bien sûr, si l'on ajoute à tout cela d'autres genres de contributions, par exemple les prestations d'assurance-chômage ou du RPC, auxquelles des plafonds s'appliquent également, vous pouvez concevoir presque n'importe quel scénario.

M. Boudria: Oui, mais néanmoins, selon ce rapport, une famille comptant deux adultes et deux enfants connaîtrait les hauts et les bas que j'ai décrits plus tôt, dans tous les scénarios possibles que nous venons de présenter. En d'autres mots, vous auriez des taux de 22 p. 100, 17 p. 100, 22 p. 100, 31 p. 100 puis un retour à un taux de 26 p. 100, et enfin une remontée à 29 p. 100.

M. Dodge: Vous avez en fait le barème—17 p. 100, 26 p. 100, 29 p. 100—auquel s'ajoute les 5 p. 100 jusqu'au moment où le crédit remboursable a été complètement annihilé. Voilà ce que vous obtenez, et ce point

[*Text*]

depending on whether you have zero, one, two, three, four, or five kids.

Mr. Boudria: There is another question that begs to be asked. Would we actually ever have a situation based on the example illustrated by our colleagues in the Senate where someone, in getting a raise, could actually end up paying less tax?

Mr. Dodge: No.

Mr. Boudria: In other words, give me a bonus right now, so I can pay less tax because this is December 29.

Mr. Dodge: No.

Mr. Boudria: No? In other words, if your boss gave you a bonus at the end of the year, you would actually gain money because of the fact that you paid less tax.

Mr. Dodge: Even if you had 5 children, and with the maximum rate of 29% plus the 5 points for the claw-back of the refundable child tax credit, the maximum rate you could possibly be facing would be 34% federal.

Mr. Boudria: Given this example that we have—and I am only using the example that has been provided to me—is 31% of $45,020 not more money than 26% of $45,021?

Mr. Dodge: It is a question of marginal versus average rates.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): You are talking about the incremental dollar only.

Mr. Dodge: Those are only marginal rates, Mr. Boudria, not average rates.

Mr. Boudria: Anyway, that situation is not possible. Good.

Mr. Peters: To take your example of a bonus being payable at the end of the year, because of those marginal rates you could have the possibility that an employee may prefer to receive the bonus either just before the year-end or just after the year-end—and in fact this is not all that uncommon—because he will be in a different marginal rate position one year over the other. But the situation where it will bring down his taxes on his other income by virtue of receiving it is not possible.

Mr. de Jong: Why only three rates? I know the justification is simplication.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): In New Zealand they only have two. They were only supposed to have one, so why do we have three instead of one? That is what he is asking.

• 1710

Mr. de Jong: I am arguing in the other direction, Mr. Chairman. Certainly in the complaints that I have received about the complexity of the tax system, it is never about the rates. That is pretty clear; just follow the table at the back. There are some good arguments against

[*Translation*]

particulier variera selon qu'il y aura zéro, un, deux, trois, quatre, ou cinq enfants.

M. Boudria: Une autre question s'impose. Est-il possible que se produise la situation décrite par nos collègues du Sénat, à savoir que quelqu'un pourrait payer moins d'impôt même après avoir obtenu une augmentation salariale?

M. Dodge: Non.

M. Boudria: En d'autre mots, donnez-moi une prime tout de suite, de façon que je paie moins d'impôt, car nous sommes le 29 décembre.

M. Dodge: Non.

M. Boudria: Non? Si votre patron vous accorde une prime à la fin de l'année, vous feriez effectivement une bonne affaire car vous paieriez moins d'impôt.

M. Dodge: Même si vous aviez cinq enfants et que l'on appliquait le taux maximum de 29 p. 100 plus les cinq points pour la reprise du crédit pour enfant, le taux maximum qui s'appliquerait dans votre cas serait de 34 p. 100, au niveau fédéral.

M. Boudria: Dans l'exemple que nous avons ici—et je m'en tiens à cet exemple qui m'a été fourni—31 p. 100 de 45,020$ n'égalent-ils pas un montant plus élevé que 26 p. 100 de 45,021$?

M. Dodge: Il s'agit ici de comparer les taux marginaux aux taux moyens.

Le président suppléant (M. Dorin): Vous parlez du dollar différentiel seulement.

M. Dodge: Ce ne sont là que des taux marginaux, monsieur Boudria, et non des taux moyens.

M. Boudria: De toute façon, cette situation n'est pas possible. Bien!

M. Peters: Je me reporte à l'exemple où un employé recevrait une prime à la fin de l'année; à cause de ces taux marginaux, il est possible qu'un employé préfère recevoir la prime soit juste avant la fin de l'année, soit juste après—et en fait, cela est relativement courant—car le taux marginal qui s'appliquerait à lui varierait d'une année à l'autre. Mais la situation où le fait de recevoir une prime réduirait ses impôts est impossible.

M. de Jong: Pourquoi n'y a-t-il que trois taux? Je sais que l'on invoque la simplification pour les justifier.

Le président suppléant (M. Dorin): En Nouvelle Zélande, il n'y en a que deux. Il ne devait y en avoir qu'un, alors pourquoi en avons-nous trois au lieu d'un seul? Voilà ce qu'il veut savoir.

M. de Jong: Mes arguments vont dans l'autre direction, monsieur le président. Les plaintes que j'ai reçues au sujet de la complexité du régime fiscal ne portent jamais sur les taux. Ceux-ci sont assez clairs; il suffit de suivre les indications de la table. Il y a par contre certains

[*Texte*]

decreasing the number of rates, because it creates such an abrupt change on your next dollar. All at once, you are now into another category. Why did the department opt for the three rates, rather than a more-graduated approach?

Mr. Dodge: I am going to duck that and say that you can achieve any average progressivity you want by a combination of almost any rate schedule and any way to put your base together. That is stretching it a little bit, but you can do that. I think the particular numbers you end with, once you have chosen your base, you can manipulate to get the same revenue by taking the rates up a little higher in the top, graduating them somewhat differently.

What really drives the revenue are the middle-income taxpayers, because as I do not have to remind the committee, a point of change in the rate for the middle-income taxpayers is really important for the revenue side. The amount that gets lost if one takes the lower rate down requires an awful lot more to fill in as you go at the top. There are some very real factors that tell you, if you are going to maintain revenue neutrality once you have set your base, how far you can move that curve around. Beyond that one can manipulate the curve by using three to six rates to achieve a slightly more rapid increase in the average rate of tax or a slightly less rapid increase in the average rate of tax, although the degree of manipulation is not as much as you might think because of the importance of how much a point costs right in the middle.

That is quintessentially a political decision that any government takes. I can provide 8,000 different simulations of what different rate schedules will produce once you have settled on a base, and that is quintessentially a political choice.

Mr. de Jong: Yes. How about indexing? Should we move on to indexation?

Mr. Dodge: Mr. Chairman, just before we forget, the question was asked about the provincial gains and losses. What we put out in June, and it was only very slightly modified—I do not have my equivalent table from December—I was wrong. The only province which has a significant loss period really is Newfoundland and even by 1992 Newfoundland is ahead. Although there is some loss in 1989, all of them other than Newfoundland are back into a positive position by 1991 and have either plusses or minuses in 1990.

Mr. de Jong: Is that because of the indexation factor?

Mr. Dodge: No, it is because not everything happens all at once in the reform. There is phasing in. We only get to the three-quarters inclusion rate in 1990 and the corporate rate changes on the manufacturing side phase in, as does the base, so that things do move around. The mature system is 1990, so it is really 1991 revenues that represent a full majority revenue base.

[*Traduction*]

arguments valables pour le maintien d'une gamme de taux, afin d'empêcher un brusque changement de catégories, pour éviter de basculer tout d'un coup dans une autre catégorie. Pourquoi le ministère a-t-il opté pour trois taux, plutôt que pour une grille plus graduelle?

M. Dodge: Je vais contourner la difficulté en vous disant que vous pouvez obtenir n'importe quelle progression moyenne par la combinaison de n'importe quelle table de taux et de diverses variations dans l'assiette. J'exagère un peu, mais c'est possible. Une fois que vous avez choisi votre assiette, vous pouvez en manipuler les chiffres de façon à obtenir les mêmes recettes en rehaussant un peu les taux supérieurs et en les échelonnant d'une façon quelque peu différente.

Ce sont en réalité les contribuables à revenu moyen qui poussent réellement les recettes et je n'ai certainement pas besoin de rappeler au Comité qu'un changement d'un point du taux d'imposition des contribuables à revenu moyen a des conséquences très importantes sur le plan des recettes. Il en faut beaucoup plus pour combler au niveau supérieur les sommes perdues en baissant le taux inférieur. Il existe des facteurs très réels qui vous indiquent, si vous voulez maintenir la neutralité fiscale une fois l'assiette établie, jusqu'à tel point vous pouvez déplacer cette courbe. Après cela, on peut manipuler la courbe en se servant de trois à six taux pour réaliser une augmentation légèrement plus rapide ou légèrement moins rapide du taux d'imposition moyen, bien que la latitude ne soit pas sans borne à cause de l'importance de ce que coûte un point au milieu de l'échelle.

Il s'agit là essentiellement d'une décision politique. Je pourrais vous fournir 8,000 simulations différentes des résultats que des échelles de taux différentes produiraient une fois que vous avez choisi l'assiette, mais cela demeure essentiellement une décision politique.

M. de Jong: Bon. L'indexation? Passons-nous à l'indexation?

M. Dodge: Monsieur le président, avant que nous ne l'oubliions, cette question a été posée au sujet des gains et des pertes au nivau des provinces. Ce que nous avons produit en juin n'a été que très légèrement modifié. . . Je n'ai pas la table équivalente de décembre. . . J'étais dans l'erreur. Terre-Neuve est la seule province qui subira des pertes pendant plusieurs années mais elle se trouvera quand même dans une situation positive dès 1992. Il y aura quelques provinces qui y perdront en 1989, mais toutes, à l'exception de Terre-Neuve, se trouveront dans une situation positive dès 1991, avec un écart, soit positif, soit négatif, en 1990.

M. de Jong: Est-ce en raison du facteur d'indexation?

M. Dodge: Non, c'est parce que tout ne se passe pas en même temps dans la réforme. Les choses se feront progressivement. Nous n'arrivons au taux d'inclusion à 75 p. 100 qu'en 1990 et le changement du taux d'imposition des sociétés de fabrication est graduel, tout comme celui de l'assiette; il y a donc une évolution graduelle. Le régime atteindra la maturité en 1990 et ce n'est donc

[*Text*]

Mr. de Jong: On indexation and inflation, have you figured out what the most desirable inflation rate would be that would deliver the optimum revenue to the government?

• 1715

Mr. Dodge: An optimum inflation rate is zero.

Mr. de Jong: Not for revenue it is not, surely.

Mr. Dodge: Well, where one would like to get to over the long haul is zero.

I guess the answer is that, again, one can do those simulations mechanically, but inflation and real economic growth in income distribution are not unrelated one to another. So it is not at all clear what is the optimum. The optimum is to get the fastest economic growth we can. That is clearly the best. Whether one gets the fastest economic growth possible over the long run at 0%, 1%, or 3% inflation, that is really what drives you. In a purely mechanical sense, there is absolutely no benefit to the government of having inflation for inflation's sake, if you will, at any more than 3%.

Mr. de Jong: Right. So, not having the full indexation of both benefits and income tax, would you not say that the revenues would be greater if there was an inflation rate of, let us say, 3% than if there was an inflation rate of zero?

Mr. Dodge: At exactly the same rate of real growth and the same income distribution, that is mechanically, as I said, correct. But inflation, growth, and distribution are not unrelated factors.

Mr. Boudria: I just want to ask one last question on the marginal tax rate. The rates are 17, 26, and 29. I am just curious about that middle rate: 26 is nowhere near the middle between 17 and 29. What considerations were utilized in order to establish that at 26? From looking at, again, this profile given to us, it appears that if that middle rate had been anything close to the middle then you would not have that up-and-down situation. It would be a lot more gradual because the effects would not be the same. The middle between 17 and 29 is somewhere around 23. Why was that 26 figure utilized, and does it not create those levels of acceleration which are different in the lower end and in the top end in terms of the amount of money taken by the tax system from consumers?

Mr. Dodge: Let me answer that in two parts, because in many ways there are two questions there.

First, why is that middle rate as high as it is? You will remember that we were very careful to say and to repeat

[*Translation*]

qu'en 1991, que l'on percevra toutes les recettes fiscales escomptées.

M. de Jong: Au sujet de l'indexation et de l'inflation, avez-vous déterminé quel est le taux d'inflation qui serait souhaitable pour que le gouvernement ait un niveau de recettes optimal?

M. Dodge: Le taux d'inflation optimal est zéro.

M. de Jong: Pas pour les recettes, assurément.

M. Dodge: Eh bien, c'est à un taux nul qu'on souhaiterait arriver en fin de compte.

En réponse à cela, de nouveau, je dirais qu'on peut faire toutes sortes de simulations mécaniques, mais que l'inflation et la croissance économique réelle dans l'évantail des revenus ne sont pas des facteurs indépendants l'un de l'autre. Le taux d'inflation optimal n'est donc pas évident du tout. Le taux optimal serait celui qui nous permettrait de connaître la croissance économique la plus rapide. C'est évidemment ce qu'il y aurait de mieux. Que l'on arrive à la croissance économique la plus rapide possible avec, en fin de compte, un taux d'inflation de 0 p. 100, de 1 p. 100 ou de 3 p. 100, voilà le facteur déterminant. D'un point de vue strictement mécanique, le gouvernement n'a aucun avantage à ce que le taux d'inflation soit supérieur à 3 p. 100.

M. de Jong: Donc, en l'absence d'une pleine indexation des avantages sociaux ou de l'impôt sur le revenu, ne diriez-vous pas que les recettes seraient supérieures avec un taux d'inflation de 3 p. 100, disons, qu'avec un taux d'inflation nul?

M. Dodge: Si le taux de croissance réelle et l'évantail des revenus demeurent rigoureusement les même, sur le plan strictement mécanique, comme je l'ai dit, c'est exact. Mais l'inflation, la croissance et les revenus sont des facteurs liés l'un à l'autre.

M. Boudria: J'aimerais poser une dernière question au sujet du taux marginal d'imposition. Les taux sont 17, 26 et 29 p. 100. Je m'interroge au sujet du taux moyen: 26 n'est pas à mi-chemin entre 17 et 29. Comment vous y êtes-vous pris pour établir ce taux à 26? D'après, de nouveau, ce profil que nous avons devant nous, il semblerait que si le taux moyen avait été plus proche du milieu, vous n'auriez pas eu ces dents de scie. La progression aurait été beaucoup plus graduelle car les effets n'auraient pas été les mêmes. La moyenne entre 17 et 29 se situe aux alentours de 23. Pourquoi ce chiffre de 26 et n'est-ce pas là la raison des accélérations différentes au haut et au bas de l'échelle, en ce qui a trait aux montants perçus par le régime fiscal auprès des consommateurs?

M. Dodge: Permettez-moi de répondre à cela en deux sections, car il y a en réalité deux questions de posées là.

Tout d'abord, pourquoi le taux moyen est-il aussi élevé? Vous vous souviendrez que nous avons pris soin de

[*Texte*]

that we are doing tax reform in two stages. The first is the income tax bill currently before you. The second would be the sales tax reform, and with that the government committed itself to do, really, four things: to replace the existing sales tax revenues; to eliminate the 3% surcharge on the income tax; to provide a generous low-income credit; and, fourthly—do not forget the fourth item that was there—to provide appropriate income tax reductions for middle-income taxpayers.

Very much part of that next stage is to try to do something about the income tax rate on that middle-income group. We are operating in two stages. So that is one part.

On the second part of your question, though—and going back to Marion Wrobel's report that she did for the Senate, where those numbers come from—it purely depends on the number of children you have. Take that 23 rate, as you suggested, Mr. Boudria, and there will be a point where that is 28, then goes down to 23 and back up to 29, depending on what family size you have. For another family size, it essentially would be 22%, 28%, 34%, and then back to 29%. You have an extra 5% sitting in there which is clawing back that refundable credit. How those bumps go is purely a function of family size.

• 1720

Mr. Boudria: Again, on the middle number in terms of the marginal tax rate—the 26%—do I gather there is a recognition that it is in fact high, and at the time when other tax measures fall into place we are eventually going to see that middle number lowered? Is that what I am hearing?

Mr. Dodge: Whether it is the number lowered or whether it is a change in the thresholds, that clearly is a question that will have to be asked when we come with the final proposals for phase 2. Clearly the commitment is there in phase 2 to look at the appropriate rate of tax for the middle income tax family. That was very much part of the proposal in phase 2.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): I was just going to mention that in the minority report of your party the suggestion was in fact not so much to bring the middle rate down—although I do not think anybody would have argued against that—but was basically where to put the other rate up.

Mr. Boudria: It is the same thing. The point is, the middle rate is not in the middle. You can achieve that by a number of means, and you still end up basically with the same thing. The rate multiplied by the number of dollars you want to get is the total you get at the end, and

[*Traduction*]

dire et de répéter que la réforme fiscale se fait en deux étapes. La première se rapporte au projet de loi sur l'impôt sur le revenu que vous avez devant vous. La deuxième étape sera la réforme de la taxe de vente et, avec cela, le gouvernerment s'est engagé, en réalité, à faire quatre choses: remplacer les recettes actuelles de taxe de vente; supprimer la majoration de 3 p. 100 de l'impôt sur le revenu; assurer un crédit généreux aux contribuables à faible revenu; enfin, n'oublions pas le quatrième élément, assurer des réductions d'impôt sur le revenu appropriées aux contribuables à revenu moyen.

Dans le cadre de cette deuxième étape, on s'attachera essentiellement à faire quelque chose au sujet du taux d'imposition sur le revenu du groupe à revenu moyen. Nous fonctionnons en deux étapes. Voilà donc une première partie.

Quant à la deuxième partie de votre question, et en nous reportant au rapport de Marion Wrobel à l'intention du Sénat d'où ces chiffres proviennent, cela dépend principalement du nombre d'enfants que vous avez. Prenons ce taux de 23 p. 100, comme vous l'avez suggéré, monsieur Boudria, et il y aura un stade où ce taux atteindra 28 p. 100, pour revenir à 23 p. 100 et ensuite remonter à 29 p. 100, selon la taille de votre famille. Pour d'autres familles, il sera de 22 p. 100, 28 p. 100, 34 p. 100, puis 29 p. 100 de nouveau. Il y a là 5 p. 100 supplémentaires qui vont annihiler le crédit remboursable. Les hauts et les bas sont strictement fonction de la taille de la famille.

M. Boudria: Au sujet, de nouveau, du chiffre moyen du taux d'imposition marginal—26 p. 100—dois-je comprendre que l'on admet que celui-ci est effectivement élevé et que, une fois que les autres mesures fiscales seront mises en vigueur, nous verrons une baisse de ce taux moyen? Est-ce que je me trompe?

M. Dodge: Tant pour la réduction du taux que pour la modification des seuils, il s'agit manifestement d'une question qui devra être posée lorsque nous arriverons aux propositions finales de la phase 2. De toute évidence, il y a, au cours de la phase 2, une intention de déterminer le taux d'imposition approprié pour la famille à revenu moyen. Cela fait assurément partie de la proposition de la phase 2.

Le président suppléant (M. Dorin): J'allais justement signaler que le rapport minoritaire de votre parti propose en fait, non pas de rabaisser le taux moyen—quoique personne ne trouverait à redire à cela—mais plutôt de hausser l'autre taux.

M. Boudria: Cela revient au même. Il n'en demeure pas moins que le taux moyen n'est pas au milieu. Il y a diverses façons de s'y prendre, mais on arrive toujours, essentiellement, au même résultat. Le taux multiplié par le montant que vous voulez obtenir est ce que vous

[*Text*]

if you increase one number you still get a function of having that middle rate in the middle.

I have another question on a totally different topic, and that is the home office expenses for self-employed persons. I just need a bit of clarification on how that works. I am going to use the June 1987 explanation, because it makes for a bit easier read than your other documents. I understand the way the deduction will work in the future is:

> Home office expenses incurred in the year will be deductible only up to the income for the year from the business for which the office is used.

My question deals particularly with people who work out of two offices. There are a number of people who have an office at home plus an office elsewhere. For real-estate agents it is very common to have an office in the house and an office in the next village, speaking of a rural constituency like mine. It is the same thing for lawyers. Does that mean the deduction will be in proportion to the income they have generated out of that home office? If that is the case, how do you split that income? For instance, how do you determine whether a real-estate salesperson has in fact generated that income from the office at home or the office in the other town? It is often very difficult to determine.

Mr. Peters: It is not possible to distinguish.

Mr. Boudria: Yes, because some of the work is done by telephone. You meet a customer at home or you meet him at the other office. You pull all that together, and you receive a commission at the end of the month for having made a sale. Where was the money made?

Mr. Peters: The answer to your question is that there is no restriction on the deduction of the other offices. The only restriction applies in respect of the office he maintains at home. You would first determine the net income generated from the business, without taking into account the expenses of the home office.

In other words, in your example he would have the commission as revenue, and then against the commission income he would have his deductions for telephones and for his other offices and all that, disregarding the home. Then you would have a net number. That then is his net income before any deduction on account of his home office, and it is to that number that he would be limited. In other words, he could then deduct his home office expenses but not in excess of his net income so that he could not create in effect a loss in that business.

• 1725

Mr. Boudria: So providing he or she does not create a net loss by utilizing the deductions of the home office, then they are still permitted.

Mr. Peters: Exactly. To take a slightly different example, instead of having this complicated business, he

[*Translation*]

obtenez à la fin et si vous augmentez d'un point, le taux moyen n'est toujours pas au milieu.

J'ai une autre question sur un sujet totalement différent, les dépenses d'un bureau à domicile pour les travailleurs indépendants. J'aimerais que l'on m'explique un peu plus les mécanismes de la chose. Je me servirai de l'explication de juin 1987, car cela est plus facile à lire que vos autres documents. Si je comprends bien, cette déduction fonctionnera ainsi à l'avenir:

> . . . les dépenses d'un bureau à domicile engagées au cours d'une année ne seront déductibles qu'à concurrence du revenu tiré, pendant l'année, de l'entreprise à laquelle sert le bureau.

Ma question se rapporte particulièrement aux gens qui travaillent à partir de deux bureaux. Il y a un certain nombre de gens qui ont un bureau à la maison et un bureau ailleurs. Les agents immobiliers, par exemple, ont souvent un bureau à la maison et un bureau dans le village voisin, dans des circonscriptions rurales comme la mienne. Il en va de même pour les avocats. Cela signifie-t-il que la déduction sera proportionnelle au revenu qu'ils auront produit à partir de ce bureau à la maison? Dans ce cas, comment partagez-vous le revenu? Par exemple, comment déterminez-vous si un agent immobilier a, en fait, tiré ce revenu de son bureau à domicile ou de celui qui est situé ailleurs? C'est souvent très difficile à définir.

M. Peters: Il est impossible de faire la distinction.

M. Boudria: Oui, car une partie du travail est faite par téléphone. Vous rencontrez un client à la maison, ou vous le rencontrez dans votre autre bureau. Vous mettez tout cela ensemble, puis vous recevez une commission à la fin du mois pour la vente. D'où ce revenu provient-il?

M. Peters: La réponse à votre question est qu'il n'y a aucune restriction quant aux déductions pour les autres bureaux. La restriction vise seulement le bureau à domicile. Vous déterminez d'abord le revenu net de l'entreprise, sans tenir compte des dépenses du bureau à domicile.

En d'autres termes, dans votre exemple, la commission représente le revenu et c'est de ce revenu de commission que sont déduits les frais de téléphone et autres des autres bureaux, sans tenir compte du domicile. On arrive donc à un montant net. Ce montant représente le revenu net avant déductions pour l'utilisation du bureau à domicile et c'est à ce montant net que la limite est appliquée. Ainsi, on peut ensuite déduire tous les frais d'utilisation du bureau à domicile jusqu'à concurrence de ce revenu net, mais sans le dépasser si bien qu'on ne peut pas déclarer une perte pour cette entreprise.

M. Boudria: Ainsi, tant qu'on ne déclare pas une perte nette en faisant intervenir les déductions du bureau à domicile, ces dernières sont admissibles, n'est-ce pas?

M. Peters: Exactement. Prenons un exemple légèrement différent et un peu moins compliqué, le cas

[*Texte*]

has a very simple little business but he also has employment income. He could not create a loss by virtue of the expenses that he is deducting from his home office and deduct that loss against his income from another job, from perhaps investment income or from a different source.

Mr. Boudria: Okay. Can the loss, however, be carried to a second year?

Mr. Peters: Yes.

Mr. Boudria: Again, I am using my real estate agent. Can he carry the loss over?

Mr. Peters: He can carry it, yes.

Mr. Dodge: Sure.

Mr. Peters: Any work-space-at-home expenses that are not deductible because of this limitation, namely the limitation to income and not creating a loss, can be carried forward indefinitely and can in fact be deducted against income in the future from that business. Again, not from other sources but from that very same business.

Mr. Boudria: In other words, if my mythical real-estate agent is also a part-time vacuum-cleaner salesman, he cannot deduct it from his vacuum-cleaner job?

Mr. Peters: That is correct.

Mr. Boudria: Okay.

Mr. Peters: But if real estate picks up and he has a good year next year, he can certainly deduct—

Mr. Boudria: Claim back the loss. Okay, that is my question on my mythical real-estate agent, Mr. Chairman.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): I have two other topics that I would like to ask you about briefly.

Mr. de Jong: Are we going to adjourn by 5.30 p.m.?

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Within about 10 minutes I would say, yes, and we are due back at 8.00 p.m.

In this legislation, we eliminate all opportunities for personal income averaging; is that correct? We eliminate forward averaging and block averaging.

Mr. Dodge: The blocks get phased out. Clearly there is a period of time when we usually allow—

The Acting Chairman (Mr. Dorin): I realize that, but the end result is that both forward averaging and block averaging are eliminated so there will be no opportunities available to individuals in personal tax situations for averaging of any form. Is that correct?

Mr. Dodge: There are no explicit averaging provisions now from 1988 forward; that is correct.

[*Traduction*]

d'une petite entreprise très simple, avec en outre un revenu d'emploi. On ne pourrait pas déclarer une perte en déduisant les dépenses du bureau à domicile du revenu provenant de l'emploi, d'investissements ou d'ailleurs.

M. Boudria: La perte peut-elle par contre être reportée à l'année suivante?

M. Peters: Oui.

M. Boudria: Là encore, je reviens à mon agent immobilier. Peut-il reporter sa perte?

M. Peters: Oui, il peut la reporter.

M. Dodge: Certainement.

M. Peters: Toute dépense de travail à domicile qui n'a pas pu être déduite à cause de cette limite, la limite imposée par le revenu et l'interdiction de déclarer une perte, peut être reportée indéfiniment et peut être déduite du revenu futur de cette entreprise. Là encore, c'est du revenu de cette entreprise même et non pas d'autres sources.

M. Boudria: En d'autres termes, si mon agent immobilier hypothétique est également vendeur d'aspirateurs, il ne peut pas déduire ces frais-là de son revenu provenant de la vente d'aspirateurs?

M. Peters: C'est exact.

M. Boudria: Bon.

M. Peters: Mais si ses affaires immobilières reprennent et qu'il a une bonne année, il peut certainement déduire. . .

M. Boudria: Récupérer la perte. Bon, c'était là, monsieur le président, ma question au sujet de mon agent immobilier hypothétique.

Le président suppléant (M. Dorin): J'aimerais vous poser deux brèves questions.

M. de Jong: Allons-nous lever la séance à 17:30?

Le président suppléant (M. Dorin): D'ici dix minutes, oui, et nous reprendrons à 20 heures.

Avec cette loi, nous supprimons toutes les possibilités d'étalement du revenu personnel, n'est-ce pas? Nous retirons les dispositions d'étalement du revenu et d'établissement de la moyenne sur cinq ans.

M. Dodge: La moyenne sur cinq ans sera supprimée graduellement. Bien sûr, il y a une période au cours de laquelle nous permettons généralement. . .

Le président suppléant (M. Dorin): Je sais bien, mais en fin de compte, tant l'étalement du revenu que la moyenne sur cinq ans disparaîtront et les particuliers n'auront plus la possibilité d'étaler leur situation d'imposition personnelle sous quelque forme que ce soit. N'est-ce pas?

M. Dodge: C'est exact; à compter de 1988, il n'y a plus de disposition explicite d'étalement du revenu.

[*Text*]

Mr. Peters: With the possible exception, depending upon what one considers to be averaging provisions of the various reserves, for example, the realization of a capital gain when the amount is not all received but received over a period of time. As I say, some people may refer to that as averaging.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): But, basically what we are getting at here in terms of the forward averaging, which was useful to, let us say, hockey players, that is gone and the block averaging which was aimed at farmers—they were the only ones that could use it—that is gone as well.

Mr. Dodge: That is correct. The explicit averaging provisions have been knocked out.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): In terms of the minimum tax then, this means that farmers, for example, will end up paying minimum tax if, either because they sell their farm, through capital gains or for other reasons, their income deemed it so. With the block averaging gone, that is going to pull a number of them into the minimum tax, is it not?

You see, there was kind of a loophole there, if you wanted to call it that, with regard to minimum tax where. With block averaging of course, they could probably fit themselves around it.

• 1730

Mr. Dodge: As you know, Mr. Chairman, the purpose of the minimum tax is to ensure that people do not year after year take advantage of the system in order to not pay tax. Other taxpayers may in fact fall into the minimum tax provision in one or two years, and then get it credited back very quickly.

The minimum tax provisions do not always operate in exactly the way you and I might hope. We are aware of a number of difficulties, and it is a very complex piece of legislation we will keep on changing, to try to deal with some of the difficulties that arise in it.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): You know, I might actually have different hopes. I do not know if we do. You might recall in our report the very final recommendation. I managed to shoehorn that in there. It was not quite as strongly worded as I would have preferred, but it seemed to me if we could get through all of this we should not need to have that as you say very complex piece of legislation at all. We would not have to deal with the problem if I was the Czar.

Mr. Peters: He might have other problems.

Mr. de Jong: I bet you will.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): We might have, you are right. In any event, okay. I guess I will just accept that. I mean, there really is not any point in debating the

[*Translation*]

M. Peters: À l'exception, peut-être, selon ce que l'on entend par dispositions d'étalement, de diverses réserves comme, par exemple, la réalisation d'un gain en capital lorsque le montant n'est pas perçu d'un seul coup, mais sur une période de temps. Certains pourraient considérer cela comme un étalement du revenu.

Le président suppléant (M. Dorin): Mais, essentiellement, l'étalement du revenu qui était utile, par exemple, pour les joueurs de hockey, disparaît et la moyenne sur cinq ans qui s'adressait aux agriculteurs—les seuls à pouvoir s'en servir—disparaît également.

M. Dodge: C'est exact. Les dispositions explicites d'étalement du revenu ont été rayées.

Le président suppléant (M. Dorin): En ce qui a trait à l'impôt minimal, donc, cela signifie que les agriculteurs, par exemple, finiront par payer un impôt minimal si leur revenu le justifie, soit par la vente de leur ferme, soit par des gains en capital ou pour autre raison. Une fois la moyenne sur cinq ans disparue, un bon nombre d'entre eux se retrouveront soumis à l'impôt minimal, n'est-ce pas?

Voyez-vous, il y avait là une sorte d'échappatoire, disons, au niveau de l'impôt minimal. Grâce à la moyenne sur cinq ans, ils pouvaient sans prévaloir.

M. Dodge: Comme vous le savez, monsieur le président, l'impôt minimum vise à empêcher que les contribuables en profitent, pour se soustraire à l'impôt année après année. Certains contribuables peuvent en fait être obligés d'acquitter l'impôt minimum pendant un an ou deux, après quoi ils obtiennent rapidement un remboursement.

Les dispositions relatives à l'impôt minimum ne donnent pas toujours exactement les résultats que nous souhaiterions tous deux. Nous sommes conscients de certains problèmes et nous continuerons de modifier ces dispositions très complexes de la loi dans l'espoir de les régler.

Le président suppléant (M. Dorin): Vous savez, nous n'espérons peut-être pas la même chose, vous et moi. Je n'en sais rien. Vous vous souviendrez sans doute de la toute dernière recommandation de notre rapport. J'ai réussi à la faire ajouter. Elle n'a pas été libellé dans des termes aussi vigoureux que je l'aurais souhaité, mais il me semble que si la recommandation était mise en oeuvre, nous ne serions pas forcés de recourir à cette loi très complexe, comme vous dites. Si la décision m'appartenait, vous n'auriez pas à vous débattre avec ce problème.

M. Peters: Nous aurions peut-être d'autres problèmes.

M. de Jong: Je serais prêt à le parier.

Le président suppléant (M. Dorin): Vous avez raison, ce serait peut-être le cas. De toute façon, je me contenterai de cette réponse. Après tout, il est inutile de

[*Texte*]

minimum tax. It will basically narrow the opportunities for farmers in particular, who kind of had this out when they had block averaging.

Mr. Dodge: As you know, Mr. Chairman, the farm package is not included in this draft legislation. It is still under discussion with the various farm groups. We are working very hard, and we hope that legislation will be ready at the time we come with the bill. That is our objective. Whether we will make it or not is still a bit of an open question.

Mr. de Jong: When do you hope to come forward with the bill?

Mr. Dodge: At the moment our objective is to come with the final bill at the end of the second week of June, the printer, God and everybody else willing. That is it. We are still on track for that.

Mr. de Jong: You are hoping to have recommendations regarding taxation of agriculture in that legislation?

Mr. Dodge: Given that schedule you will appreciate that the bill essentially goes for the final printing I guess it is a week from this Friday. As time ticks by, and we do not have everything concluded, it is becoming a little bit more problematic. If we do not make it we will be very close and it could be included in the next bill.

Mr. de Jong: It seemed to me the minister made a commitment there would not be any changes this year until the end of this year.

Mr. Dodge: No. That is absolutely correct. It is a question of whether we will have the legislation. I mean, it will not be effective until the 1989 tax year.

Mr. de Jong: Oh, I see. Okay, that is fine then.

Mr. Dodge: It will not be effective until the 1989 tax year, but our hope was, and it is still. . . You know, we are on the edge as to whether we can get everything tidied up before. . .

Mr. de Jong: If I may, Mr. Chairman, just in terms of timing of things, if it comes off the printer the second week of June, and we are scheduled to rise for our summer recess at the beginning of July, is it the hope that Parliament would pass this before the July recess, or are you expecting us to pass this when we come back in September?

Mr. Boudria: If and when.

Mr. de Jong: Before an election can. . .

Mr. Dodge: I think you will appreciate, Mr. de Jong, that I can not answer that question.

Mr. de Jong: What happens if an election is called? All this dies?

[*Traduction*]

relancer le débat sur l'impôt minimum. Il réduira essentiellement la marge de manoeuvre des agriculteurs notamment, qui s'étaient déjà manifestés à l'époque où ils avaient droit à l'étalement des revenus sur cinq ans.

M. Dodge: Comme vous le savez, monsieur le président, les mesures touchant le secteur agricole n'ont pas été incluses dans cet avant-projet de loi. Elles font toujours l'objet de discussions avec les diverses associations agricoles. Nous travaillons sans relâche et nous espérons que les deux projets de loi seront prêts en même temps. C'est notre objectif. Il est encore trop tôt pour savoir si nous y parviendrons.

M. de Jong: Quand espérez-vous déposer le projet de loi?

M. Dodge: Pour l'instant, nous espérons déposer le projet de loi définitif vers la fin de la deuxième semaine de juin, l'imprimeur, Dieu et tous les autres aidant. Voilà. Nous respectons toujours le calendrier des travaux.

M. de Jong: Espérez-vous inclure dans ce projet de loi des recommandations touchant la fiscalité dans le secteur de l'agriculture?

M. Dodge: D'après notre échéancier, la version définitive du projet de loi devrait être envoyée à l'imprimeur dans dix jours. Or, le temps file et comme il nous reste encore du travail à faire, ce n'est plus aussi certain. Si nous n'y parvenons pas, il s'en faudra de peu et les dispositions pourraient être incluses dans le projet de loi suivant.

M. de Jong: Il me semble que le ministre s'est engagé à ne pas apporter d'autres modifications avant la fin de cette année.

M. Dodge: C'est tout à fait exact. Il s'agit uniquement de savoir si le projet de loi sera prêt à temps. Après tout, il entrera en vigueur pour l'année d'imposition 1989 seulement.

M. de Jong: Ah, je vois. D'accord.

M. Dodge: Il n'entrera pas en vigueur avant l'année d'imposition 1989 mais nous espérons, et ce n'est qu'un espoir. . . Vous savez, nous ne savons pas encore si nous parviendrons à tout régler avant. . .

M. de Jong: Monsieur le président, si le projet de loi sort de chez l'imprimeur la deuxième semaine de juin et que l'ajournement d'été doit commencer au début du mois de juillet, j'aimerais savoir si le Parlement doit l'adopter avant l'ajournement de juillet ou au retour en septembre?

M. Boudria: C'est tout à fait aléatoire.

M. de Jong: Avant qu'une élection. . .

M. Dodge: Monsieur de Jong, vous comprendrez que je ne peux pas répondre à cette question.

M. de Jong: Qu'arrive-t-il si une élection est déclenchée? Tout sera à refaire?

[*Text*]

The Acting Chairman (Mr. Dorin): The same thing as happened the last time, Mr. de Jong. We had to come and pass all the Liberal bills they had left behind. Even though we complained about doing it, we had to hold our nose and pass them.

Mr. Boudria: All right. We will do the same for you after next election.

• 1735

The Acting Chairman (Mr. Dorin): I think on that note perhaps we could adjourn until this evening.

Mr. de Jong: Are we meeting back here this evening in this room?

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Yes.

Mr. de Jong: So it is all right to leave all my papers.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): I am going to leave my papers here.

Mr. de Jong: Nothing is top-secret.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): We have no secrets here.

Mr. Dodge: Mr. Chairman, we did not get to capital gains.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): I am going to ask the opposition members, do they have—

Mr. de Jong: Yes, there are still more questions, the tax credits, certainly the recommendations of the committee dealing with the child tax credits, why they were rejected. I would like to deal as well with the farm, I would like to just go over that a bit.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Okay. Are you going to be here later?

Mr. Boudria: I do not think so. Another member, Hopkins is here.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Then I cannot ask him. I am just thinking if we can give them an indication of what we people are interested in, it might be helpful.

Mr. Dodge: From what I hear, Mr. Chairman, there are still more questions on the personal side, so we will come with our gang to continue the personal discussion, deal with the capital gains, then deal with the corporate issues on the first page.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): All right, that would be fine. Thank you.

The meeting is adjourned until 8 p.m.

[*Translation*]

Le président suppléant (M. Dorin): Il se produira ce qui s'est produit la dernière fois, monsieur de Jong. Nous avons dû adopter tous les projets de loi que les Libéraux avaient laissé en plan. Nous avons bien protester mais nous avons dû nous faire violence et les adopter.

M. Boudria: D'accord. Nous vous rendrons la pareille après la prochaine élection.

Le président suppléant (M. Dorin): Cela dit, nous devrions lever la séance jusqu'à ce soir.

M. de Jong: Nous réunissons-nous dans cette même salle?

Le président suppléant (M. Dorin): Oui.

M. de Jong: Je peux donc laisser tous mes papiers ici.

Le président suppléant (M. Dorin): Je vais laisser les miens ici.

M. de Jong: Il n'y a rien de très secret.

Le président suppléant (M. Dorin): Nous n'avons pas de secrets.

M. Dodge: Monsieur le président, nous n'avons pas parlé des gains en capital.

Le président suppléant (M. Dorin): Je vais demander aux députés de l'opposition s'ils ont. . .

M. de Jong: Oui, j'aimerais poser d'autres questions sur les crédits d'impôt et demander notamment pourquoi les recommandations du comité sur les crédits d'impôts pour enfant ont été rejetées. J'aimerais aussi discuter brièvement des dispositions touchant le secteur agricole.

Le président suppléant (M. Dorin): D'accord. Viendrez-vous ce soir?

M. Boudria: Je ne le crois pas. Un autre député, M. Hopkins, viendra à la réunion.

Le président suppléant (M. Dorin): Alors je ne peux pas lui poser la question. Il me semble que ce serait utile de dire aux fonctionnaires quelle question intéresse plus particulièrement les députés.

M. Dodge: Monsieur le président, je crois comprendre que les députés veulent poser d'autres questions sur l'impôt des particuliers et nous reviendrons donc avec les fonctionnaires qui pourront y répondre et traiter des gains en capital et des dispositions touchant les sociétés énumérées à la première page de l'index.

Le président suppléant (M. Dorin): D'accord, ce sera très bien. Merci.

La séance est levée jusqu'à 20 heures.

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage paid / Port payé
Lettermail / Poste-lettre
Book Rate / Tarif livres

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 165

Tuesday, May 17, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 165

Le mardi 17 mai 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the Draft Legislation and Regulations to implement Income Tax Reform (April 1988)

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude de l'Avant-projet de législation et de règlement visant la mise en oeuvre de la réforme fiscale (avril 1988)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-87-88

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Tax Policy and Legislation Branch of the Department of Finance:

David Dodge, Senior Assistant Deputy Minister;

Len Farber, Director, Tax Policy;

Victor Peters, Special Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister;

Robert Dubrule, Senior Tax Policy Officer.

From Revenue Canada:

Claude McDonald, Director, Legislative Affairs Directorate.

TÉMOINS

De la Direction de la politique et de la législation de l'impôt du ministère des Finances:

David Dodge, sous-ministre adjoint principal;

Len Farber, directeur, Politique de l'impôt;

Victor Peters, conseiller spécial du sous-ministre adjoint principal;

Robert Dubrulé, agent principal de la politique de l'impôt.

De Revenu Canada:

Claude McDonald, directeur, Direction des affaires législatives.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 165

Tuesday, May 17, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 165

Le mardi 17 mai 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the Draft Legislation and Regulations to Implement Income Tax Reform (April 1988)

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude de l'Avant-projet de législation et de règlement visant la mise en oeuvre de la réforme fiscale (Avril 1988)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27985—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert E.J. Layton

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert E.J. Layton

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 17, 1988
(245)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 8:12 o'clock p.m. this day, in Room 209, West Block, the Acting Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Simon de Jong and Murray Dorin.

Acting Member present: Leonard Hopkins for Aideen Nicholson.

Other Member present: Felix Holtmann.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: C. David Weyman, Consultant. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Richard Domingue, Research Officer.

Witnesses: *From the Tax Policy and Legislation Branch of the Department of Finance*: David Dodge, Senior Assistant Deputy Minister; Victor Peters, Special Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister; Gérard Lalonde, Senior Tax Policy Officer; Wallis Conway, Senior Tax Policy Officer; Robert Dubrule, Senior Tax Policy Officer.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the Draft Legislation and Regulations to Implement Income Tax Reform. (*See Minutes of Proceedings and Evidence for Tuesday, May 17, 1988, Issue No. 164.*)

The witnesses answered questions.

At 9:56 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 17 MAI 1988
(245)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit aujourd'hui à 20 h 12, dans la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest sous la présidence de Murray Dorin, (*président suppléant*).

Membres du Comité présents: Simon de Jong et Murray Dorin.

Membre suppléant présent: Leonard Hopkins remplace Aideen Nicholson.

Autre député présent: Felix Holtmann.

Aussi présents: *Du personnel de recherche du Comité*: C. David Weyman, conseiller. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Richard Domingue, attaché de recherche.

Témoins: *De la Direction de la politique et de la législation de l'impôt du ministère des Finances*: David Dodge, sous-ministre adjoint principal; Victor Peters, conseiller spécial du sous-ministre adjoint principal; Gérard Lalonde, agent principal de la politique de l'impôt; Wallis Conway, agent principal de la politique de l'impôt; Robert Dubrulé, agent principal de la politique de l'impôt.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de l'avant-projet de législation et de règlement fiscal visant la mise en oeuvre de la réforme fiscale (avril 1988). (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 17 mai 1988, fascicule nº 164.*)

Les témoins répondent aux questions.

À 21 h 56, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Tuesday, May 17, 1988

• 2010

The Acting Chairman (Mr. Dorin): I call the meeting to order. We will continue our examination of the Draft Legislation and Regulations to Implement Income Tax Reform proposals as announced by the Minister of Finance December 16, 1987.

When we adjourned, we were on—

Mr. de Jong: I was going to ask some questions about the committee's recommendation for child tax credits.

It seems the committee and some other social agencies have welded some computer work and it came out that the original proposals were at a detrimental effect to larger families: projected, they would stand to lose. I think the committee recommended that an additional exemption credit of $65 be awarded to dependents if there were three or more. The minister rejected that.

Mr. David Dodge (Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): No, Mr. Chairman, the proposal of the committee that the credit be doubled for families with three or more is exactly contained in the bill.

Mr. de Jong: Okay. I must apologize. I wish I had the minister's response to us in his December statement. He went along with that. He did not go along with the 19-year-old—

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Yes, that is right. He did not accept the 19-year-old, but he went along with the third and subsequent children completely as per our recommendation.

• 2015

Mr. de Jong: As things stand, once a dependent reaches age 18, he can no longer be—

Mr. Dodge: Nineteen.

Mr. de Jong: If he turns 19 at the end of the year, that year can still be claimed.

Mr. Dodge: Yes. The bill before you contains a one-year increase in the age limit for a minor child. For one extra year, the refundable child tax credit is available to those families, for the very reasons you and the committee were concerned.

While there will be some children still in high school, our estimate is there will be less than 40,000 in high school, for part of or a full year, who will not be eligible. We bring in, for full child entitlement, something in the order of 120,000 or 130,000 children in high school who

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mardi 17 mai 1988

Le président suppléant (M. Dorin): La séance est ouverte. Nous reprenons l'étude de l'avant projet de législation et de règlement visant la mise en oeuvre de la réforme fiscale annoncée par le ministre des Finances le 16 décembre 1987.

Lors de l'ajournement, nous étions. . .

M. de Jong: Je voulais poser des questions concernant les recommandations du Comité en ce qui concerne les crédits d'impôt pour enfant.

D'après les renseignements du Comité et d'autres organismes sociaux, les propositions originales seraient au désavantage des familles plus nombreuses. Si je ne me trompe, le Comité avait recommandé qu'on accorde un crédit supplémentaire de 65$ pour les personnes à charge lorsqu'il n'y en a trois ou plus. Le ministre avait rejetté cette recommandation.

M. David Dodge (sous-ministre adjoint principal, direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): Monsieur le président, la proposition du Comité voulant que le crédit soit doublé pour les familles ayant à leur charge trois enfants ou plus se retrouve dans le projet de loi.

M. de Jong: Bien, je m'excuse. J'aimerais avoir la réponse que nous a adressé le ministre dans sa déclaration de décembre. Il était d'accord avec cette proposition. Il n'était pas d'accord cependant avec la proposition voulant que les enfants de dix-neuf ans. . .

Le président suppléant (M. Dorin): Non, il n'a pas accepté la proposition visant les enfants de dix-neuf ans, mais il a adopté notre recommandation concernant l'augmentation à partir du troisième enfant inclus.

M. de Jong: À l'heure actuelle, dès qu'un enfant à charge atteint l'âge de 18 ans, il ne peut plus. . .

M. Dodge: Dix-neuf ans.

M. de Jong: Si l'enfant a 19 ans à la fin de l'année, les parents peuvent déduire pendant toute cette période.

M. Dodge: Oui. Le projet de loi à l'étude prévoit de reporter d'un an l'âge limite pour un enfant mineur. Ainsi donc ces familles peuvent bénéficier du crédit impôt enfant pendant une année supplémentaire et cela pour les raisons qui vous préoccupaient.

Si certains de ces enfants sont encore à l'école secondaire, d'après nos calculs, il y aura moins de 40,000 enfants à l'école secondaire qui ne seront pas admissibles pendant l'année complète ou une partie de celle-ci. Avec la nouvelle loi, 120,000 à 130,000 enfants d'écoles

[*Texte*]

were not previously eligible for the tax credit. I guess it is 300,000 children altogether.

Mr. de Jong: Would that also apply to the equivalent to married credit?

Mr. Dodge: The equivalent to married credit applies for minor children one year older than before.

Mr. de Jong: There have been consultations with farm groups. I asked the minister for a list of groups he has been consulting.

Mr. Dodge: I thought I sent that to the chairman.

Mr. de Jong: Then I will double check, because I have not seen it in my office.

Mr. Dodge: If it did not arrive, I will give you another copy.

Mr. de Jong: What is the thinking in the department?

Mr. Dodge: Consultations have been productive on a number of issues and there is a consensus. I have to be careful because one group has still not joined the consensus in terms of a way to proceed. We are trying and may not make it because of the time pressure to have the legislation for you when the bill comes forward in June. If we do not, then we will have to put it in a separate bill later.

There were a lot of issues to work with them on. There are important changes in this bill which relate to issues they were very keen about, outside of the pure farm rules.

• 2020

Maybe I could ask Vic Peters just to say a word or two about one of the issues the committee had recommended, which is of great importance to farmers, the eligible capital property. We have made a change here from December, which is very much in line with what the committee recommended.

Mr. Victor Peters (Special Adviser to the Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): Just to draw your attention to the paper handed out earlier this afternoon that contains a highlight of the changes from December 16, the item Mr. Dodge is referring to is actually the very first item under the capital gains exemption—eligible capital property. As recommended by this committee, both the $100,000 capital gains exemption and the special $500,000 capital gains exemption for qualifying farm property and small business corporation shares have been extended to gains realized on the sale of eligible capital property in excess of deductions previously claimed. So in the case of the farmers, for example, a farm quota which

[*Traduction*]

secondaires qui n'avaient pas droit auparavant à ce crédit d'impôt seront admissibles à 100 p. 100. En fait, il y a dans cette catégorie d'âge environ 300,000 enfants.

M. de Jong: Cela s'appliquera-t-il également aux enfants considérés comme équivalents du conjoints?

M. Dodge: Cela s'applique aux enfants mineurs pendant un an de plus qu'auparavant.

M. de Jong: Il y a eu des consultations avec des groupes de producteurs agricoles. J'ai demandé au ministre la liste des groupes qu'il avait consultés.

M. Dodge: Je pensais avoir envoyé la liste au président.

M. de Jong: Je devrais vérifier car je ne l'ai pas vu dans mon bureau.

M. Dodge: Si cette liste ne vous est pas parvenue je pourrais vous en fournir un autre exemplaire.

M. de Jong: Quelle est la position du ministère sur cette question?

M. Dodge: Les consultations ont été fructueuses sur différentes questions et on en est arrivé à un consensus. Je devrais faire certaines réserves cependant car un groupe n'a pas encore donné son accord sur la façon de procéder. Nous essayons d'en arriver à une entente, ce qui ne sera peut-être pas possible étant donné le peu de temps qu'il nous reste pour vous présenter le projet de loi en juin. Si nous ne pouvons y arriver dans les délais prévus, nous devrons incorporer ces dispositions dans un autre projet de loi par la suite.

Les discussions avec ces groupes portaient sur un grand nombre de questions. Il y a beaucoup de changements importants dans ce projet de loi qui se rapportent à des questions qui tiennnent ces groupes à coeur, sans compter la question de la réglementation agricole pure et simple.

Peut-être devrais-je demander à Vic Peters de nous dire quelques mots au sujet d'une des questions suggérées par le Comité et qui est d'une grande importance pour les agriculteurs. Je veux parler de la question des biens en immobilisation. Nous avons procédé à des changements à cette rubrique depuis décembre, changements qui tiennent compte des recommandations du Comité.

M. Victor Peters (conseiller spécial du sous-ministre adjoint principal, direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): J'attire votre attention sur le document qui vous a été distribué cet après-midi et qui contient un aperçu des modifications qui sont intervenues depuis le 16 décembre. La question soulevée par M. Dodge est la première des questions qui traitent de l'exonération des gains en capital. Comme le Comité l'a recommandé, les exonérations des gains en capital pour les particuliers, celle de 100,000$ applicable aux biens en général et celle de 500,000$ applicable aux biens agricoles admissibles et aux actions de corporation exploitant une petite entreprise ont été élargies aux gains réalisés lors de la vente de biens en immobilisation

[*Text*]

constitutes qualified farm property will now qualify for the $500,000 exemption. This was something that had not been agreed to at the time of the December 16 Notice of Ways and Means Motion, but had been recommended by this committee. Since then, we have agreement partly as a result of the consultation process with the various groups.

Mr. de Jong: Are farmers still going to be able to have an option of using the cash accounting or is there going to be some form of accrual system?

Mr. Dodge: As I said, that is part and parcel of the major package on farming. What we have agreed on is a method that provides for the retention of cash accounting with the farmers. We will be using an extension of the mechanism, which is already in the act, to try to deal with the specific abuses. We are just trying to work out some of the final administrative details to make sure the system, which we have agreed to in our consultations with the farmers, will in fact actually work on the ground.

As all members of the committee will recognize, it is critically important that the administrative provisions work simply and easily. This is where we are wrestling right now, and why I have said to you that it may just not be possible to include the farm provisions with the bill.

Mr. de Jong: If you want a piece of advice, it is better to get something that works on the ground than trying to get something because of some deadline.

Mr. Dodge: Gerry Lalonde has been working extremely hard to try to make sure that, mechanically, everything will work.

Mr. de Jong: I assume by the testimony we have had from the department previously that you are not all that happy with some type of peer review group. You become a little bit uncomfortable with that notion.

Mr. Dodge: I think it is fair to say the view of the minister and the department is very much that we should try to have something that works through the normal channels in terms of legal process. We have very much taken on board the committee's view that it is extremely important there be some better way in the administrative process to bring in the views of the real people who have to deal with life on the farm on a daily basis. This is also part of what we are working on to make sure this practical system works.

Gerry, I do not know whether you want to say a couple of words, because you have been working hard on this.

[*Translation*]

admissible en sus des déductions réclamées antérieurement. Ainsi, dans le cas des agriculteurs, par exemple, un contingent agricole sera dorénavant considéré comme un bien agricole admissible et un gain réalisé lors de sa vente sera admissible à l'exonération de 500,000$. Cette disposition ne figurait pas dans l'avis de motion des voies et moyens du 16 décembre 1987, mais il s'agissait d'une recommandation présentée par le Comité. Tout cela a fait suite au processus de consultation avec les différents groupes.

M. de Jong: Les agriculteurs pourront-ils toujours continuer à se servir de la comptabilité de caisse ou devront-ils adopter une comptabilité d'exercice?

M. Dodge: Comme je l'ai dit, tout cela fait parti intégrante des dispositions générales concernant les propriétés agricoles. Nous nous sommes mis d'accord sur une méthode prévoyant la rétention de la comptabilité de caisse pour les agriculteurs. Nous avons prévu dans la loi un mécanisme qui permettra de nous en prendre aux abus éventuels. Nous sommes en train de mettre au point les détails d'ordre administratif pour nous assurer que le système fonctionnera convenablement de façon pratique. Nous avons d'ailleurs l'aval des agriculteurs sur ces questions.

Comme les membres du Comité le savent, il est d'une importance vitale que les dispositions administratives puissent être appliquées simplement et facilement. Nous nous débattons avec ces questions à l'heure actuelle et c'est la raison pour laquelle, comme je vous l'ai dit, il ne sera peut-être pas possible d'inclure les dispositions concernant les propriétés agricoles dans le projet de loi.

M. de Jong: Si vous voulez mon avis, il vaudrait peut-être mieux attendre pour mettre au point de dispositions qui pourront s'appliquer effectivement.

M. Dodge: Gerry Lalonde a travaillé avec beaucoup de diligence pour essayer de s'assurer que tout fonctionnera comme il faut.

M. de Jong: D'après les témoignages que nous avons recueillis auprès du ministère précédemment, il semblerait que vous n'envisagez pas d'un bon oeil la création d'un groupe d'examen par les pairs.

M. Dodge: Le ministre et le ministère estiment qu'il faudrait envisager un mécanisme qui permette le recours normal au processus juridique. Nous avons accepté le point de vue du Comité voulant qu'il est extrêmement important de faire participer les agriculteurs au processus administratif car ce sont eux qui sur une base quotidienne connaissent la situation. C'est dans ce sens que nous nous sommes engagé afin de nous assurer que ce système fonctionne d'un point de vue pratique.

Gerry peut-être voudriez-vous dire quelques mots à ce sujet, vous qui avez consacré beaucoup d'efforts à toutes ces questions.

[*Texte*]

• 2025

Mr. Gérard Lalonde (Senior Tax Policy Officer, Department of Finance): In the context of the peer review group, during the consultations that phrase has appeared again, but with a slightly different nuance than that originally recommended by the committee.

What the consultations have brought out is the concept of a peer review group, suggested by some of the consultation members from the farm area. This peer review group would not be involved in determining or assessing any particular individual's tax return but would be more a peer review in the context of farmers reviewing the overall farm taxation system and making recommendations to the Department of Finance in that regard.

That notion did not cause us any particular problems, in view of the fact that our view of what we were doing in the consultations was exactly that—trying to get the farm groups involved at the ground level in helping to improve the tax system as it applies to farmers.

With respect to the administrative provisions, we have run into a few glitches here and there in trying to get the administration right. We are working with Agriculture Canada and Revenue Canada to try to iron those out. As David has said, if we cannot get those ironed out in time for the bill to be introduced, we will not proceed with at least those parts of the farm proposals that depend on those administrative provisions being attacked.

Mr. de Jong: You would not use the peer review group to weed out part-time or hobby farmers?

Mr. Lalonde: That was not part of the proposals put forth in the discussion paper.

Mr. de Jong: It was not?

Mr. Lalonde: No, it was not.

Mr. de Jong: I am trying to remember exactly what we all recommended in terms of the capital gains of farmers. Did we not recommend that they would have to have been actively engaged in farming for three years?

The Acting Chairman (Mr. Dorin): There was a test to be actively engaged in farming—five years.

Mr. de Jong: It seems to me the minister rejected that recommendation as well in the December paper.

Mr. Dodge: That is correct. What we had were some very real difficulties with such a long time period, in the sense that you can have bona fide people who, for one reason or another, were either forced to sell or, under whatever conditions, had to move out of farming—

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Who ended up with a capital gain?

Mr. Dodge: Yes.

[*Traduction*]

M. Gérard Lalonde (agent sénior, politique fiscale, ministère des Finances): Au cours des consultations on a parlé de la question du groupe d'examen par les pairs, mais dans une optique quelque peu différente de celle qui avait été recommandée au départ par le Comité.

Il est ressorti des consultations avec les représentants du secteur agricole qu'il serait possible d'envisager un groupe d'examen par les pairs, mais que la fonction de celui-ci ne serait pas de se pencher sur les déclarations d'impôt individuelles des agriculteurs mais plutôt sur le régime fiscal en général tel qu'il s'applique à ceux-ci et de faire des recommandations au ministère des Finances.

Nous n'avions rien à redire à cette optique en particulier, étant donné que le but de la participation des agriculteurs à nos consultations était précisément d'améliorer le régime fiscal dans son application à ce groupe en particulier.

En ce qui concerne les dispositions administratives, il y a eu quelques petits problèmes. Nous travaillons de concert avec Agriculture Canada et Revenu Canada pour essayer de régler ces questions. Comme David l'a dit, si celles-ci ne peuvent être réglées avant la présentation du projet de loi, nous reporterons cela à plus tard.

M. de Jong: Vous ne vous servirez pas du groupe d'examen par les pairs pour éliminer les agriculteurs à temps partiel ou du dimanche?

M. Lalonde: Cela ne faisait pas partie des propositions de notre document de travail.

M. de Jong: Vraiment?

M. Lalonde: Non.

M. de Jong: J'essaie de me rappeler exactement ce que nous avons recommandé pour les gains de capital des propriétés agricoles. N'avait-on pas recommandé que les agriculteurs aient été activement engagés dans l'exploitation agricole pendant trois ans?

Le président suppléant (M. Dorin): Le critère était qu'il fallait avoir été activement engagé dans l'exploitation agricole pendant une période de cinq ans.

M. de Jong: Il me semble que le ministre avait rejeté cette recommandation également dans son document de décembre.

M. Dodge: Oui. Une période aussi longue nous posait des problèmes. En effet cela ne tient pas compte des véritables agriculteurs qui pour une raison ou une autre sont obligés de vendre leur propriété ou de cesser l'exploitation pour diverses raisons. . .

Le président suppléant (M. Dorin): Et qui réalisaient un gain de capital?

M. Dodge: Oui.

[*Text*]

The Acting Chairman (Mr. Dorin): I can see what you are saying about a person who gets into farming and cannot make a go of it and is forced to sell, but it seems to me that in anything short of five years, they have not really had a capital gain. It is a capital gain in the definition of the word, but—

Mr. de Jong: Unless they just happen to be lucky and buy where new development has occurred.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): That is right. I would really question whether or not they had had what we like to think of as a capital gain. In other words, the property accrued in value due to farm reasons. I would have thought it would have to be some kind of change of use reasons that caused this in less than five years—like going out of farming and into row housing.

Mr. Dodge: I think we are all conditioned by very recent history rather than looking back in time a little bit on that.

We looked very hard at the committee's proposal to extend it for five years. It may not even be a farmer going out of farming, but rather a farmer selling one farm and moving to another—especially when times are good—from a reasonable-sized operation.

I think it was generally agreed with the farm groups that the timeframe we were looking at was not an unreasonable one. The real question was to ensure that the farmers were really farmers during that period. That was a bit more difficult.

• 2030

Gerry, do you want to say anything on how we have tried to ensure that we really have the legitimate farmers who were on over that time period?

Mr. Lalonde: I think I would leave that to Wally on the capital gains side, actually.

Mr. Wallis Conway (Senior Tax Policy Officer, Department of Finance): Yes, there were a number of recommendations made by the committee. One was that the farmers had to be involved in the farming business for five years.

Also, you made recommendations with respect to shares of qualified farm corporations, qualified farm partnerships and with small business corporation shares, and given that the purpose of this exemption was to encourage risk-taking and encourage not only investment by the shareholder-manager or the proprietor but outside investment in small business, what we were looking for was a rule that discouraged speculators but did not discourage investment money.

So if we had a rule that said you had to be in it five years or you had to be an owner-manager, we would not

[*Translation*]

Le président suppléant (M. Dorin): Je comprends bien ce que vous dites dans le cas d'une personne qui se lance dans l'agriculture, ne peut nouer les deux bouts et est forcée de vendre. Mais il me semble que l'on ne peut à proprement parler concevoir un gain de capital au cours d'une période de moins de cinq ans.

M. de Jong: À moins que la personne en question n'ait eu de la chance.

Le président suppléant (M. Dorin): Oui. Et je me demande s'il s'agit à proprement parler de gain de capital et de plus-value provenant d'un travail agricole. Je pense que l'on ne peut concevoir un gain de capital sur une période de moins de cinq ans que lorsqu'il y a eu modification de l'utilisation, notamment à la suite de construction domiciliaire.

M. Dodge: Je crois que nous nous laissons tous influencer par des situations récentes, mais qu'il faudrait plutôt se rappeler ce qui se passait auparavant.

Nous avons étudié très sérieusement la proposition du Comité recommandant une extension à cinq ans. Il n'y a pas seulement le cas des agriculteurs qui quittent l'agriculture mais également les agriculteurs qui vendent une ferme pour en acheter une autre et spécialement lorsque la conjoncture est favorable; il peut s'agir d'exploitations assez importantes.

Les groupes d'agriculteurs avec lesquels nous avons eu des consultations estimaient comme nous que les délais n'étaient pas déraisonnables. La véritable question à laquelle il est plus difficile de répondre était celle de savoir si l'agriculteur pouvait être considéré comme tel durant cette période.

Gerry, pourriez-vous expliquer comment nous nous y sommes pris pour nous assurer que l'agriculteur légitime était protégé pendant cette prériode.

M. Lalonde: En fait je préférerais demander à Wally de parler de ces questions puisqu'il s'agit d'exonérations de gain en capital.

M. Wallis Conway (agent supérieur, politique fiscale, ministère des Finances): Le Comité a en effet proposé différentes recommandations, notamment que l'agriculteur devait d'avoir été activement engagé dans l'exploitation agricole pendant une période de cinq ans.

Vous avez également présenté des recommandations concernant les actions de sociétés agricoles admissibles, l'exploitation agricole associée admissible et les petites entreprises. Étant donné que le but de l'exemption était d'encourager la prise de risques et non seulement l'investissement par l'actionnaire gestionnaire ou le propriétaire mais également des intérêts extérieurs dans le cas des petites entreprises, nous avons voulu mettre au point une règle qui découragerait les spéculateurs tout en ne décourageant pas les investisseurs possibles.

Si nous avions par conséquent prévus une règle selon laquelle il fallait avoir exploité pendant cinq ans ou être

[*Texte*]

have achieved our objective of encouraging investment capital for small business.

We therefore asked ourselves, what is a reasonable rule? We said two years is probably reasonable as far as stopping speculators. We also had a rule for qualifying farm properties, saying you have to be actively involved and your income from farming had to exceed your income from other sources. That was the reason we adopted the rules we had.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Of course the rule for the farms was $500,000 right off the bat and for other capital gains was phasing in to the $500,000, so what you are saying is that once this transition period has passed, you will have the same rule in place for farms as for any other kind of small business. Is this correct?

Mr. Conway: With respect to shares, yes, and with respect to qualified farm property, we have a rule pre-June 17 for acquisitions prior to that and post. The pre-June stuff was you had to use it in the business of farming either in the year you sold it or in at least five years while you owned it.

For post-June 17 stuff, you had to have held it for two years and you or your children or your spouse had to have farmed it and your gross income from that farming had to have exceeded your income from other sources.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Now, under these new rules, is there any time limit on when that two years had to occur? For example, the situation that often occurs when a farmer gets close to retirement is he rents his land out—maybe in fact the farmer might die and the widow might rent it out—and so the farm land itself may not get sold for some considerable period of time after the farmer was actively farming it. He may have lived in town for five years, rented it out and then sold later. What happens in those situations?

Mr. Conway: I will have to check the definition, but under the old rules, as long as he either farmed it in the year he sold it or in at least five years while he owned it, he was okay. Under the new rules. . . I am just going to take a quick peek.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Sure.

Mr. Dodge: While Wally searches for the precise words, the concept here is that the farmer or the individual must have been actively engaged on a regular or continuing basis for a period of two years, and that is what really qualifies the individual. Whether that two years was right

[*Traduction*]

propriétaire gestionnaire, nous n'aurions pu réaliser notre objectif d'encourager la gestion de capital d'investissement dans le cas des petites entreprises.

Nous nous sommes donc poser la question de savoir ce qui représentait véritablement une règle raisonnable. Nous nous sommes dit que deux ans étaient sans doute suffisamment raisonnables pour empêcher les spéculateurs. Quant au critère d'admissibilités pour les propriétés agricoles, il est le suivant: il faut avoir été activement engagé dans l'exploitation et le revenu agricole doit dépasser le revenu d'autres sources. C'est la raison pour laquelle nous avons adopté la règle en question.

Le président suppléant (M. Dorin): Dans le cas des exploitations agricoles, l'exonération était de 500,000$ au départ et pour les autres gains de capitaux cela pouvait aller jusqu'à 500,000$. Cela signifie donc qu'une fois la période de transition écoulée, la même règle s'appliquera aux exploitations agricoles qu'aux autres petites entreprises n'est-ce pas?

M. Conway: En ce qui concerne les actions oui et en ce qui concerne les propriétés agricoles admissibles, tout dépendra si celles-ci ont été acquises avant ou après le 17 juin. Dans le cas des acquisitions antérieures au 17 juin, celles-ci devraient avoir été utilisées dans l'exploitation agricole au cours de l'année où celle-ci a été vendue ou pendant au moins cinq ans alors qu'on en était propriétaire.

Après le 17 juin, il faut avoir détenu la propriété pendant deux ans et l'avoir exploitée, qu'il s'agisse de l'agriculteur, de sa femme ou de ses enfants, et le revenu brut provenant de l'exploitation agricole doit avoir dépassé le revenu d'autres sources.

Le président suppléant (M. Dorin): Ces nouveaux règlements précisent-ils de quelles deux années il s'agit? Ainsi, lorsqu'un agriculteur est près de la retraite, il loue souvent son terrain—ou sa veuve le fait—et la vente de la propriété agricole ne se fait généralement qu'après que se soit écoulé un temps considérable où l'agriculteur lui-même n'a pas exploité celle-ci. Peut-être a-t-il vécu en ville pendant cinq ans, période pendant laquelle il a très bien pu louer son terrain pour le vendre ensuite. Que se passe-t-il dans de telles situations?

M. Conway: Il faudra que je vérifie la définition. Cependant d'après les anciens règlements, pour autant qu'il ait exploité sa propriété au cours de l'année où il l'a vendue ou au moins pendant cinq ans alors que cette ferme lui appartenait, il n'y a pas de problème. D'après les nouveaux règlements. . . permettez-moi de jeter un coup d'oeil rapide.

Le président suppléant (M. Dorin): Certainement.

M. Dodge: Je vais laisser Wally chercher. Pendant ce temps cependant j'aimerais préciser ceci: il faut que l'agriculteur ait été activement engagé dans l'exploitation agricole de façon régulière ou continuelle pendant une période de deux ans pour être admissible. Que ces deux

[*Text*]

prior or earlier, the concept is that he really ought to qualify. Wally, you have the precise words.

Mr. Conway: Yes. You had to own it for two years prior to selling it and in two years while you owned it, your gross revenue of yourself, your spouse or your children from the farming business in which the property was used had to exceed your income from all other sources.

Mr. de Jong: So in those two years, your income—the farmer's, the spouse's or his dependants'—had to exceed all other income.

Mr. Conway: Yes.

Mr. de Jong: But it does not specifically say the two years immediately prior to the disposition of the land, does it?

Mr. Conway: No.

Mr. de Jong: Could it be any two years prior?

Mr. Conway: Any two years prior, yes.

• 2035

Mr. Dodge: We recognize that we are walking a difficult line here because you want to make sure you let in all legitimate people. From sitting around the table with the various farm groups and talking to them, the general view was that if someone had really been doing that for two years, they could not be just speculators.

So it is deliberately cut perhaps slightly loose to make sure we capture all the real guys, recognizing that there is a bit of flexibility at the edges. Anyone who has made a real commitment to farming for a couple of years ought to have the advantage of the $500,000 limit.

Mr. Hopkins: I was going to say to Mr. Dodge that it is rather interesting, in this time when you have people working off the farms to supplement their farm income and in some cases to carry the farm, that the tax law says that for a farmer to qualify, the income off the farm must exceed all other sources of income.

You are saying we should not take into consideration recent history. I gather you are talking about the farm problems of the 1980s when there were high interest rates and other problems and farmers near or in bankruptcy. Are you saying we still have on the books a law that says total farm income from the total number in the family must exceed all other income from that family?

Mr. Dodge: No, this is to qualify farm land for a two-year period; that must be the case.

Mr. de Jong: To qualify for the half million capital gains.

Mr. Dodge: To qualify for the capital gains.

[*Translation*]

ans se soient passés immédiatement avant la vente ou auparavant, peu importe. Wally, avez-vous trouvé la définition.

M. Conway: Oui. Il faut avoir possédé l'exploitation agricole pendant deux avant de vendre celle-ci et le revenu brut de l'agriculteur, de son épouse ou de ses enfants provenant de l'exploitation agricole doit dépasser le revenu provenant d'autres sources.

M. de Jong: Ainsi donc au cours de ces années, il faut que le revenu agricole de l'agriculteur, de sa femme ou de ses personnes à charge ait dépassé tout autre revenu.

M. Conway: Oui.

M. de Jong: Mais on ne précise pas qu'il doit s'agir des deux ans précédant immédiatement la vente des terres n'est-ce pas?

M. Conway: Non.

M. de Jong: Il pourrait s'agir de deux autres années précédant la vente?

M. Conway: De deux années précédant la vente, oui.

M. Dodge: La situation est un peu délicate car on ne veut priver aucun agriculteur légitime de ses droits. Au cours des discussions avec les différents groupes d'agriculteurs, il est ressorti que si une personne répondait à ces critères pendant deux ans il ne pouvait s'agir d'un spéculateur.

Les dispositions sont donc peut-être légèrement vagues pour éviter de pénaliser un agriculteur légitime. Toute personne qui s'est engagée à fond dans l'exploitation agricole pendant deux ans devrait avoir la possibilité de se prévaloir de cette exonération de 500,000$.

M. Hopkins: Je voulais préciser à M. Dodge qu'il est assez intéressant de remarquer qu'à une époque où certains agriculteurs ont des emplois extérieurs pour complémenter leur revenu agricole et dans certains cas pour permettre à l'exploitation agricole de survivre, le droit fiscal prévoit que seuls sont admissibles les agriculteurs dont le revenu agricole dépasse toute autre source de revenu.

Vous dites qu'il ne faudrait pas se baser sur les exemples récents. Je suppose que vous pensez aux problèmes agricoles des années 80 lorsque les taux d'intérêt étaient élevés et que les agriculteurs étaient acculés ou presque à la faillite. La loi prévoit-elle toujours que le revenu agricole total pour tous les membres de la famille doit dépasser tout autre revenu?

M. Dodge: Non, mais pour que le critère concernant la période de deux ans s'applique, cela doit cependant être le cas.

M. de Jong: Pour pouvoir bénéficier de la fameuse exonération de gains en capital.

M. Dodge: Oui.

[*Texte*]

Mr. Conway: Keep in mind it is the gross revenue from farming.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Gross revenue, not net. He might have lost money as long as he had enough gross sales; it would be more than he made as a teacher that year.

Mr. de Jong: Any two years prior. If they were farming for a long time, it could have been what they earned in the late 1970s or early 1980s when the prices were good. If it is somebody who has just gotten into farming in the last few years. . . It is fine to sell but—

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Even at today's prices, you might have a net loss.

Mr. de Jong: You would not have a capital gain.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): You might have a net loss. You would not have a capital gain to begin with if the situation is that bad.

Mr. de Jong: I guess most of them would—

The Acting Chairman (Mr. Dorin): You might have a loss, but if it is gross income, you are going to sell enough product off the farm. If you are going to sell less than $30,000 or $40,000, it is hard to say you have been a farmer. If your income from your downtown law practice in Mississauga is $200,000, you should not qualify anyway. I do not have a real problem with the test.

Mr. de Jong: No, I do not either.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): In fact, what we are asking, Mr. Hopkins, is why the test is so easy. The committee recommended a tougher one. We were going after five years to really be in the business of farming and not a hobby farmer with a law practice in Mississauga. They have actually gone with an easier test than what we had.

Mr. Hopkins: We do have some areas where there are farmers—indeed, I have some myself who I would suggest have been farming for a number of years—whose income is coming back and going back into the farm. I would hazard a guess that if you are talking gross sales—that is what you are talking about—from farm products, there are areas where that still would not work.

I would like to move on to equipment on farms. Some farm consultants or accountants have told me that today it takes longer to write off a tractor, for example, than it used to.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Capital cost allowance.

Mr. Conway: Yes, I believe the capital cost allowance rates have changed, but I will have to go to Gerry Lalonde, who is the expert on that.

[*Traduction*]

M. Conway: Il ne faut pas oublier non plus qu'il s'agit du revenu brut de l'exploitation agricole.

Le président suppléant (M. Dorin): Oui brut, et non net. L'agriculteur peut très bien perdre de l'argent pourvu que ses ventes brutes soient suffisantes. En d'autres termes, il faut que le revenu tiré des ventes soit supérieur à celui qu'il retirait de son emploi comme enseignant.

M. de Jong: Et il peut s'agir de n'importe quelles deux années. Dans le cas d'un agriculteur qui a exploité sa ferme pendant longtemps, il peut s'agir de ce qu'il a gagné à la fin des années 70 et au début des années 80 lorsque les prix étaient bons. Dans le cas d'un agriculteur qui s'est lancé récemment dans l'exploitation agricole. . . C'est bien de vendre mais. . .

Le président suppléant (M. Dorin): Même aux prix actuels, il est possible d'avoir enregistré une perte nette.

M. de Jong: Et donc de ne pas avoir de gains de capital.

Le président suppléant (M. Dorin): Il serait impossible d'avoir un gain de capital si la situation est aussi désastreuse.

M. de Jong: Je suppose que ce serait le cas pour la plupart.

Le président suppléant (M. Dorin): Il est possible d'enregistrer une perte, même si l'on vend beaucoup. Un agriculteur qui ne vendrait pas pour plus de 30,000 ou 40,000$ ne pourrait être considéré vraiment comme tel. Si en plus de l'exploitation agricole on retire 200,000$ par année de son étude de droit à Mississauga, il est normal qu'il ne puisse être admissible. Personnellement je n'ai rien à redire au critère.

M. de Jong: Moi non plus.

Le président suppléant (M. Dorin): En fait, monsieur Hopkins, nous nous posons la question suivante: pourquoi ce critère est-il si souple. Le Comité avait recommandé un critère plus sévère. Nous avions proposé cinq ans d'exploitation agricole, ce qui éliminait les agriculteurs du dimanche qui avaient également un cabinet d'avocat à Mississauga.

M. Hopkins: Dans certaines régions, les agriculteurs retournent à la ferme qui leur permet de gagner davantage. J'en connais moi-même qui ont exploité une ferme pendant de nombreuses années. Cependant, s'il est question ici de revenu brut, et c'est bien de cela qu'il est question, revenu brut de production agricole, il y a des régions où cela poserait des problèmes.

J'aimerais passer à la question de l'outillage agricole. Certains consultants ou comptables m'ont dit qu'à l'heure actuelle il fallait plus longtemps pour amortir un tracteur qu'auparavant.

Le président suppléant (M. Dorin): C'est à cause de la DPA.

M. Conway: Oui je suppose que les taux de DPA ont changé, et je demanderai à Gerry Lalonde, notre spécialiste, de vous en parler.

[*Text*]

• 2040

Mr. Lalonde: I guess that observation does puzzle me a bit. We did reduce a lot of the capital cost allowance rates in tax reform, but farm tractors were not one of them. They were depreciable in a class 10, 30%, prior to tax reform, and stayed there afterwards.

Mr. de Jong: On that point, are you going to maintain the put-in-use rule on farm equipment and machinery?

Mr. Lalonde: As explained in the December paper, if I sell this farm tomorrow, the put-in-use rule is slightly different from what was originally proposed. The originally proposed rule was exactly that, a put-in-use rule. You start depreciating when you put it in use.

In December we explained that the operation of the rule would operate more as an available-for-use rule. Depreciation would commence at such time as the asset is available to be used, as opposed to actually put in use. In our view, this would accommodate—

The Acting Chairman (Mr. Dorin): The guy who buys a combine in December.

Mr. Dodge: As long as he has it. He cannot put in his order and pay his money, and have it delivered next year.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): He drives it home and parks it, and does not actually have to do any combining with it.

Mr. Lalonde: Provided he has taken delivery.

Mr. de Jong: He could rent a garage in the town, and store it there for the winter.

Mr. Hopkins: What is your philosophy behind extending time for write-off period of equipment? Why would you allow longer periods of time for the write-off of these capital cost allowances?

Mr. Dodge: The cost to him has not changed at all, which is where most farm equipment falls. It is a 30% declining balance, subject to half your rule, just as it always has been. The only real change, in very practical terms, is that, prior to the tax reform package, prior to 1990 in fact, when the put-in-use rule comes into operation, you could actually go and put your money down, and the combine only came to you next June. Now you actually will have to have physically taken delivery of it by the end of the year. In practical terms, this is exactly the one change in respect of farm equipment that tax reform brings.

Mr. Holtmann: Here you are looking at a farmer—

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Mr. Holtmann, I should tell you that, if you are ever lost for something to

[*Translation*]

M. Lalonde: Je crois que cette remarque me laisse quelque peu perplexe. Avec la réforme fiscale, nous avons bien réduit un grand nombre des taux de déduction pour amortissement mais les tracteurs agricoles n'en faisait pas parti. Avant la réforme fiscale, ils étaient amortissables au taux de 30 p. 100 dans la classe 10 et ils le sont restés après.

M. de Jong: A ce propos, allez-vous maintenir la règle de l'utilisation réelle pour l'outillage agricole?

M. Lalonde: Tel qu'expliquer dans le document de décembre, si je vends ma ferme demain, la règle de l'utilisation réelle est légèrement différente de la proposition initiale. A l'origine, la règle proposée était vraiment une règle d'utilisation réelle. L'amortissement commençait lors de la mise en utilisation.

En décembre, nous avons expliquez que le mécanisme de cette règle fonctionnerait davantage comme une règle de disponibilité pour utilisation. L'amortissement commencerait au moment où l'élément d'actif est disponible pour l'utilisation par opposition à son utilisation réelle. A notre avis, ceci tiendrait compte. . .

Le président suppléant (M. Dorin): Le type qui achète une moissonneuse-batteuse en décembre.

M. Dodge: En autant qu'il la possède. Il ne peut simplement passer sa commande et la payer pour la faire livrer l'année suivante.

Le président suppléant (M. Dorin): Il la ramène à la maison et la remise et n'a pas vraiment besoin de l'utiliser.

M. Lalonde: Pourvu qu'il en ait pris livraison.

M. de Jong: Il pourrait louer un garage en ville et l'y entreposer pour l'hiver.

M. Hopkins: Quelle motif se cache derrière cette prorogation du délai pour la période d'amortissement du matériel? Pourquoi accorderiez-vous des périodes plus longues pour ces déductions pour amortissements?

M. Dodge: Le coût n'a pas changé du tout pour lui, et c'est là que tombe la plupart de l'outillage agricole. Il s'agit d'un amortissement de 30 p. 100 sur le solde dégressif, sous réserve de la règle de moitié comme cela a toujours été le cas. En termes très pratiques le seul véritable changement réside dans le fait qu'avant le projet de réforme fiscale, en fait avant l'année 1990, année d'entrée en vigueur de la règle d'utilisation réelle, vous pourriez en réalité faire votre commande et payer la facture alors que la moissonneuse-batteuse ne vous serait livrée qu'au mois de juin suivant. Maintenant, vous devrez avoir vraiment pris livraison du matériel pour la fin de l'année. Dans la pratique, c'est exactement le changement qu'apporte la réforme fiscale en ce qui concerne le matériel agricole.

M. Holtmann: Vous avez devant vous un agriculteur. . .

Le président suppléant (M. Dorin): Monsieur Holtmann, je tiens à vous dire que si un jour vous n'avez

[*Texte*]

do, you can come to the finance committee any time. You are always needed.

Mr. Holtmann: I can see the members of my party have found other things to do. I am not a regular member of this committee, but you are looking at a corporate farmer, gentlemen, who has a small farm. It is incorporated. I am the sole shareholder, but I did make my wife the secretary.

According to the laws, I am not eligible for this capital gains because I became a Member of Parliament. Over the past two years, my income has been higher than my gross farm sales because I kind of let the company stop doing business for a while. I closed the barn door.

Are you are saying to me, if I sell that farm tomorrow, that I am not eligible to utilize the capital gains?

Mr. Conway: It depends on how long you farmed it before you became a Member of Parliament.

Mr. Holtmann: I have farmed it since 1974.

Mr. Conway: You farmed it for five years. Then you would qualify.

Mr. Holtmann: It is funny how the federal taxation department treats you one way, and when they go to tax my land. . . As soon as the municipality found out I was making a higher net income off farm than on farm, the property tax on my farm went from $400 to $3,900.

Mr. de Jong: Wrong department.

Mr. Holtmann: Or wrong province. We did have an NDP government for quite a while in Manitoba.

Mr. de Jong: We shall see if the Conservative government is going to change that.

• 2045

Mr. Holtmann: I am glad you assured me that I can still sell my farm on the basis of my income. I found it quite interesting that it goes back that far. So long as you have farmed it for a five-year. . . You are saying that when I quit being a Member of Parliament, I do not have to go back for two years of farming.

Mr. de Jong: If he stops farming and shuts the doors while he is a Member of Parliament and then goes back and farms, does he start all over again?

Mr. Conway: I presume he has not changed the use of it. It is still a farm. I guess nothing happens. If he changed the use from business property to personal use, he might have a problem.

Mr. de Jong: If he makes a dude ranch out of it, he is still qualified.

[*Traduction*]

rien à faire, vous pouvez toujours venir au Comité des finances. On a toujours besoin de nouveau.

M. Holtmann: Je constate que les députés de mon parti ont trouvé d'autres choses à faire. Je ne suis pas un membre régulier du Comité mais vous avez devant vous, messieurs, un exploitant agricole qui possède une petite ferme. Cette ferme est constituée en société dont je suis le seul actionnaire mais dont mon épouse est la secrétaire.

En vertu de la loi, je ne suis pas admissible à ces gains de capital car je suis devenu député. Au cours des deux dernières années, mon salaire a été supérieur à mes recettes agricoles brutes car j'ai en quelque sorte délaissé mon exploitation pour un certain temps. J'ai fermé boutique.

Êtes-vous en train de me dire que si je vends ma ferme demain, je ne suis pas admissible aux gains de capital?

M. Conway: Cela dépend du nombre d'années pendant lesquelles vous avez exploité votre ferme avant de devenir député.

M. Holtmann: J'étais agriculteur depuis 1974.

M. Conway: Vous l'avez exploitez pendant cinq ans. Vous seriez donc admissible.

M. Holtmann: C'est amusant de constater que le ministère fédéral de l'impôt vous traite d'une façon, et quand il s'agit de taxer ma terre. . . Dès que la municipalité a constaté que mon revenu net non agricole était supérieur à mon revenu agricole, la taxe foncière sur ma ferme est passée de 400$ à 3,900$.

M. de Jong: Mauvais ministère.

M. Holtmann: Ou mauvaise province. Nous avons eu un gouvernement néo-démocrate pendant longtemps au Manitoba.

M. de Jong: Nous verrons si le gouvernement conservateur changera cela.

M. Holtmann: Je suis heureux d'apprendre que je peux encore vendre ma ferme sur la base de mon revenu. C'est d'autant plus intéressant que cela remonte si loin. En autant vous avez exploité votre ferme pendant cinq ans. . . Vous voulez dire que lorsque je cesserai d'être député, je n'aurai pas besoin de redevenir agriculteur pendant deux ans.

M. de Jong: S'il arrête d'exploiter et ferme les portes pendant qu'il est député et ensuite retourne sur sa ferme pour l'exploiter, est-ce que tout le processus recommence à zéro?

M. Conway: Je présume qu'il n'a pas changé l'utilisation de sa ferme. C'est toujours une ferme. Je pense que rien ne s'est passé. S'il a modifié l'utilisation de sa ferme pour en faire un usage personnel, il pourrait avoir un problème.

M. de Jong: S'il transforme sa ferme en ranch, il est toujours admissible.

[*Text*]

Mr. Conway: Yes, but we will assume that he has not changed the use of it. It is still business property and when he sells it—

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Once he has established himself as a bona fide farmer he is okay. It is if he has never done that.

Mr. Holtmann: I knew I could help you out with some subject-matter.

Mr. de Jong: How can Mr. Holtmann treat his off-farm income? How much of the farm losses will he be able to deduct?

Mr. Holtmann: That is a good question. I pay accountants to try to figure it out. We have free advice.

Mr. de Jong: You have the top people here.

Mr. Lalonde: If I understand the situation correctly, Mr. Holtmann is a sole shareholder of an incorporated farm and would not personally be able to deduct any losses of the farm operation. Those losses would be constrained in the corporation. In turn in determining whether the corporation could deduct its farm losses against other sources of income, one presupposes that the corporation has some other source of income. If it does, it would be subject to the same rule as is currently applicable to all other farmers, whether the corporation's chief source of income is farming.

Mr. de Jong: What if he were not incorporated?

Mr. Lalonde: If he were not incorporated, currently he would be subject to section 31, the determination about whether his chief source of income was farming. It is not a test based on any particular year; it is an all-facts-and-circumstances test. One would look to see if Mr. Holtmann had made a long-term career change from farming to being an MP.

Mr. Holtmann: Like my colleagues here, I am not sure any more.

My brother-in-law is a lawyer—I will not mention his name here, not that I have anything against him—who has set up a lot of corporations. He is a corporate lawyer who gets quite involved with farm corporations and others. I guess he gets the Canadian taxpayer... He is always colouring different things said in here and outlines some things about the simplification of the taxes. He asks me who runs this country's bureaucrats and what happened to taxation simplification. I guess they are as perplexed as anybody that nobody can fill out their own tax form. Even farmers have a hell of a lot of problems with it. Is that changing? I might be a little bit off base because we are talking... Is it going to get easier for people to do their taxation?

[*Translation*]

M. Conway: Oui, mais nous supposerons qu'il n'a pas modifié l'usage de sa ferme. Il s'agit toujours d'une propriété commerciale et lorsqu'il la vend...

Le président suppléant (M. Dorin): Une fois qu'il s'est établi comme véritable agriculteur, il n'a pas de problème. Il en a s'il ne l'a jamais fait.

M. Holtmann: Je savais que je pourrais vous aider sur certains sujets.

M. de Jong: Comment M. Holtmann peut-il considérer son revenu non agricole? Quel pourcentage de ses pertes agricoles pourra-t-il déduire?

M. Holtmann: C'est une bonne question. Je paye des comptables pour essayer de trouver la réponse. Nous avons ici des conseils gratuits.

M. de Jong: Nous avons ici les meilleurs experts.

M. Lalonde: Si je comprends bien la situation, M. Holtmann est actionnaire unique d'une exploitation agricole constituée en société et il ne pourrait pas personnellement déduire des pertes de son exploitation agricole. Ces pertes devraient rester dans la société. Par ailleurs, pour déterminer si la société peut déduire ces pertes agricoles d'autres sources de revenus, on suppose que la société a d'autres sources de revenus. Si tel est le cas, elle serait assujettie à la même règle que celle qui s'applique actuellement à tous les autres agriculteurs, si la principale source de revenus est l'agriculture.

M. de Jong: Quant serait-il si l'exploitation n'était pas constituée en société?

M. Lalonde: S'il n'était pas constitué en société, il serait actuellement assujetti à l'article 31, c'est-à-dire pour déterminer si sa principale source de revenus est l'agriculture. Il ne s'agit pas d'un test fondé sur une année en particulier mais d'un test concernant tous les faits et toutes les circonstances. On essaierait de savoir si M. Holtmann a fait un changement de carrière à long terme pour quitter l'agriculture et devenir député.

M. Holtmann: Tout comme mes collègues ici présents, je n'en suis plus très sûr.

Mon beau-frère est avocat—je ne mentionnerai pas son nom ici, non pas que j'aie quelque chose contre lui—et il a monté tout un tas de sociétés. C'est un avocat spécialisé dans les sociétés qui s'intéresse beaucoup aux sociétés agricoles et autres. Je suppose qu'il veille à ce que le contribuable canadien... Il est toujours en train de nuancer différentes choses qui se disent ici et il mentionne certaines choses à propos de la simplification des impôts. Il me demande qui dirige les bureaucrates au Canada et ce qu'il est advenu de la simplification de l'impôt. Je pense qu'ils sont aussi perplexes que n'importe qui en constatant que personne n'arrive à remplir sa déclaration d'impôt personnelle. Même les agriculteurs éprouvent beaucoup de difficultés dans ce domaine. Est-ce que cela change? Je suis peut-être hors-sujet car nous parlons... Est-ce que la préparation des déclarations d'impôts va être plus facile?

[*Texte*]

Mr. de Jong: You have seen nothing yet, unfortunately.

Mr. Holtmann: Farmers are not corporate tax rip-off guys. I do not even have the benefit of the non-corporate farmer. I can lose money. I pump my House of Commons income into the thing and I cannot write it off. It only becomes a shareholder's loan.

Mr. Hopkins: That is the type of poor farm I was referring to when I asked those earlier questions.

Mr. de Jong: In Mr. Wilson's original proposal, he was going to increase the amount of farm losses to off-farm income. What is going to happen to that suggestion?

• 2050

Mr. Dodge: Mr. Chairman, I would suggest that it is hard to talk about this without having the draft legislation or a bill before you. If I may be so presumptuous, I think it would be most productive to wait until we have the whole package together because you really have to look at it as a package. We have taken a number of the committee's suggestions and a number of the farm group suggestions, and tried to put them into a workable package. I guess I am a little nervous about trying to comment on this until we are absolutely certain that mechanically what looks good in theory both to the farmers and to ourselves actually will work in pure practice. If we can have that, as I said we will in June... But I think Mr. de Jong's comment here is very relevant, that we do not want to put something out that we are not sure is not going to work when it gets on the ground.

If I may I would really like to defer discussion until we have the total package, because we are taking elements from what you have asked us to do and from what the farmers have asked us to do, and elements of what we have worked on, and we have tried to blend it into a total package.

Mr. de Jong: I recognize, Mr. Chairman, that I was fishing a little bit. I was hoping to get some indication so that I would have a subject-matter for my column in *The Fort Qu'Appelle Times*.

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. de Jong: There are a lot of folks out there who are quite interested in what changes await them, and rightly so.

Mr. Dodge: The key thing is that the package would not come into effect until January 1, 1989.

Mr. de Jong: Okay.

[*Traduction*]

M. de Jong: Malheureusement, vous n'avez encore rien vu.

M. Holtmann: Les agriculteurs ne sont pas des gens qui essaient de se soustraire à l'impôt sur les sociétés. Je n'ai pas même les avantages dont disposent les agriculteurs qui ne sont pas constitués en société. Je risque de perdre de l'argent. Je puise dans mon revenu de député pour alimenter mon exploitation agricole et je ne peux pas déduire ce montant. Cela devient seulement un prêt à l'actionnaire.

M. Hopkins: C'est le genre d'exploitation agricole pauvre dont je parlais lorsque j'ai posé mes premières questions.

M. de Jong: Dans sa proposition initiale, M. Wilson devait augmenter le montant des pertes agricoles déductibles du revenu non agricole. Qu'adviendra-t-il de cette suggestion?

M. Dodge: Monsieur le président, je voudrais dire qu'il est difficile de parler de ce sujet sans avoir sous la main l'avant-projet de loi ou un projet de loi. Si je puis me permettre, je pense qu'il serait plus productif d'attendre d'avoir tout l'ensemble car il faut examiner la réforme dans son ensemble. Nous avons retenu certaines suggestions faites par le Comité et un certain nombre de suggestions venant des groupes d'agriculteurs et nous avons essayé de les incorporer dans un ensemble acceptable. Je suis un peu gêné d'essayer de faire des commentaires à ce sujet avant d'être absolument certain que les éléments qui semblent bons en théorie pour les agriculteurs et pour nous fonctionnent vraiment dans la pratique. Si nous pouvons en être certains, comme j'ai dit que nous le serions en juin... Mais je pense que le commentaire de M. de Jong est très pertinent que nous ne voulons pas proposer quelque chose sans être certains que cela fonctionnera lorsque nous le mettrons en oeuvre.

Si cela est possible, j'aimerais vraiment que l'on reporte la discussion en attendant d'avoir tout l'ensemble, car nous tirons des éléments de ce que vous nous avez demandé de faire et de ce que les agriculteurs nous ont demandé de faire, et des éléments de ce que nous avons préparés, et nous essayons de fondre le tout dans un ensemble.

M. de Jong: Monsieur le président, je reconnais que j'essayais de soutirer quelques renseignements. J'espérais recueillir quelques indices me permettant d'avoir un sujet pour ma rubrique dans le *The Fort Qu'Appelle Times*.

Des voix: Oh, oh!

M. de Jong: Il y a là-bas des gens qui sont très intéressés par les changements escomptés parce qu'ils les concernent, et à juste titre.

M. Dodge: Le point important, c'est que la réforme n'entrera pas en vigueur avant le 1er janvier 1989.

M. de Jong: Très bien.

[*Text*]

May I move on to business meals and entertainment expenses? From the farm to—

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Yes. Well, I am going to ask—

Mr. Hopkins: We are getting like an American Congressional committee here.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): We have one related question here, which I am going to ask Mr. Weyman to. . .

Mr. David Weyman (Consultant to the Committee): Mr. Chairman, we have not been dealing specifically with the treatment of eligible capital property, which is business related, but we have been talking about farm quota and things of that kind and just generally with the capital gains treatment. It is really within the area of the capital gains, with which we are dealing, so I think in that sense it is on topic, Mr. Chairman.

You have referred to the recommendations of the committee. The capital gains treatment has been extended to things such as farm quota through the proposals that have come out, specifically these new proposals since December 16, and that we have been talking about.

Now that the capital gains treatment has been extended to the true capital gain realized on an asset like farm quota or business goodwill, as well as recognizing that any amounts that have been deducted previously are recaptured, like recaptured depreciation, is there any reason, in terms of simplification and the way the Income Tax Act is put together, that we could not drop eligible capital property as a separate concept in the Income Tax Act and as a separate set of rules? Why could we not drop that completely and treat these assets really as a separate depreciation class and just treat them all as depreciation as a depreciable asset for tax purposes with effectively a 7% rate on three-quarters of the cost? So you would have a deemed cost of three-quarters of the actual cost, deemed proceeds of three-quarters of the actual proceeds. You would have a 7% rate and you would basically have a separate depreciation class. In simplifying the act you could then really do away with all the rules that relate to eligible capital property.

Now that we have passed that long transitional period since the tax reform in 1972 when there was a reason, in terms of the transition in 1972 through 1984 in the treatment of eligible capital property. . . now that is behind us, I cannot see why we could not treat these assets as a separate depreciable class and thereby simplify the Income Tax Act, and I would be very interested to know if there is a reason.

[*Translation*]

Puis-je passer aux repas d'affaires et aux frais de représentation? De la ferme au. . .

Le président suppléant (M. Dorin): Oui. Très bien, je demanderai. . .

M. Hopkins: Nous sommes en train de devenir comme un comité du Congrès américain.

Le président suppléant (M. Dorin): Nous avons une question connexe que je demanderai à M. Weyman de. . .

M. David Weyman (expert-conseil auprès du Comité): Monsieur le président, nous avons pas abordé avec précision le traitement des biens en immobilisation admissibles, qui ont un rapport avec les activités commerciales, mais nous avons parlé des quotas de récolte et d'autres choses du genre et, seulement de façon générale, du traitement des gains de capital. Cela entre vraiment dans le domaine des gains de capital, que nous abordons, je pense donc que c'est tout à fait dans le sujet, monsieur le président.

Vous avez parlé des recommandations du Comité. Le traitement des gains de capital a été étendu à des éléments comme les quotas agricoles à la suite des propositions qui ont été avancées, en particulier des nouvelles propositions avancées depuis le 16 décembre, et dont nous avons parlé.

Maintenant que le traitement des gains de capital a été étendu au véritable gain de capital réalisé sur un élément d'actif comme les quotas agricoles ou la clientèle, tout en reconnaissant que les montants qui ont été déduits antérieurement sont récupérables, tout comme l'amortissement récupérable, y a-t-il une raison, en termes réels de simplification et au niveau de la mise en place de la Loi de l'impôt sur le revenu, pour laquelle on ne pourrait pas laisser tomber les biens en immobilisation admissibles de la Loi de l'impôt sur le revenu pour en faire une séparée, avec un ensemble de règles séparées? Pourquoi ne pas laisser tomber tout cela et traiter ces éléments d'actif véritablement comme une catégorie d'amortissement distincte et les traiter tout simplement comme l'amortissement d'un bien amortissable à des fins fiscales avec un taux réel de 7 p. 100 sur les trois quarts du coût? Vous auriez donc un coût réputé de trois quarts du coût réel, des produits réputés de trois quarts des produits réels. Vous auriez un taux de 7 p. 100 et en fait une classe d'amortissement distincte. En simplifiant la loi, vous pourriez vraiment supprimer toutes les règles qui s'appliquent aux biens en immobilisation admissibles.

Maintenant que vous avez traversé cette longue période de transition depuis la réforme fiscale en 1972, alors qu'il y avait une raison, en termes de transition en 1972 jusqu'en 1984 pour le traitement des biens en immobilisation admissibles. . . maintenant tout cela est du passé, je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas traiter ces éléments d'actif comme une catégorie amortissable distincte et par la même occasion simplifier la Loi de l'impôt sur le revenu. Je serais très intéressé de savoir s'il y a une raison particulière pour cela.

[*Texte*]

• 2055

Mr. Dodge: I would like Gerry to comment on that. Mr. Weyman, we have evolved through this. My reaction is that your question is not terribly different from a reaction we had around our own table as we were working through this; when that question was put, I felt that it was not by any means a suggestion we should not really look at. Our problem is to try to work through what is a real mass of changes at the moment. I would say it is an issue we probably ought to look at down the road, once we have the new system in and are familiar with it.

Gerry, you are the one who has really struggled with this particular issue, so maybe you would like to say something further.

Mr. Lalonde: There are two major reasons and a few smaller ones we did not incorporate that sort of a provision at this particular time.

One of them is that while in the context of farm quota the idea is pretty concrete—clearly one can look at it and say, yes, this is the particular property that you have sold; you have sold the farm quota for *x* amount of commodity, which represents *x* acreage of crop, and you are buying that acreage and you are buying the quota to go with it—the idea has been suggested that you could treat it as depreciable property. This is not inappropriate, but a different. . . A taxi licence is another thing that is fairly concrete, and you can tie right into it.

However, in 1972 the idea of eligible capital property was implemented because of the nature of these so-called "nothings" at the time, being intangible properties. To the extent that it is difficult to determine exactly what you have sold, or indeed whether what you have sold is that which you originally acquired in the first place, which went into the pool, the concept of an eligible capital property as an accumulating pool with amounts going in and coming out and deductions being applied against the pool works very well in a situation where you do not ever have to identify what was the original cost of that particular property you sold. Certainly goodwill is a good example of something that goes into eligible capital property. A few years later you may sell goodwill again. God only knows if it is the same goodwill as you bought; it is probably unlikely that it is.

This is one reason to deal with those intangibles that are truly intangible. You really do not know what you are selling, other than that you are selling something that is perceived to be of value both by the vendor and the purchaser.

[*Traduction*]

M. Dodge: J'aimerais que Gerry fasse des commentaires à ce sujet. Monsieur Weyman, nous avons traversé tout cela. Selon moi, votre question n'est pas très différente d'une réaction que nous avons constatée autour de notre propre table, alors que nous étions en train de travailler la question; lorsque la question a été soulevée, j'ai pensé qu'il s'agissait d'une suggestion que nous ne devrions pas écarter. À l'heure actuelle, nous essayons de passer à travers une grande quantité de changements. Je dirais que c'est une question que nous devrions probablement étudier un peu plus tard, une fois que le nouveau système sera en place et que nous nous serons familiarisés avec lui.

Gerry, vous êtes la personne qui s'est vraiment débattue avec cette question en particulier, et vous voudrez peut-être faire quelques commentaires à ce sujet.

M. Lalonde: Il existe deux raisons principales et quelques raisons secondaires pour lesquelles nous n'avons pas incorporé maintenant ce genre de dispositions.

La première, c'est qu'alors que dans le contexte des quotas agricoles, l'idée est assez concrète—on peut vraiment examiner la chose et dire oui, c'est la propriété que vous avez vendue; vous avez vendu le quota agricole pour un montant de produits *x*, ce qui représente une superficie en culture de *x*, et vous achetez cette superficie et vous achetez le quota qui va avec—l'idée a été mentionnée que vous pourriez traiter cela comme un bien amortissable. Cela n'a rien d'inconcevable, mais un différent. . . Un permis de taxi est une autre chose qui est assez concrète, et vous pouvez facilement faire un rapprochement.

Toutefois, en 1972, l'idée des biens en immobilisation admissibles a été mise en oeuvre en raison de la nature de ces soi-disant «riens» à l'époque, qui étaient les biens immatériels. Dans la mesure où il est difficile de déterminer exactement ce que vous avez vendu, ou en fait de déterminer si ce que vous avez vendu est bien ce que vous avez acheté à l'origine, et qui est allé dans l'ensemble, la notion d'un bien en immobilisation admissible, à titre de cumul avec des montants qui entrent et qui sortent et des déductions que l'on applique à ce montant accumulé, fonctionne très bien dans une situation où vous n'avez pas besoin d'identifier le coût initial du bien concerné que vous avez vendu. L'achalandage constitue certainement un bon exemple de quelque chose qui entre dans les biens en immobilisation admissibles. Quelques années plus tard, vous pouvez très bien revendre l'achalandage. Dieu seul sait si c'est le même achalandage que celui que vous avez acheté; c'est très peu probable.

C'est une raison de traiter ces biens immatériels qui sont vraiment immatériels. Vous ne savez pas vraiment ce que vous vendez, sinon que vous vendez quelque chose.

[*Text*]

The second reason is that if one were to go to a system where all new eligible capital properties were to go into the depreciable property system, you would wind up in a situation where taxpayers would be generating recapture and taxable capital gains, or indeed recapture and fully taxable income inclusions in respect of their eligible capital property pools under section 14 of the act, notwithstanding that they have acquired new eligible capital property, which would now be treated into the capital cost allowance system under the regulations. While this is not an insurmountable problem in terms of trying to shift properties from one pool to another, or balances from one pool to another, it does become an insurmountable calculation in the context of a tax reform measure that is brought out fairly well down the pipe in the tax reform process. As Mr. Dodge has mentioned, it has been an evolution through the tax reform process.

Certainly there we were looking at an equity problem, with taxpayers having troubles with accumulated balances in their eligible capital property, which on a disposition could trigger a recapture, notwithstanding that they have acquired new eligible capital properties. The difficulty is with determining exactly what is sold on the disposition of an eligible capital property where you would be in a capital cost allowance type regime, where you would look to see what the original capital cost was.

• 2100

The eligible capital property system is in some ways more generous than a capital cost allowance system, simply because of the pooling aspect. You can dispose of an eligible capital property, and reduce the balance of the pool. To the extent that the pool is not driven negative, nothing happens. There is no capital gain or income inclusion. It is just a reduction in the value of the pool. If we were to move to a capital cost allowance type system, you would be in a position where you would determine capital gains, if not recapture, on a property-by-property basis as those properties are disposed of. You would know what the cost of the particular property was when you disposed of it.

Those are the reasons we did not do that. Whether that type of idea might be good fodder for some future measure is certainly something worth considering. But it was a major, tightening change to consider it at this time. Of course the idea was not to do a tightening change, but rather to do a relieving change to extend the capital gains exemptions to eligible capital property.

Mr. Weyman: There would need to be a trade-off to achieve a significant simplification. It is unfortunate from the timing point of view that this could not be done at a

[*Translation*]

La deuxième raison, c'est que si l'on devait passer à un système dans lequel tous les nouveaux biens en immobilisation admissibles entreraient dans le système des biens amortissables, on se retrouverait dans une situation dans laquelle les contribuables provoqueraient une récupération et des gains en capital imposables, ou en fait un montant de récupération et un revenu entièrement imposable qui seraient inclus dans le cumul des biens en immobilisation admissibles en vertu de l'article 14 de la loi, nonobstant le fait qu'ils ont acquis de nouveaux biens en immobilisation admissibles, qui seraient présentement traités dans le système des déductions pour amortissement en vertu du règlement. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un problème insurmontable pour ce qui est d'essayer de transférer des biens d'un groupe à un autre, ou des soldes d'un groupe à un autre, cela devient un calcul insurmontable dans le contexte d'une réforme fiscale, qui est assez bien mis en évidence, en aval dans le processus de réforme fiscale. Comme l'a dit M. Dodge, il y a eu une évolution à travers le processus de réforme fiscale.

Il est certain que nous examinions un problème d'équité, auprès des contribuables ayant des problèmes avec des soldes accumulés dans leurs biens en immobilisation admissibles, qui, en cas de vente, pourraient déclencher une récupération, nonobstant le fait qu'ils ont acquis de nouveaux biens en immobilisation admissibles. La difficulté rencontrée consiste à déterminer avec exactitude ce qui est vendu lors de la vente d'un bien en immobilisation admissible lorsque vous vous retrouvez dans un régime de déductions pour amortissement, lorsque vous cherchez à connaître le coût initial en capital.

Le régime des biens en immobilisation admissibles est à certains égards plus généreux que celui de la déduction pour amortissement, en raison justement de la clause de cumul. On peut ainsi aliéner un bien en immobilisation admissible et réduire la valeur du montant cumulatif. Tant que le cumul n'est pas négatif, tout va bien. Il n'y a pas de gain en capital et le revenu n'est pas touché. Le montant cumulatif est tout simplement réduit. Si nous devions adopter un régime de déduction pour amortissement, il faudrait alors déterminer le gain en capital, sinon la récupérţion, dans chaque d'aliénation d'une propriété. On connaîtrait le coût de la propriété au moment de son aliénation.

C'est pourquoi nous n'avons pas choisi cette option. Il reste à voir s'il ne conviendrait pas de l'appliquer dans une mesure ultérieure, car ce genre de régime est beaucoup plus strict. Pour l'instant, toutefois, l'idée n'était pas d'adopter des mesures sévères mais plutôt de rechercher des dispositions d'allégement fiscal en accordant les mêmes exemptions aux biens en immobilisation admissible qu'aux gains en capital.

M. Weyman: Il faudrait adopter un compromis pour réaliser une véritable simplification. Toute la série de modification qu'on se propose d'adopter aurait été

[*Texte*]

time when a significant change is being made anyway in introducing capital gains treatment to the true capital gain on this kind of property. There is quite extensive legislation moving to this new regime, where things like a taxi licence and a farm quota are given this capital gains treatment. It is unfortunate that it should have to be done in two steps rather than doing it at the time of tax reform.

Mr. Dodge: Maybe Mr. Peters could draw your attention quickly to the other couple of small technical changes on the capital gains side since December.

Mr. Peters: Coming back to the paper we distributed under the heading of capital gains exemption, I have already considered the item referred to as (a) on eligible capital property. There are two other amendments.

The first one, under the heading of Qualified Small Business Corporation Shares, is relatively technical but still important. The capital gains arising on the disposition of qualified small business corporation shares are eligible for the special $500,000 capital gains exemption, as opposed to the regular $100,000. In determining whether or not a corporation qualifies as a qualified small business corporation, the basic test is that more than 50% of its assets must be used in carrying on an active business.

In the case of a holding corporation, one had to look at the underlying businesses carried on by the corporations held by the holding corporation. The rules previously required that, in order for a subsidiary of a holding company to qualify as an active business asset for purposes of determining the 50% test at the holding company level, at least 90% of the subsidiary's assets must have been used in carrying on an active business.

We received a number of representations, and in the course of the consultation a lot of people were saying that in effect this was a much more stringent test than if the holding company had not been there in the first place. As a result the rules have been changed to reverse the 50% and 90%, so that a holding company will now qualify as a small business corporation for purposes of this $500,000 exemption, provided that the 90% of its assets constitute active business assets. In determining whether or not the shares of a subsidiary will be considered to be an active business asset, the subsidiary need satisfy only the 50% test. Thus they view it on a consolidated basis. Essentially the test is the same, the 50% test that was intended originally.

• 2105

If you took a look at the very simple example of just a holding company and a subsidiary, as long as the

[*Traduction*]

l'occasion idéale pour introduire le gain en capital sur ce genre de propriété. Il est dommage qu'on n'ait pu être en mesure d'en profiter. Or, un grand nombre de nouvelles dispositions en ce sens seront prises dans le cadre de la réforme, comme c'est le cas des permis de taxi et des contigents agricoles qui seront traités comme des gains en capital. Il est dommage qu'on soit obligés de prendre les mesures en deux étapes plutôt que d'aller droit au but dans le cas de la réforme fiscale.

M. Dodge: M. Peters pourrait peut-être attirer votre attention quelques instants sur les autres petites modifications techniques apportées au gain en capital depuis décembre.

M. Peters: En référence aux documents que nous avons distribué, à la rubrique de l'exemption pour gain en capital, j'ai déjà présenté l'article a) sur les biens en immobilisation admissibles. Mais il y a deux autres modifications.

La première, sous la rubrique des actions admissibles de petites entreprises, est relativement technique mais demeure malgré tout importante. Le gain en capital réalisé sur la cession d'actions admissibles de petites entreprises peut donner droit à l'exonération spéciale de 500,000$ sur les gains en capital, plutôt qu'à l'exonération ordinaire de 100,000$. Pour déterminer si une société a droit au statut de petite entreprise admissible, il faut que plus de 50 p. 100 de son actif soit utilisé directement dans l'exploitation active de cette entreprise.

Dans le cas des sociétés de portefeuille, il fallait jusque-là examiner les activités exécutées par les entreprises détenues par la société de portefeuille. Il était alors exigé, pour que la filiale d'une société de portefeuille soit admissible en tant qu'élément d'actif entrant en ligne de compte pour la satisfaction du critère de 50 p. 100 au niveau de la société de portefeuille, qu'au moins 90 p. 100 de l'actif de la filiale ait été utilisé aux fins d'une exploitation active.

À la suite de plusieurs interventions, nous avons consulté un grand nombre de personnes, qui ont déclaré que ce critère était beaucoup plus sévère que celui qui serait appliqué si la société de portefeuille n'existait pas. C'est pourquoi les règles des 50 p. 100 et des 90 p. 100 ont été changées de manière à ce qu'une société de portefeuille puisse être admissible en tant que petite entreprise pour l'exemption de 500,000$, à condition que 90 p. 100 de son actif soit utilisé dans une entreprise exploitée activement. Pour que les actions d'une filiale soient considérées comme des éléments d'actif d'une entreprise exploitée activement, la filiale doit satisfaire uniquement aux critères de 50 p. 100. En somme, la société est considérée dans son ensemble. Le critère demeure sensiblement le même, c'est-à-dire qu'il a été fixé à 50 p. 100 comme on l'avait prévu à l'origine.

Prenons un exemple très simple, celui d'une société de porte-feuille ne comprenant qu'une seule filiale. Tant que

[*Text*]

subsidiary satisfied the 50% test, the holding company would satisfy it as well; whereas under the previous test, this was not necessarily the case.

The second change I would like to just refer to on the top of the next page deals with the flow-through of capital gains realized by trusts and distributed and allocated to its beneficiaries. The December 16 version did in fact maintain the character of capital gains as they were realized by trusts and allocated to their beneficiaries for the purposes of the $100,000 capital gains exemption.

However, if the capital gain realized by the trust was derived from qualified farm property or qualified small business corporation shares, while it still retained it character as a capital gain for the purposes of the $100,000 exemption, it lost its character as having been derived from these special kinds of assets.

That has again been remedied so they retain not only their character as capital gains but also their character as capital gains from qualified farm property or small business corporation shares, and hence qualify in the hands of the beneficiaries for the $500,000 exemption as opposed to just the $100,000 exemption.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Does anybody have any more questions on the capital gains area? We will move on to Mr. Hopkins.

Mr. de Jong: It seems as though the committee also recommended a thorough review of the capital gains. Does that end up as a. . .?

The Acting Chairman (Mr. Dorin): The chairman—he is not here so I can talk nasty about him—

Mr. de Jong: He is going to read the blues on this one.

Some hon. members: Oh, oh!

The Acting Chairman (Mr. Dorin): He managed to convince some members of the committee that the government should review the whole question of indexed capital gains—in other words, eliminate capital gains, true capital gains, if you like, or bring in indexing and so we made a recommendation to humour him.

Mr. de Jong: It is on the record.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): You can ask about it. I am surprised you went along with it.

Mr. de Jong: It was part of a discussion of trying to find a way in which we could deal with capital gains as any other income and recognizing that through inflation, the value of properties increases and you do not want to tax that inflationary increase.

As well, if you are going to treat it as income then you have to also consider losses. I think there was a recognition that this was going to lead us into all sorts of swamps and that a more proper study was needed to see if

[*Translation*]

la filiale satisfait au critère de 50 p. 100, la société de porte-feuille y satisfait également. Selon les anciens critères, cela n'était pas forcément le cas.

Le deuxième changement que je voudrais vous présenter se trouve en haut de la page suivante. Il s'agit des gains en capital accréditifs réalisés par les société fiduciaires, pour ensuite être distribués et attribués aux bénéficiaires. La version du 16 décembre maintenait en fait le gain en capital réalisé par les sociétés fiduciaires et réparti aux bénéficiaires dans le calcul de l'exonération de 100,000$ au titre des gains en capital.

Toutefois, si le gain en capital réalisé par la société fiduciaire provenait de biens agricoles admissibles ou d'actions admissibles de petites entreprises, il continuait à s'appliquer à l'exemption de 100,000$ mais n'était plus considéré comme un gain provenant de ces types d'actifs particuliers.

La situation a été rectifiée de manière à ce que ces gains continuent à être considérés comme des gains en capital en même temps que des gains provenant de biens agricoles admissibles ou d'actions admissibles de petites entreprises. De cette façon, pour les bénéficiaires, ils sont admissibles à l'exonération de 500,000$ plutôt qu'à celle de 100,000$.

Le président suppléant (M. Dorin): Y a-t-il d'autres questions à poser au sujet des gains en capital? Nous allons donner la parole à M. Hopkins.

M. de Jong: Je croyais que le comité avait également recommandé un examen approfondi des gains en capital. Est-ce que cela met un terme. . .?

Le président suppléant (M. Dorin): Le président est absent—je peux donc le critiquer. . .

M. de Jong: Il lira les bleus de la réunion?

Des voix: Ha, ha!

Le président suppléant (M. Dorin): Il a réussi à convaincre quelques membres du comité que le gouvernement devrait revoir toute la question des gains en capital indexés—autrement dit supprimer les gains en capital, les gains véritables en capital, ou encore introduire une clause d'indexation. Nous avons donc présenté une recommandation pour le mettre en boîte.

M. de Jong: C'est consigné au compte rendu.

Le président suppléant (M. Dorin): Vous pouvez le consulter. Je suis étonné que vous vous soyez prêté à ce jeu.

M. de Jong: C'était dans le cadre d'une discussion portant sur l'opportunité de traiter les gains en capital de la même manière que les autres revenus, c'est-à-dire de reconnaître le facteur d'inflation, la valeur de plus value, de manière à ne pas taxer l'augmentation attribuable à l'inflation.

Dans le même ordre d'idée, si les gains en capital sont considérés au même titre que les autres revenus, il faut alors tenir également compte des pertes. On s'est entendu pour dire que cet examen risquait d'entraîner des

[*Texte*]

there was some way in which you could go down the path without doing tremendous harm to the treasury.

Mr. Dodge: Mr. Chairman, maybe I could just make a quick comment here. As the committee was well aware, the capital gains issue is handled quite differently as you go across the different western countries. Indeed, as I presume you are aware, it is one of the issues that is probably likely to confront the U.S. Congress quite quickly when they come back.

However, I think one of the really important things to remember is that we in Canada have in one way one of the most rational systems in the sense that we deem realization upon death.

A lot of what other countries wrestle with in part of the indexing feature and everything else is to try to prevent the lock-in event that arises if indeed the gain dies at the time of death so that one holds forever.

• 2110

Clearly we in the department will continue to monitor and watch this very carefully. The first aim of the government is to make sure we do not get into those sorts of inflationary periods where this really becomes a problem. But we also recognize we must always have a system that is not only fair, but does not drive taxpayers to try to hold assets offshore and so on.

So this is a very active part of the department's work program over the next two or three years: to continue to stay very much on top of the issue. But the government's strong view is that the critical thing is to ensure we have reasonably stable prices. As long as we have reasonably stable prices, then the issue really does not arise.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Our recommendation assignment was that they do something in 1990 after a complete review of the subject. We still have a little time, and it may be that some review will take place and we may get some new proposals. We asked them to review it.

Mr. Weyman: Well, Mr. Chairman, this draft legislation contains not only the two-thirds inclusion rate in 1988 and 1989 but also the three-quarters inclusion rate for 1990 and subsequent years. So once this legislation is passed, all of that is part of the tax system.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): We are looking at the three-quarters rate. Collectively we thought two-thirds was all right, but three-quarters was possibly getting quite high without any compensation for inflation. That is why we had the general issue to coincide with the coming in of the three-quarter rate. Is that capital gains? Is everybody satisfied?

[*Traduction*]

complications et qu'il fallait d'abord procéder à un étude sérieuse des mécanismes qu'on pourrait adopter à cet égard sans vider les coffres de l'État.

M. Dodge: Monsieur le président, permettez-moi de présenter brièvement une observation à ce sujet. Comme le comité en est bien conscient, les gains en capital sont traités de façon fort différente dans les divers pays occidentaux. À vrai dire, j'imagine que vous vous en doutez, le Congrès américain sera sans doute saisi de cette question dès qu'il reprendra ses délibérations.

Il reste que nous ne devons pas oublier que nous avons au Canada l'un des régimes les plus rationnels qui soit, en ce sens que la réalisation est réputée valide au moment du décès.

Les autres pays connaissent toutes sortes de difficultés concernant l'indexation, entre autre, parce qu'ils essaient d'empêcher la réalisation de l'effet de blocage qui intervient lorsque des gains sont arrêtés au moment du décès.

Le ministère ne manquera pas de suivre l'évolution de la situation de très près. Le gouvernement, pour sa part, doit veiller avant tout à éviter les périodes de forte inflation qui risquent de créer de graves difficultés. Il faut en outre reconnaître que le régime fiscal doit, en plus d'être juste, être conçu de manière à ne pas inciter les contribuables à investir à l'étranger.

C'est là un aspect primordial de notre programme de travail ministériel pour les deux ou trois prochaines années: continuer à maîtriser la situation. Par ailleurs, il importe au plus au point que les prix demeurent relativement stables. Tant que les prix demeureront raisonnablement stables, le problème ne se posera pas de façon aigue.

Le président suppléant (M. Dorin): Nous avons recommandé que des mesures soient prises en 1990 après un examen complet de la question. Il nous reste encore un peu de temps, de sorte qu'on peut s'attendre à certains travaux d'examen qui aboutiront peut-être à de nouvelles propositions. Nous avons demandé un réexamen.

M. Weyman: Monsieur le président, ce projet de loi prévoit non seulement le taux d'inclusion de deux-tiers pour 1988 et 1989, mais également le taux d'inclusion de trois-quarts pour 1990 et les années suivantes. Une fois que la loi aura été adoptée, ces dispositions feront partie de notre régime fiscal.

Le président suppléant (M. Dorin): Nous sommes en train d'examiner la question du taux de trois-quarts. Collectivement, nous étions d'avis qu'un taux de deux-tiers était suffisant et que celui de trois-quarts devenait peut-être un peu onéreux sans compensation pour l'inflation. C'est pourquoi nous avons demandé que la question soit tranchée au moment de l'entrée en vigueur du taux de trois-quarts. En a-t-on fini avec les gains en capital? Tout le monde est-il satisfait?

[*Text*]

Mr. Hopkins: If Mike Cassidy were here he would be asking more questions.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): The chairman would be asking why they had not done it, but we are spared from that tonight.

Mr. Hopkins: Mr. Chairman, recent Ontario and Quebec budgets have been very supportive of research and development in the tax systems. Why does the present federal tax reform take away tax incentives from research and development? We are working at cross-purposes here.

Mr. Dodge: Mr. Hopkins, I think the major premise of your statement is wrong. Indeed by retaining the credit rates at their old level—remember those are credits and not deductions—what in fact happens is that more income is covered by the credit because of the lower tax rate than was previously the case.

So it is unlike the situation with respect to the regional credits, where we reduced the level of the credit *pari passu* with the rate reduction so it sheltered the same amount of income.

On the research and development side, we left the credit level at exactly the same level we had before. With the reduction in the tax rate, it means it shelters even more income from tax than it did before.

So the research and development system has become relatively more generous under tax reform. The key issue the committee and a number of outside people had raised was in regard to the 50% rate to ensure all taxpayers paid some tax and could not shelter all of their income from tax.

We looked at that. Once we got the evidence in on a company-by-company basis, to which we did not have access prior to June, we saw the 50% was a bit too tough and we moved to 75%. This accomplished the objective we had set out to accomplish, but we had erred in setting the rate because we did not have the information on an individual company basis.

• 2115

Indeed, this afternoon we met with one of the big research and development committees and it is reasonably accepted as a fair compromise in order to ensure that profitable companies pay tax while at the same time providing the incentive for research and development.

The second thing we have done, as the committee is well aware, is that we worked with our colleagues at

[*Translation*]

M. Hopkins: Si Mike Cassidy était ici, il aurait sans doute encore des questions à poser.

Le président suppléant (M. Dorin): Le président aurait demandé pourquoi ce n'est pas encore fait, mais nous allons échapper à cette question ce soir.

M. Hopkins: Monsieur le président, les derniers budgets de l'Ontario et du Québec sont très favorables à la recherche et au développement sur le plan fiscal. Pourquoi, dans la réforme fiscale fédérale envisagée, cherche-t-on à supprimer les stimulants à la recherche et au développement? N'est-ce pas là nager à contre-courant?

M. Dodge: Monsieur Hopkins, je dois dire que les prémisses de votre énoncé sont inexactes. Au contraire, en conservant les crédits d'impôt au niveau précédent—et rappelons-nous qu'il s'agit bien de crédits et non pas de déductions—il se trouve qu'un pourcentage plus élevé du revenu est visé par le crédit étant donné que le taux d'imposition est inférieur à ce qu'il était précédemment.

Les effets sont donc très différents de ceux des crédits régionaux, pour lesquels nous avons réduit le niveau du crédit en proportion de la réduction des taux, de sorte que c'est la même part de revenu qui est demeurée protégée dans ce cas.

Pour la recherche et le développement, nous avons maintenu le niveau du crédit exactement au même niveau que précédemment. Grâce à la réduction des taux d'imposition, c'est en réalité une plus grande part du revenu qui se trouvera à l'abri des impôts.

Ainsi, les dispositions fiscales applicables à la recherche et au développement seront relativement plus génreuses après l'entrée en vigueur de la réforme fiscale. Le principal problème qu'ont relevé le Comité et plusieurs personnes de l'extérieur a trait au taux de 50 p. 100 visant à ce que tous les contribuables aient des impôts à payer et ne puissent mettre à l'abri la totalité de leurs revenus.

Nous avons étudié ce problème. Lorsque nous avons pu consulter les données sur les entreprises individuelles, données auxquelles nous n'avions pas accès avant le mois de juin, nous avons pu constater que ce niveau de 50 p. 100 était quelque peu rigoureux et nous l'avons fixé à 75 p. 100. L'objectif visé sera quand même atteint, mais nous avions raté la cible dans un premier temps faute d'informations suffisantes sur chaque entreprise individuellement.

Justement, nous avons rencontré, cet après-midi, les membres d'un des comités de recherche et développement les plus importants, qui ont jugé que le compromis était raisonnable, puisqu'il fait en sorte que les entreprises qui réalisent un bénéfice paient des impôts dont en maintenant, des stimulants à la recherche et au développement.

Par ailleurs, comme vous le savez, nous avons travaillé en collaboration avec nos collègues de Revenu Canada.

[*Texte*]

Revenue. Mr. MacKay and Mr. Wilson worked very hard to get improvements in the administrative machinery in terms of the refundability of the research and development tax credits and to try to speed up that process. A set of not only proposals but administrative procedures was put out in February, which I think have been very well received in respect of speeding it up, while at the same time ensuring we do not get into problems with fraudulent research and development being claimed.

I think we have dealt with research and development in a good way, unlike other tax reforms. The German tax reform, for example, has eliminated research and development credits. We have retained them and retained them at the same level so they are in fact even more powerful in the system.

Mr. Hopkins: I read a magazine article in which Mr. de Grandpré of Northern Telecom was interviewed and it stated that he would start off talking with"animated intensity" when he spoke on research and development in tax reform.

The article indicated that he was confronting senior bureaucrats about matters such as Ottawa's plan to eliminate tax deductions for the expense of buildings where research and development is done.

He is quoted as asking the deputy minister if he thought research and development can be done without a roof overhead. Has Mr. de Grandpré been talking to you on this, Mr. Dodge?

Mr. Dodge: He certainly has.

Mr. Hopkins: We would like to hear your side of the story.

Mr. Dodge: The buildings issue is probably one of the most difficult ones to deal with, because most buildings are indeed fungible in their use. It is quite possible to use them for research and development one day and as ordinary business offices the next day.

That, as you can well appreciate, creates considerable difficulties. A company will put up a new building, fully depreciate it, write it off as a research and development operation, put the research and development people in there and then three years later when it has to build the next building, move the research and development people again.

Mr. Hopkins: But do you have any tax incentive in that building at all? Have you just written the whole thing off? Have you taken it away?

Mr. Dodge: Well, under the pre-reform revisions, if that building were to be used primarily for research and development, the whole building could be written off immediately; and once written off, there was not a

[*Traduction*]

MM. MacKay et Wilson ont beaucoup travaillé à l'amélioration des rouages administratifs afin de faciliter le remboursement des crédits d'impôt à la recherche et au développement et d'accélérer le processus. Un ensemble de propositions et de nouvelles procédures administratives ont été déposées en février. Celles-ci ont été bien accueillies, car elles permettront d'accélérer les formalités, tout en empêchant les déductions frauduleuses au titre de la recherche et du développement.

À mon avis, par conséquent, nous avons abordé le problème de la recherche et du développement de façon positive, contrairement à ce que d'autres pays ont fait. Dans leur réforme fiscale, par exemple, les Allemands ont supprimé les crédits à la recherche et au développement. Nous les avons non seulement conservés, mais nous les avons en outre maintenus à un niveau qui les rend encore plus efficaces.

M. Hopkins: Je lisais, l'autre jour, dans une revue, un article relatant une entrevue avec M. de Grandpré de Northern Telecom. On y disait son discours «s'animait» au moment où il abordait le traitement de la recherche et du développement dans la réforme fiscale.

Selon l'article, M. de Grandpré aurait maille à partir avec des hauts fonctionnaires sur certaines questions comme le projet de suppression des déductions relatives aux locaux de recherche et de développement.

Selon l'article, il aurait demandé au sous-ministre s'il était possible d'après lui de se livrer à des activités de recherche et de développement en plein air. M. de Grandpré a-t-il discuté de cette question avec vous, monsieur Dodge?

M. Dodge: Certes.

M. Hopkins: Nous aimerions entendre votre version de l'histoire.

M. Dodge: La question des bâtiments est, sans doute, la plus difficile à régler, étant donné que la plupart d'entre eux sont fongibles dans leur utilisation. Un jour, ils peuvent être utilisés pour la recherche et le développement, et être affectés le lendemain aux activités courantes.

Vous comprendrez donc les problèmes énormes que posent ces changements de destination. Ainsi, une entreprise pourrait construire un nouveau bâtiment, l'amortir intégralement, en inscrive les coûts au titre de la recherche et du développement, y installer le personnel de R&D pendant un certain temps, pour le déménager ailleurs, trois ans plus tard, au moment où il lui faut de nouveaux locaux.

M. Hopkins: Mais n'existe-t-il pas malgré tout certains dégrèvements pour cet immeuble? Avez-vous supprimé tous les allégements?

M. Dodge: À vrai dire, si l'on se reporte aux modifications d'avant la réforme, la totalité des coûts de l'immeuble pouvaient être déduits immédiatement, si l'immeuble était utilisé principalement pour la recherche

[*Text*]

sensible way to get it back when a company moved its administrative offices into that building.

So we have said that an ordinary building is going to be treated as an ordinary building whether you are housing your scientists or whether you are housing your clerks in it.

If, on the other hand, you have a special structure, a wind tunnel, or something that is clearly a special structure, then it will be dealt with differently, but an ordinary office building... We had some very considerable problems with them.

Mr. Lalonde: I just want to clarify what I perceive might be a bit of a misunderstanding. I am not sure if it is. Capital cost allowance, at the normal rate applicable to all buildings, would still be available to a building used for research and development. It is not that they get nothing. It is that they now get moved from a situation where the total cost of the building can be written off in the year in which it is acquired—

• 2120

Mr. Hopkins: In what period?

Mr. Lalonde: Previously, it could be written off right away in the year it was acquired. If they did not want to write it off at that time, they could carry it forward as an R and D deduction and deduct it at any future time as well.

Under the post-tax reform system the building would be put into the applicable capital cost allowance class, the same as all the other buildings the particular taxpayer or corporation would own. It would be depreciated at the applicable capital cost allowance rate, which after tax reform would be 4% on a diminishing balance rate.

Mr. Hopkins: It is rather interesting that this was allowed to be written off in one year when you just finished a discussion on farm equipment that is being allowed over a number of years. I think there is a scenario here in the different way in which your farm community is treated vis-à-vis your industrial community.

On this particular item, why would you put in an R and D building? It is all right to say you did it, but why would you put an R and D building into the same category as any other part of the industrial complex? I believe that is what you are saying. I am not misquoting you there, am I?

Mr. Dodge: No. It would be treated as a building that is now depreciated at 4%, unless it was a special structure, a wind tunnel or—

Mr. Peters: I think there is a little bit of confusion as to whether or not we are referring to the previous regime or the post-tax reform regime.

[*Translation*]

et le développement. Une fois la déduction obtenue, il était très difficile de la récupérer si la société décidait d'y installer plutôt ses services administratifs.

C'est pourquoi nous avons décidé de traiter tous les immeubles de la même façon, qu'ils soient destinés au personnel scientifique ou au personnel administratif.

En revanche, pour les ouvrages spéciaux, comme les tunnels éoliens ou les autres installations destinées expressément à la recherche et au développement, nous avons prévu un traitement fiscal particulier. Ce n'est pas le cas des immeubles ordinaires, qui nous ont posé toutes sortes de problèmes.

M. Lalonde: Je voudrais apporter certaines précisions pour éviter tout malentendu possible. Je ne voudrais pas qu'il y ait d'ambiguité. Voici. La déduction pour amortissement, au taux normal applicable à tous les bâtiments, continuerait évidemment de s'appliquer aux immeubles utilisés pour la recherche et le développement. On peut donc se prévaloir de certaines déductions pour ces immeubles. La différence, c'est que jusque-là il était possible de déduire le coût total de l'immeuble dans l'année de son acquisition...

M. Hopkins: A quel moment?

M. Lalonde: Auparavant, il était possible d'en déduire le coût immédiatement dans l'année d'acquisition. Si la société préférait ne pas se prévaloir de la déduction à ce moment-là, elle pouvait la reporter à une année ultérieure.

Après l'entrée en vigueur de la réforme fiscale, cet immeuble serait classé, aux fins de la déduction pour amortissement, dans la même catégorie que tous les autres immeubles que possède un contribuable ou une société. Il serait amorti au taux applicable à la catégorie qui, après la réforme fiscale, sera fixé à 4 p. 100 du solde restant.

M. Hopkins: Il est plutôt curieux que l'on ait autorisé une déduction totale dans une même année alors que, comme on en discutait tout à l'heure, l'équipement agricole ne pouvait être déduit que sur plusieurs années. Ce fait montre bien que les agriculteurs ne sont pas traités sur le même pied que les industriels.

Mais pour en revenir à notre propos, pourquoi refusez-vous un statut particulier aux immeubles de R&D? Pourquoi faut-il que les immeubles de R&D soient placés dans la même catégorie que les autres équipements industriels? Au fonds, n'est-ce pas à cela que les choses reviennent ou vous ais-je mal interprété?

M. Dodge: L'immeuble serait traité comme tous les autres immeubles, c'est-à-dire qu'il serait amorti à un taux de 4 p. 100, à moins qu'il ne s'agisse d'un ouvrage spécial, comme un tunnel héolien ou...

M. Peters: J'ai l'impression qu'on a tendance à confondre les régimes en vigueur avant et après la réforme fiscale.

[*Texte*]

Mr. Hopkins: I am referring to it right now—

Mr. Peters: Right now; it—

Mr. Hopkins: —under the tax reform. I believe you said it was being treated the same as other buildings in that particular industrial complex. Am I right?

Mr. Dodge: After tax reform.

Mr. Hopkins: On tax reform.

Mr. Peters: Yes.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): It has not, but it will have.

Mr. Hopkins: Surely, at a time when it becomes so important for the country to compete internationally, research and development becomes even more important today than it has in the past. Why would we be taking away this type of incentive at a time when it is extremely important for our industrial complex, if we are going to compete?

You cannot tell me National Revenue fails to police these things. If that building were changed over for another use I am sure you would find out about it before very long. If you had written that building off right away, surely you are going to keep records on that. You will be able to have people take a look at it on an annual basis to make sure it is still being used for the purposes for which the tax was granted.

Do you make any allowance or considerations for this at all?

Mr. Dodge: I think you are suggesting that we would have some sort of change in use rule, which would say that all of a sudden, when more than 50% of the occupants of the floor area were not R and D people, it then reverted back and we had a full recapture of the CCA and began to depreciate it at 4%.

Administratively, that is an inordinately complex sort of thing to do. The change in use rules we have in the system are not terribly easy to use: we were talking earlier about Mr. Holtmann's farm, whether or not it had really changed use when he became an MP.

It really was a very difficult thing to administer. While it makes a whole lot of sense for all the special structures, for an ordinary office building it really was just not very practical. It created a really stupid incentive in the system. Every time Bell Canada or BNR wanted to put up a new building, they just moved their R and D people around. That is not the sort of thing it makes sense to encourage through the tax system.

[*Traduction*]

M. Hopkins: Je parlais des dispositions maintenant. . .

M. Peters: Maintenant. . .

M. Hopkins: . . . qui entreront en vigueur en même temps que la réforme fiscale. J'ai cru comprendre que l'immeuble de R&D serait traité de la même façon que tous les autres immeubles du complexe industriel. Est-ce exact?

M. Dodge: Oui, après la réforme fiscale.

M. Hopkins: Après la réforme fiscale.

M. Peters: Oui.

Le président suppléant (M. Dorin): Ce n'est pas encore le cas, mais ce le sera.

M. Hopkins: Au moment où plus que jamais il importe de demeurer concurrentiels à l'échelle internationale, les activités de recherche et de développement joueront un rôle vital. Comment justifier alors que l'on fasse marche arrière et que l'on supprime des stimulants propres à renforcer notre compétitivité?

Ne me dites pas que Revenu Canada n'est pas en mesure de contrôler ce genre de chose. Si l'on change l'affectation de l'immeuble, je suis persuadé qu'on le découvrira tôt ou tard. Les déductions dont l'immeuble aura fait l'objet à ce moment-là figureront sûrement dans les états financiers et les dossiers. Il suffirait de mettre sur pied une équipe chargée de vérifier annuellement si l'immeuble est toujours affecté à la destination qui lui a permis de bénéficier de la déduction.

N'avez-vous pas envisagé cette possibilité?

M. Dodge: Ce que vous proposez, en définitive, c'est que nous adoptions un règlement sur les changements de destination, qui stipuleraient, par exemple, qu'à partir du moment où plus de 50 p. 100 des occupants des locaux ne relèvent plus du service de R&D, l'immeuble change de catégorie. Il nous faudrait alors récupérer la déduction pour amortissement et commencer à appliquer le taux de 4 p. 100.

Ce régime serait extrêmement lourd à gérer sur le plan administratif. Déjà, les règles de changement de destination qui existent sont lourdes à administrer: Nous parlions justement tout à l'heure de la firme de M. Holtmann en nous demandant si elle avait changé de destination depuis qu'il est devenu député.

Les anciennes dispositions étaient extrêmement difficiles à administrer. Alors que tout est clair et net dans le cas des ouvrages spéciaux, la question se complique énormément lorsqu'il s'agit d'immeubles à bureaux ordinaires. A tout prendre, ce stimulant manquait tout à fait de cohérence. Chaque fois que Bell Canada ou BNR veut construire un nouvel édifice, elles invoquent leurs activités de R&D. Il n'est pas logique que le régime fiscal encourage ce genre de stratagème.

[*Text*]

• 2125

The Acting Chairman (Mr. Dorin): I think it would be useful if you equated it to renting, for example, because if the person doing the R and D chose to rent, that full rent would be deductible or would be an eligible expenditure. Would that not be the case?

Mr. Dodge: Rent is normal.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Rent is not.

Mr. Dodge: No, rent is normally—

Mr. Peters: Rent is normally deductible—

Mr. Dodge: Deductible.

Mr. Peters: —whether it is for R and D or for other normal purposes.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Exactly. I am saying that any amount between the rent, if you like, and the cost of building a building, which obviously is going to be substantial, is really a capital cost that may or may not have anything to do with research and development. It might have a lot more to do with land development.

Mr. Peters: As well, the asset is actually there. Part of the rationale of providing an immediate write-off of R and D expenditures, even if they are of a capital nature, is the risk inherent in conducting research and development. There is the possibility that, notwithstanding you have spent a great deal of money on capital expenditures, when all is said and done you may have nothing to show for it because the research may turn out to be unsuccessful and may not produce a commercially exploitable product. That is pretty unlikely in the case of a normal office building. It is a capital expenditure, as the chairman has correctly pointed out, but it is also not a capital expenditure with the risk normally associated with research and development capital expenditures.

Mr. Hopkins: Did you say the cost of R and D proper, the pure R and D side, has not changed in the tax rate?

Mr. Dodge: The basic tax credit rate of 20% has not changed.

Mr. Hopkins: Then you have not changed it, and you have taken away the tax incentive formerly given for the building itself to cover the R and D. Therefore, you have in fact reduced the incentive for R and D in Canadian industry.

Mr. Dodge: No. We provided a 20% credit. When we taxed income at 36%, that 20% credit would cover just slightly over half, if you will. Just slightly over half the tax on $100 of income would be covered with a 20% credit. We have now reduced the tax rate to 28%, so that 20% credit will cover the tax on slightly over half income of $150 or $160. The value of the credit in terms of sheltering income for tax has actually increased. Relative

[*Translation*]

Le président suppléant (M. Dorin): Je pense qu'il serait utile de comparer cela à de la location, par exemple, étant donné que lorsqu'une personne qui se livre à des activités de R&D choisit de louer ses locaux, elle peut déduire la totalité de son loyer comme une dépense admissible. N'est-ce pas le cas?

M. Dodge: C'est normal.

Le président suppléant (M. Dorin): Ce ne l'est pas.

M. Dodge: Non, le loyer est normalement. . .

M. Peters: Le loyer est normalement déductible. . .

M. Dodge: Déductible.

M. Peters: . . . que les locaux servent à des fins de R&D ou à d'autres fins courantes.

Le président suppléant (M. Dorin): Exactement. J'estime que la différence entre le loyer, si vous voulez, et le coût de construction d'un édifice qui, de toute évidence, risque d'être élevé, est effectivement un coût d'immobilisation qui peut très bien n'avoir rien à voir avec la recherche et le développement. En fait, cette dépense relève beaucoup plus de la mise en valeur foncière.

M. Peters: De même, l'actif est effectivement là. L'une des raisons invoquées pour justifier l'amortissement immédiat des dépenses de R&D, même si elles servent à des fins d'immobilisation, a trait aux risques inhérents à la recherche et au développement eux-mêmes. Il est possible que, malgré d'énormes montants d'argent investis dans des immobilisations, vous n'ayez au bout du compte rien à montrer, si la recherche s'avère infructueuse et ne permet pas la mise au point d'un produit commercialisable. Cela est assez peu probable dans le cas d'un édifice à bureaux ordinaire. Nous parlons aussi d'une dépense en immobilisation, comme l'a fort pertinemment souligné le président, mais sans le risque normalement inhérent aux dépenses en immobilisation reliées à la recherche et au développement.

M. Hopkins: Êtes-vous en train de nous dire que le taux applicable aux dépenses de R&D proprement dites n'a pas changé?

M. Dodge: Le taux de base du crédit d'impôt de 20 p. 100 n'a pas changé.

M. Hopkins: Vous ne l'avez donc pas modifié, mais vous avez supprimé les encouragements fiscaux accordés jusqu'ici à l'égard des locaux affectés à la R&D. Par conséquent, vous avez réduit les mesures incitatives applicables à la R&D dans l'industrie canadienne.

M. Dodge: Non, puisque nous accordons un crédit de 20 p. 100. Lorsque le taux d'imposition se situe à 36 p. 100, ce crédit de 20 p. 100 représente un peu plus de la moitié, si vous voulez. Un peu plus de la moitié de l'impôt perçu sur chaque 100$ de revenu est visée par ce crédit de 20 p. 100. Nous avons maintenant réduit le taux d'imposition à 28 p. 100, de sorte que ce crédit de 20 p. 100 s'appliquera à l'impôt perçu sur un peu plus de la

[*Texte*]

to the tax on the income one expects to get from investing in R and D, it is in fact considerably more generous than it was before.

Mr. Hopkins: How does this compare on a similar basis with the American and Japanese tax systems? Do you have any comparisons of these?

Mr. Dodge: We have a detailed comparison we would be prepared to provide the committee. As you know, the Americans are phasing out their tax credit, and the Germans have done away with theirs in total. The British system was not nearly as generous as ours. I am not totally familiar with the Japanese system in terms of precisely how they handled it. In aggregate terms, however, I do know that of all of the G-7 countries we still have far and away the most generous tax system. It is not the most generous in the world. There are smaller countries with more generous systems, but of the major countries, ours is the most generous tax system in its treatment of R and D.

• 2130

Mr. Hopkins: I would like to submit to you the table that was in that article and have you comment on it, because it did not give Canada the lowest incentives by comparison.

Mr. Dodge: If we are thinking of the same article, remember that there are two columns. One is the expenditure side and one is the tax treatment side. If you look at the tax treatment side, we are the most generous. If you look at the expenditure side, largely because of the much larger military expenditures that are made in other countries that really go into R and D—

Mr. Hopkins: That would not be true with Japan because they do not necessarily have a major military complex.

Mr. Dodge: No. Military spending is not the only reason. Certainly if—

Mr. Hopkins: You can use the British system and the U.S. system in that regard, but certainly not Japan.

Mr. Dodge: Or the French.

Mr. Hopkins: Mr. Chairman, I was really trying to get at here in general whether we should take a look internationally at our major competitors when we form policy on taxation and tax incentives for research and development. Surely we have to use the international systems as a guide to treat our own people in the same

[*Traduction*]

moitié de chaque 150$ ou 160$ de revenu. La valeur du crédit, en tant qu'abri fiscal, a, de fait, augmenté. Pour ce qui est de l'impôt sur le revenu qu'un contribuable peut s'attendre à épargner en investissant dans la R&D, ce crédit est, en fait, considérablement plus généreux qu'il ne l'était avant.

M. Hopkins: Comment notre régime fiscal se compare-t-il à celui des Américains et des Japonais à cet égard? Avez-vous établi ce genre de comparaisons?

M. Dodge: Nous avons établi une comparaison détaillée dont nous sommes prêts à vous faire part. Comme vous le savez, les Américains sont sur le point de supprimer graduellement leurs crédits fiscaux, tandis que les Allemands les ont déjà tous supprimés. Le régime britannique n'est pas tout à fait aussi généreux que le nôtre. Je ne suis cependant pas très au courant des particularités inhérentes au régime fiscal japonais. Dans l'ensemble, je sais toutefois que de tous les pays du Groupe des Sept, c'est nous qui avons, et de loin, le régime fiscal le plus généreux. Ce n'est pas le plus généreux au monde, puisqu'il existe de petits pays dont le régime fiscal est encore plus généreux, mais parmi les principaux pays, nous sommes nettement en avance sur les autres en ce qui a trait au traitement fiscal que nous réservons à la R&D.

M. Hopkins: J'aimerais vous soumettre le tableau qui a paru dans cet article afin que vous le commentiez, puisque selon ce tableau, le Canada ne semble pas faire aussi bonne figure que vous le prétendez.

M. Dodge: Si nous parlons bien du même article, je vous rappelle que ce tableau avait deux colonnes. L'une d'elles énumère le type de dépenses, tandis que l'autre indique le traitement fiscal qui leur est réservé. Si vous regardez du côté du traitement fiscal, vous allez constater que nous sommes les plus généreux. Si vous regardez du côté des dépenses, compte tenu en grande partie de la proportion beaucoup plus grande des dépenses militaires faites dans d'autres pays et qui relèvent vraiment de la R&D. . .

M. Hopkins: Cela n'est pas vrai dans le cas du Japon, puisque ce pays n'a pas nécessairement un arsenal militaire si important.

M. Dodge: Sans doute, mais les dépenses militaires ne sont pas la seule raison. Bien sûr, si. . .

M. Hopkins: Vous pouvez prendre le régime britannique ou celui des États-Unis comme exemples à cet égard, mais certainement pas celui du Japon.

M. Dodge: Ou encore le régime français.

M. Hopkins: Monsieur le président, ce que j'essaie de savoir ici, c'est si nous devons ou non regarder ce qui se fait ailleurs, chez nos principaux concurrents, par exemple, lorsque vient le temps d'établir notre politique fiscale et nos mesures d'encouragement à la recherche et au développement. Il n'y a pas de doute, pour moi, que

[*Text*]

way so we can better compete and better produce new products and research and development.

Mr. Dodge: This is undoubtedly true. As I said, on the tax side among the major countries, we have the most generous system. That is not true on the expenditure side, but it is true on the tax side.

Mr. de Jong: It seems to me that part of the problem—and we are here wandering off a bit—and the other reason we have so little R and D expenditure compared with, let us say, the United States, is that the study by both Senator Lamontagne and Ontario showed that multinational corporations did very little research here in Canada, whereas Canadian-owned industries were comparable—if not more so—in terms of what they were spending on R and D, compared with American firms. It is also part of the nature of the corporate system in this country that even though we have, I think, through the tax system some pretty good incentives, it still has not been enough to get the multinationals to do their R and D here in Canada rather than, let us say, in the United States.

Mr. Dodge: It is a long time, Mr. Chairman, since I have worked in the particular area and since I have read Senator Lamontagne's study. The issue of corporate behaviour is a complex one. As for tax considerations, while we in the tax policy branch may always think they are the key things, there are many things other than tax that are very important.

Mr. de Jong: Yes. Just the examples cited, I think, indicate that there are factors other than tax factors involved here.

Just while we are on R and D, the committee made one other recommendation; that is, that there should be a needs test based on the corporation's income rather than on whether the corporation is private or public to determine whether it is eligible for the R and D investment tax credit. Again I am sorry I do not have Mr. Wilson's document of last December with me; in it there were individual reactions to the individual recommendations. What was the government's recommendation or reaction to that recommendation?

Mr. Dodge: The idea of needs, when one looks at a corporation, is a rather difficult concept to handle. While I think we understood very much what the committee was trying to drive at, I guess quite frankly in practice we had some difficulty in knowing how to come to grips with it. I think, Vic, you and some of your colleagues wrestled with this one—

[*Translation*]

nous devons nous inspirer de ce qui se fait ailleurs si nous voulons que nos industries soient en mesure de concurrencer celles des autres pays et de mettre au point de nouveaux produits grâce à la recherche et au développement.

M. Dodge: Vous avez absolument raison. Comme je l'ai dit, du point de vue du traitement fiscal, c'est nous qui sommes les plus généreux des principaux pays du globe. Ce n'est pas vrai dans le cas des dépenses, mais c'est vrai dans le cas du traitement fiscal.

M. de Jong: Il me semble qu'une partie du problème—et ici je dois dire que nous errons un peu—et l'autre raison pour laquelle nos dépenses au chapitre de la R&D sont si minimes par rapport, par exemple, à celles des États-Unis, sont expliquées dans l'étude du sénateur Lamontagne et du gouvernement ontarien. Il semblerait en effet que les sociétés multinationales font très peu de recherche ici au Canada, alors que la performance des industries appartenant à des intérêts canadiens à cet égard est comparable—sinon meilleure—à celle des entreprises américaines. C'est aussi la nature même de notre système d'entreprises qui fait que, même si nous offrons, je crois, des incitatifs fiscaux assez intéressants, ceux-ci ne sont pas suffisants pour inciter les entreprises multinationales à faire leur R&D ici au Canada plutôt, par exemple, qu'aux États-Unis.

M. Dodge: Il y a longtemps, monsieur le président, que j'ai travaillé dans ce domaine et que j'ai lu l'étude du sénateur Lamontagne. La question de la gestion des entreprises est assez complexe. Quant aux considérations fiscales, même si nous, de la Direction de la politique fiscale, avons souvent tendance à croire qu'elles sont les plus déterminantes, elles ne doivent pas nous faire oublier certains autres facteurs tout aussi importants.

M. de Jong: Oui. Les exemples cités montrent d'ailleurs, je crois, que les facteurs fiscaux ne sont pas les seuls en jeu ici.

Pendant que nous traitons de la R&D, le Comité a formulé une autre recommandation préconisant que l'on procède à une évaluation des besoins en fonction du revenu de l'entreprise plutôt qu'en fonction de son statut privé ou public, pour déterminer si elle est admissible au crédit d'impôt à l'investissement dans la R&D. Ici encore, je dois m'excuser, mais je n'ai pas le document de M. Wilson de décembre dernier avec moi; on y faisait état de certaines réactions à chacune des recommandations. Quelle est la position du gouvernement au sujet de cette recommandation?

M. Dodge: La notion de besoin est assez difficile à cerner lorsqu'on parle d'une entreprise. Même si nous comprenons où le Comité veut en venir, il nous est franchement assez difficile de bien en saisir tous les tenants et aboutissants. Je pense que Vic, vous et quelques-uns de vos collègues en avez déjà discuté. . .

[*Texte*]

• 2135

Mr. Peters: I was just going to say that if ever you were going to have an issue of a fairly high degree of complexity, this is exactly where you have it, and for a relatively little gain. We are talking only about the refundability as opposed to the carry forward of the credit.

I suppose the refundability would in fact be pretty important for a corporation in need. It would not be appropriate for me to belittle it, but the degree of complexity and the administration that would be necessary to really make it work, I think, was just felt to be undue for the advantage.

Mr. de Jong: In other words, it is a good concept, but one that you cannot really translate into legislation and law.

Mr. Dodge: Let us say that in the time period we really had to work with it, to try to do it in a practical sort of way, we could not translate it very quickly.

We are not saying the concept is stupid, but in a short time period we could not come up with a way to make it work in a practical sense.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): As we were saying, one of the fundamental things is we did not like discriminating against a public corporation as opposed to the private. We are saying R and D is R and D, and why should the public corporation not get the same benefit? If there is going to be a test, it should be on some other basis.

Mr. Peters: Clearly, just treating individuals and private companies in a different way from public companies is admittedly a very rough and ready distinction on the basis of need. I think the principle there is essentially the same, but clearly the standard is a very rough and ready one.

Mr. Chairman, while we are on the subject of R and D, perhaps I might also call your attention again to one of the other small changes from the December 16 Notice of Ways and Means Motion. It is item number 6 on page 4.

The previous proposals limited R and D only to R and D that was part of the actual business carried on by the company claiming the deduction. We received a number of submissions that many corporate groups set up separate companies to do the R and D alone. We have relaxed the requirement a little bit so that as long as the R and D relates to the business carried on by a related corporation, it would still qualify.

Mr. de Jong: That makes sense. . . business meals.

Mr. Dodge: Oh, dear.

Mr. de Jong: I would still go to bat for the proposal by the committee that the 80% limitation on the deductibility of business meals and entertainment

[*Traduction*]

M. Peters: J'allais justement dire que s'il y a une question complexe, c'est bien celle-là, et pourtant, elle change peu de choses finalement. Nous parlons simplement ici de la possibilité de rembourser plutôt que de reporter le crédit.

Je suppose que la possibilité d'obtenir un remboursement peut être assez déterminante dans le cas d'une entreprise en difficulté. Je ne veux pas minimiser cet aspect, mais je pense que le degré de complexité d'une mesure semblable et la paperasse nécessaire à son application sont disproportionnés par rapport aux avantages qu'on peut en tirer.

M. de Jong: En d'autres termes, l'idée est bonne, mais vous ne pouvez vraiment en faire une loi.

M. Dodge: Disons que compte tenu des délais que nous avons, il serait assez difficile effectivement de la mettre en pratique.

L'idée est loin d'être mauvaise, mais compte tenu du peu de temps dont nous disposons, il nous est impossible de la mettre en pratique de façon efficace.

Le président suppléant (M. Dorin): Comme nous le disions, l'essentiel est de ne pas faire de discrimination entre l'entreprise publique et l'entreprise privée. La R&D reste de la R&D, et nous ne voyons pas pourquoi l'entreprise publique ne jouirait pas des mêmes avantages. S'il doit y avoir un critère, il doit se fonder sur d'autre chose.

M. Peters: Il est clair que le fait de traiter les particuliers et les entreprises privées d'une façon différente des entreprises publiques est un peu facile lorsque vient le temps d'évaluer les besoins. Je pense que le principe ici est essentiellement le même, mais que les critères sont plus ou moins contestables.

Monsieur le président, pendant que nous parlons de la R&D, permettez-moi d'attirer votre attention encore une fois sur une autre petite modification apportée à la motion de Voies et Moyens du 16 décembre. Il s'agit du point numéro 6 à la page 4.

Les propositions précédentes limitaient la R&D à celle s'intégrant aux opérations courantes de l'entreprise réclamant la déduction. Nous avons reçu un certain nombre de mémoires indiquant que bon nombre de groupes d'entreprises constituent des sociétés distinctes pour s'occuper de leurs activités de R&D. Nous avons assoupli un peu nos critères de façon que les activités de R&D s'inscrivant dans le cadre des opérations d'une entreprise connexe, puissent aussi être admissibles.

M. de Jong: C'est logique. . . des repas d'affaires.

M. Dodge: Je vous en prie.

M. de Jong: Je continue à soutenir la proposition du Comité préconisant que la limite de 80 p. 100 applicable à la déduction des frais de représentation et des repas

[*Text*]

expenses not be adopted or fully deductible when the cost of the meals occur while attending a convention conference or seminar, or while travelling overnight and out of town.

We understand the minister's concept and agreed with it. There is an element of personal use when you go and take a client out for lunch. So 20% of that expense account is considered personal use.

But when you are out of town and you do not have the option of "brown bagging" it, we bought the argument by the restaurant association that the 100% deductibility should be allowed.

I understand the minister, in his wisdom, thought that this should not be the case and that the 80% limitation should still apply. Any further word on that?

I am a former restauranteur and am concerned about what happens to the industry. After all, we know many jobs are created by the restaurant industry. It is a volatile industry, and we certainly do not want to see it done any harm.

• 2140

Mr. Dodge: I guess we are looking at two aspects in this thing: something to achieve the goal of all taxpayers having some assurance that the three-martini lunch is not being bought mainly at the expense of Her Majesty, while at the same time having a set of rules with some hope of being administered; this is not the easiest administrative thing we have in the package.

We are imposing on National Revenue and on taxpayers not a trivial burden, to ensure a degree of equity, and trying to handle whether the person is on the road, or off the road, and at home, is not an issue we felt we could really get so fine-tuned that we would have it exactly right. The difficulty of a corporation whose its employees are using credit cards. . . It is very easy just to supply the Toronto office with a credit card that gets billed through the Edmonton office, and vice versa.

It ended just on a purely practical ground. The sensible way was to say it is 80%, and it is 80% across the board. We do, however, have one small change in respect of the conventions. I forget what number it is. Maybe you could draw people's attention to it.

Mr. Peters: It is item number 3, on page 3. It is really a somewhat arbitrary rule. The theory was that where a person paid an amount directly for food and beverages, and it was identified as such, the deduction would be restricted to 80%. I guess we realized a little bit sort of late in the game that, in the case of conventions and conferences put on by taxable organizations, it would of course be in their interest to identify the amounts,

[*Translation*]

d'affaires ne soit pas adoptée ou qu'elle soit portée à 100 p. 100 lorsqu'ils sont engagés à l'occasion d'un congrès ou d'un colloque, ou encore d'un voyage à l'extérieur.

Nous comprenons le point de vue du ministre et nous y souscrivons. Les dépenses encourues lorsqu'on invite un client au restaurant sont en parties personnelles. Les 20 p. 100 du montant total correspondant donc à ces dépenses personnelles.

Cependant, lorsqu'on est à l'extérieur de la ville et qu'on n'a pas la possibilité d'apporter son goûter, nous avons convenu avec l'Association des restaurateurs que la totalité des dépenses de repas devrait être déductible.

Il semble que le ministre, dans sa sagesse, estime que cela n'est pas justifié et que la limite de 80 p. 100 devrait être maintenue. D'autres commentaires là-dessus?

Je suis moi-même un ancien-restaurateur et je m'inquiète de l'avenir de ce secteur. Après tout, nous savons tous qu'il crée beaucoup d'emplois. C'est un secteur vulnérable et nous ne voulons certainement pas lui faire de tort.

M. Dodge: Il y a deux aspects à considérer à cet égard: d'abord, il convient de donner à tous les contribuables l'assurance que le repas arrosé de trois martini ne sera pas pris essentiellement aux frais de Sa Majesté; ensuite, il convient d'établir un ensemble de règles pouvant vraisemblablement être appliquées; cela est loin d'être notre tâche la plus facile.

Nous imposons au Revenu national et aux contribuables un fardeau non négligeable pour assurer un certain degré d'équité et ce n'est pas en essayant de déterminer si l'intéressé est sur la route ou non, à la maison ou non, que nous croyons pouvoir vraiment y parvenir. Dans le cas d'une entreprise dont les employés utilisent des cartes de crédit. . . il est très facile de remettre aux employés du bureau de Toronto des cartes de crédit qui sont facturées au bureau d'Edmonton, et vice-versa.

Nous finissons par nous embourber dans des considérations purement pratiques. La seule façon de s'en sortir est de fixer une limite, et nous avons fixé cette limite à 80 p. 100 pour tout le monde. Nous avons cependant apporté un petit changement dans le cas des congrès. J'ai oublié de quel numéro il s'agit, peut-être pourriez-vous nous le dire.

M. Peters: Il s'agit du point numéro 3 à la page 3. C'est vraiment une règle assez arbitraire. En théorie, lorsque quelqu'un paye directement de la nourriture et des boissons et les identifie comme tel, la déduction est restreinte à 80 p. 100. Je pense que nous avons réalisé un peu tard que, dans le cas des congrès et des conférences organisés par des entités assujetties à l'impôt, il est bien sûr avantageux pour ces entités de préciser ces montants,

[*Texte*]

because, if they did not identify the amounts, then the cost of providing the food and beverages would be restricted in their hands.

But then we realized somewhat late in the game that lots of conferences and conventions are of course put on by tax-exempt organizations, and as well, Canadian taxpayers attend conferences and conventions outside of Canada, where obviously the Canadian rules that might be applicable to a person putting on a convention, even if he were taxable, would not be very relevant, particularly in the case of the tax-exempts, where there was potentially a fair amount of, not so much leakage, as unfairness in the system, in the sense that taxable organizations that put on conferences would be on a different footing, an unequal footing with tax-exempts.

It was for this reason we suggested this sort of arbitrary $50 per day, in the case where there is not a separate itemization for food and beverages provided at a convention. It would certainly be our hope that there would in fact be an actual itemization in most cases and the $50 would not apply, but rather the 80% limitation would be applied to whatever would be the fair amount allocated to food and beverages.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Do you not think $50 is a little stiff, unless you are including free booze in there? I am not at conventions, but when I am in Ottawa, I never eat at my residence. I have never cooked there in three years. I just pick up a sandwich here or there. I do not spend $50 a day.

Mr. Peters: I think it would be too stiff in many, but not all, circumstances. I think the objective of it was to try to encourage convention organizers to identify it in fact, and clearly, where the $50 is more than the actual cost, they would be doing a disservice to their attendees if they did not identify it, and therefore one would expect they would.

As a practical matter really, I think what will happen is that the only time there is not an identification is when in fact an identification would produce a number higher than $50. Being in the range of reasonableness, I think we purposely wanted to be a little on the higher end.

• 2145

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Has the hotel association noticed this yet? I am sure they will be raising a big fuss.

Mr. Peters: It should not affect the hotels because the hotels are taxable. If they did not specifically charge. . . It is going to affect the tax. All I am saying is that this particular change is only going to affect the tax-exempt associations putting on conferences for their members and charging a $300 or $400 registration fee. Included in the $300 or $400 registration fee would be some meals.

[*Traduction*]

parce qu'autrement le coût de la nourriture et des boissons est alors restreint entre leurs mains.

Cependant, lorsque nous avons réalisé, peut-être un peu tard, que beaucoup de conférences et de congrès étaient, bien sûr organisés par des entités non assujetties à l'impôt, et que des contribuables canadiens assistaient à des conférences et à des congrès à l'extérieur du Canada, ou de toute évidence les règles applicables au Canada aux personnes qui organisent des congrès, même si elles sont assujetties à l'impôt, ne sont pas très pertinentes, en particulier dans le cas des organismes non assujettis à l'impôt, lorsque les risques, n'ont pas tant d'échappatoires, mais d'iniquités sont réels, au sens où les organismes assujettis à l'impôt qui organisent des conférences sont traités différemment de ceux non assujetties à l'impôt.

C'est ce qui explique que nous ayons proposé de fixer une limite arbitraire, en l'occurence 50$ par jour, lorsque la nourriture et les boissons servies à l'occasion d'un congrès ne sont pas identifiées de façon distincte. Nous préférerions bien sûr que cette identification puisse se faire dans la plupart des cas et que la limite de 50$ ne s'applique pas, de façon que la limite de 80 p. 100 puisse s'appliquer à toutes les dépenses raisonnables engagées pour l'achat de nourriture et de boissons.

Le président suppléant (M. Dorin): Ne croyez-vous pas que ce montant de 50$ soit un peu exagéré, à moins que vous n'incluiez les boisson alcoolisées? Je ne vais pas à des congrès, mais lorsque je suis à Ottawa, je ne mange jamais chez moi. En trois ans, je n'ai jamais cuisiné. Je ramasse un sandwich ici ou là. Je ne dépense jamais 50$ par jour.

M. Peters: Je pense que dans bien des cas, ce montant laisse effectivement une grande marge de manoeuvre, mais pas dans toutes les circonstances. On vise à inciter les organisateurs de congrès à le dire clairement lorsque leurs frais réels sont inférieurs à ce montant. Ce ne serait pas rendre service à leurs participants s'ils ne le faisaient pas et, par conséquent, on s'attend à ce qu'ils le fassent.

En pratique, je pense que les seuls cas où il risque de ne pas y avoir d'identification précise, c'est lorsque le montant total des frais est supérieur à 50$. Tout en faisant preuve de modération, je pense que nous avons délibérément voulu nous situer à l'extrémité supérieure.

Le président suppléant (M. Dorin): L'association des hôteliers en a-t-elle pris connaissance? Je suis sûr qu'elle en fera beaucoup de cas.

M. Peters: Les hôtels ne devraient pas être affectés puisqu'ils sont imposables. S'ils ne facturaient pas précisément. . . L'impôt sera affecté. Je dis simplement que ce changement touchera seulement les associations exonérées d'impôt qui organisent des conférences pour leurs membres et qui exigent des frais d'inscription de 300 ou 400$. Ce montant inclue certains repas.

[*Text*]

The Acting Chairman (Mr. Dorin): One other problem I have with this is in the area where the costs are rebilled. If you are an oil well drilling contractor, you hire a catering company; they do the catering and you have your crew out there drilling an oil well. Normally the contractor might charge so much a foot or whatever, but all those costs get rebilled to Imperial Oil or someone else. In providing those meals, they are simply rebilling them.

Another situation would be a consulting engineering company that has engineers on the job. They charge their engineering fee plus expenses. When an engineer goes out to on-site inspection, there is an expense. In the normal course they are rebilled to another party. It seems to me that we are imposing a fair burden to try to. . . Do you understand what I am saying?

Mr. Peters: Yes, but the principle of the legislation is that where the meal has been provided, the the policy behind it is that there has been an element of personal consumption and somebody has to suffer the 20% denial of the deduction. The person who will suffer it will be the person who ultimately pays it in an identifiable form.

Obviously you could have different arrangements, but in your example you could have the well driller bearing that expense. He is not bearing it in total because ultimately he is billing someone else. Obviously he is in business to make a profit, but he is bearing it in the sense that he is not passing it on in an identifiable form, in which case he would suffer the denial of the full deduction.

Alternatively he could pass it on in an identifiable form, in which case the recipient who pays it would do that. Personal consumption has taken place and somebody has to suffer the cost.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Where I have had this raised is with the consulting engineers, for example. They have 200 to 300 engineers. They keep track of all their costs and charge them to certain jobs. You are correct; you have to built it into the overhead somehow.

Mr. de Jong: The other concern I have had raised was by the truckers. I had a constituent, a trucker, who claimed he could deduct only $12 to $18 per day for meals. He was quite upset because his wife was a civil servant and her per diem was $35 a day for meals. We are finding that conventioneers are going to be able to get $50 a day. My trucker is not going to be happy. Is there a restriction on how much a trucker could deduct when he is on the road?

Mr. Robert Dubrule (Senior Tax Policy Officer, Department of Finance): I think you are probably referring to Revenue Canada as an administrative rule whereby if the trucker does not keep receipts about his meals, they will allow so much for breakfast, lunch and dinner. If he can substantiate a higher claim, Revenue

[*Translation*]

Le président suppléant (M. Dorin): Je vois un autre problème dans les cas où les coûts sont de facturés deux fois. Un entrepreneur en forage pétrolier, par exemple, qui a recours aux services d'un traiteur pour son équipe de forage au travail. Ordinairement, cet entrepreneur demanderait un montant fixe au pied, mais tous ces coûts sont facturés à nouveau à l'Imperial Oil ou à quelqu'un d'autre. Les repas fournis sont tout simplement facturés deux fois.

Un autre exemple concerne le cas d'une société d'ingénieurs conseil dont certains ingénieurs sont au travail. Ces sociétés débitent leurs frais d'ingénierie plus leurs dépenses. Quand un ingénieur effectue une inspection sur le terrain, des frais interviennent. Ces frais finissent par être imputés à quelqu'un d'autre. Il me semble que nous imposons un lourd fardeau pour essayer de. . . Comprenez-vous ce que je dis?

M. Peters: Oui, mais le principe de la loi est que lorsqu'un repas est fourni, il y a eu un élément de consommation personnelle et quelqu'un doit assumer les 20 p. 100 non déductibles. La personne qui en fera les frais est celle qui finit par payer sous une forme identifiable.

Il y a évidemment diverses possibilités, mais dans l'exemple de l'entrepreneur en forage, il pourrait avoir à assumer cette dépense, mais non en totalité car en fin de compte, il en facture une partie à quelqu'un d'autre. Son but est évidemment de réaliser des profits, mais il assume cette dépense vu qu'il ne la transmet à personne d'autre sous une forme identifiable, auquel cas il ne bénéficie pas de la pleine déduction.

Il pourrait aussi la passer à quelqu'un d'autre sous une forme identifiable, auquel cas le destinaire paierait ces 20 p. 100. Il y a eu dépense personnelle et quelqu'un doit en l'assumer.

Le président suppléant (M. Dorin): Le problème a été soulevé dans le cas des ingénieurs conseil, Au nombre de 200 ou 300. Ils tiennent le compte de tous leurs coûts et les imputent à certains travaux. Vous avez raison, ces coûts doivent être ajoutés aux frais généraux d'une façon ou de l'autre.

M. de Jong: Un autre problème a été soulevé par les camionneurs. Un de mes commettants, un camionneur, affirme qu'il n'a droit qu'à une déduction quotidienne de 12 à 18$ pour ses repas. Il était contrarié parce que son épouse qui travaille dans la Fonction publique reçoit une allocation de 35$ par jour pour ses repas. Nous constatons que les congressistes recevront 50$ par jour. Mon camionneur sera mécontent. Y a-t-il une restriction quant au montant qu'un camionneur peut déduire pendant ses déplacements?

M. Robert Dubrulé (agent principal de la politique fiscale, ministère des Finances): Vous faites sans doute référence à une règle administrative de Revenu Canada en vertu de laquelle si le camionneur ne garde pas de reçus, le ministère l'autorise à déduire un certain mmontant pour le déjeûner, le dîner et le souper. Si le camionneur

[*Texte*]

Canada will accept it provided it is reasonable under the circumstances.

Mr. de Jong: If he can substantiate higher, he can deduct it. That is fine.

One other question I have is in the area of entertainment expenses. There is no ceiling, is there? In the Skydome in Toronto, there are going to be 100 private boxes, which will rent for more than $200,000 a year. Eighty percent of that is going to be tax deductible.

• 2150

Mr. Peters: The ceiling is really the same Robert has just referred to, namely deductions are only deductible—apart from any actual formula—to the extent they are reasonable in the circumstances and have been properly laid out for the purpose of earning income. To the extent a deduction can be identified as a personal benefit, personal use, or unreasonable in the circumstances, it is not deductible.

Whether the cost of a box is reasonable is a matter for interpretation by Revenue Canada. There will be some, and in fact are many cases of small private businessmen who attempt to write off sporting and other events and have had them challenged successfully by Revenue Canada, on the basis that these are not reasonable expenditures.

Those standards will continue to apply, so the 80% restriction is not a permissive provision. It is a limitation that says "once you have established what amount is both reasonable and was laid out for the purpose of earning income", notwithstanding you still cannot deduct the whole 100%. You can only deduct 80%.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Can you give me a signal on what you want to do yet tonight, since you and I are obviously the committee?

Mr. de Jong: I was hoping there would be a few other members here so I could go through some of the minority report recommendations. Why not ask some questions and let me check with the committee's report and minority report and see if there are more questions I would like to ask?

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Should we consider adjourning? If you are not too busy at caucus, you might be able to get your questions lined up.

Mr. de Jong: Tomorrow, will we be on to the business and corporation?

The Acting Chairman (Mr. Dorin): We are now. Maybe you could talk about the interest and property taxes on land. Explain the changes you have made since December 17.

Mr. Peters: The proposals did have a limitation on deductibility of interest on money borrowed to acquire land. That provision has been expanded to apply to interest on borrowed money used to finance acquisition of

[*Traduction*]

justifie une demande de remboursement plus élevée, Revenu Canada l'acceptera à condition qu'elle soit raisonnable dans les circonstances.

M. de Jong: S'il peut justifier le montant, il peut le déduire. C'est très bien.

J'ai une autre question concernant les frais de représentation. Il n'y a pas de limite, n'est-ce pas? Dans le Skydome de Toronto, une centaine de loges privées se loueront plus de 200,000$ par année. Quatre-vingt p. 100 de ce montant sera déductible d'impôt.

M. Peters: La limite est la même que celle dont Robert vient de parler, à savoir que les déductions ne sont autorisées—indépendamment de toute formule en tant que telle—que dans la mesure où elles sont raisonnables dans les circonstances et ont servi à gagner le revenu. Une déduction qui se rapporte à un bénéfice personnel, qui a eu une utilité personnelle, ou qui n'est pas raisonnable dans les circonstances, n'est pas acceptée.

Il incombe à Revenu Canada de juger si le coût d'une loge est raisonnable ou non. Il y aura et il y a effectivement de nombreux cas de petits entrepreneurs qui ont essayé d'amortir les coûts d'événements sportifs ou autres et qui ont vu leur demande constestée avec succès par Revenu Canada, parce que ces dépenses n'avaient pas été jugées raisonnables.

Ces normes continueront de s'appliquer, de sorte que la restriction de 80 p. 100 n'est pas facultative. Il s'agit d'une limite en vertu de laquelle, bien qu'il soit établi qu'un montant est raisonnable et a servi à gagner le revenu, il n'est pas possible de déduire la totalité, mais seulement 80 p. 100 de ces dépenses.

Le président suppléant (M. Dorin): Pouvez-vous m'indiquer vos projets pour ce soir, puisque nous ne sommes que deux à siéger au Comité?

M. de Jong: J'avais espéré qu'il y aurait quelques autres membres présents pour que je puisse passer en revue certaines des recommandations du rapport minoritaire. Pourquoi ne pas poser des questions, après quoi je pourrais vérifier le rapport du Comité et le rapport minoritaire pour voir s'il y a d'autres questions à poser?

Le président suppléant (M. Dorin): Devrions-nous lever la séance? Si vous n'avez pas trop à faire au caucus, vous pourrez peut-être dresser la liste des questions.

M. de Jong: Demain, nous nous occuperons des entreprises et des corporations?

Le président suppléant (M. Dorin): Nous le faisons déjà. Vous pourriez peut-être parler de l'intérêt et des impôts fonciers. Expliquer les changements que vous avez apportés depuis le 17 décembre.

M. Peters: Les propositions apportaient une limite à l'intérêt déductible sur le capital emprunté pour acquérir des terrains. Cette disposition a été étendue de manière à s'appliquer à l'intérêt sur le capital emprunté pour

[*Text*]

land by a corporation or a partnership in which an individual has a 10% or greater interest. It is to prevent people from merely avoiding the restriction on the deductibility of the interest merely by interposing either a corporation or partnership between themselves, the entity doing the borrowing, and the entity that actually owns the land.

One can debate to what extent these are changes of policy or just changes of implementation. I think that one ought to be regarded as a change of implementation only, furthering the policy that was there before. The 10% test is somewhat arbitrary, although it is quite stringent.

• 2155

Mr. de Jong: Maybe tomorrow we can pick up on that. The committee has spent a fair amount of time wrestling with the problem of how to tax land developers in a fair and adequate way. We noted that some of the big fortunes in this country had been made in real estate by folks who were able to escape paying tax. The committee wrestled with trying to get some form of fair minimum tax placed on them.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): In the final analysis, we could come up with anything so we turned it back to these guys.

Perhaps that is good enough for tonight. Tomorrow at 3.30 p.m., room 250 East Block, we will continue where we left off.

The committee is adjourned to the call of the Chair.

[*Translation*]

financer l'acquisition de terrains par une société dans laquelle un particulier détient un intérêt d'au moins 10 p. 100. Cette mesure vise à empêcher les gens de contourner la restriction concernant la déductibilité de l'intérêt simplement en interposant une société entre eux, l'entité qui effectue l'emprunt et celle qui possède le terrain.

On peut se demander dans quelle mesure il y a des changements de politiques ou simplement des changements dans les modalités d'application. Je pense qu'il y a seulement eu changement au niveau de l'application, afin de faciliter la mise en oeuvre de la politique déjà en place. Ce critère des 10 p. 100 est quelque peu arbitraire même s'il s'agit d'une mesure assez énergique.

M. de Jong: Peut-être pourrions-nous discuter de cette question demain. Le Comité a passé pas mal de temps à envisager une façon juste d'imposer les promoteurs immobiliers. Certaines des grandes fortunes de ce pays ont été réalisées dans l'immobilier par des personnes qui ont pu trouver des échappatoires à la loi de l'impôt. Le Comité s'est débattu avec l'idée d'imposer un juste impôt minimum à ces personnes.

Le président suppléant (M. Dorin): Et comme nous n'avons pu trouver de solution, nous avons décidé de soumettre cette question à notre témoin.

Nous pourrions sans doute en rester là pour ce soir. Nous reprendrons demain à 15h30 à la salle 250 de l'édifice de l'Est.

La séance est levée jusqu'à nouvel ordre.

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Book Tariff / Tarif des livres
K1A 0S9 OTTAWA

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 166

Wednesday, May 18, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 166

Le mercredi 18 mai 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the Draft Legislation and Regulations to Implement Income Tax Reform (April 1988)

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude de l'Avant-projet de législation et de règlement visant la mise en œuvre de la réforme fiscale (Avril 1988)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'intérieur de la couverture)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Tax Policy and Legislation Branch of the Department of Finance:

David Dodge, Senior Assistant Deputy Minister;

Victor Peters, Special Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister;

Gérard Lalonde, Senior Tax Policy Officer;

Wallis Conway, Senior Tax Policy Officer;

Robert Dubrule, Senior Tax Policy Officer.

TÉMOINS

De la Direction de la politique et de la législation de l'impôt du ministère des Finances:

David Dodge, sous-ministre adjoint principal;

Victor Peters, conseiller spécial du sous-ministre adjoint principal;

Gérard Lalonde, agent principal de la politique de l'impôt;

Wallis Conway, agent principal de la politique de l'impôt;

Robert Dubrulé, agent principal de la politique de l'impôt.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 166

Wednesday, May 18, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 166

Le mercredi 18 mai 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the Draft Legislation and Regulations to Implement Income Tax Reform (April 1988)

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude de l'Avant-projet de législation et de règlement visant la mise en oeuvre de la réforme fiscale (Avril 1988)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27991—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert E.J. Layton

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert E.J. Layton

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 18, 1988
(246)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 3:39 o'clock p.m. this day, in Room 250, East Block, the Acting Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Simon de Jong, Murray Dorin, W. Paul McCrossan and Norman Warner.

Acting Member present: Jean-Claude Malépart for Aideen Nicholson.

In attendance: From the Committee's Research Staff: C. David Weyman, Consultant. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Richard Domingue, Research Officer.

Witnesses: From the Tax Policy and Legislation Branch of the Department of Finance: Victor Peters, Special Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister; Wallis Conway, Senior Tax Policy Officer; David Holland, Director, Corporate and Resource Tax Analysis Division; David Dodge, Senior Assistant Deputy Minister.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the Draft Legislation and Regulations to Implement Income Tax Reform (April 1988). (*See Minutes of Proceedings and Evidence for Tuesday, May 17, 1988, Issue No. 164.*)

The witnesses answered questions.

At 5:32 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 18 MAI 1988
(246)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit aujourd'hui à 15 h 39, dans la pièce 250 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de Murray Dorin, (*président suppléant*).

Membres du Comité présents: Simon de Jong, Murray Dorin, W. Paul McCrossan et Norman Warner.

Membre suppléant présent: Jean-Claude Malépart remplace Aideen Nicholson.

Aussi présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, conseiller. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Richard Domingue, attaché de recherche.

Témoins: De la Direction de la politique et de la législation de l'impôt du ministère des Finances: Victor Peters, conseiller spécial du sous-ministre adjoint principal; Wallis Conway, agent spécial de la politique de l'impôt; David Holland, directeur, Division de l'analyse de l'impôt sur les sociétés et les ressources; David Dodge, sous-ministre adjoint principal.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de l'avant-projet de législation et de règlement visant la mise en oeuvre de la réforme fiscale (avril 1988). (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 17 mai 1988, fascicule nº 164.*)

Les témoins répondent aux questions.

À 17 h 32, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Wednesday, May 18, 1988

• 1539

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Let us begin here. Pursuant to Standing Order 96.(2) we are continuing consideration of the Draft Legislation and Regulations to Implement Tax Reform.

Our witnesses are from the Department of Finance. Mr. Dodge is not yet here, but perhaps whoever is going to lead could introduce the people with him and we can continue.

It is my suggestion, if it is acceptable to everyone here, that we go right to financial institutions since we have Mr. McCrossan here with us. After we have done that, we can continue on in the normal manner. I understand that the—

M. Malépart: Je préférerais qu'on ne discute pas tout de suite des institutions financières. Je suis venu ici pour poser des questions sur la politique de la famille et les aspects de la réforme fiscale qui concernent les familles et les personnes âgés. Après avoir terminé cet aspect-là, on pourra passer aux institutions financières.

• 1540

M. McCrossan: On a discuté hier de la possibilité d'examiner les règlements sur les institutions financières. Je pense qu'il y a quatre jours de prévus pour examiner les autres aspects de la réforme fiscale.

M. Malépart: Pour ma part, je vais poser mes questions sur la famille. Je suis ici pour cela, et non pour les institutions financières. Mon collègue Raymond Garneau ou Aideen Nicholson sera ici pour discuter des institutions financières. Moi, je suis ici pour discuter des questions concernant la famille. Ce sont des questions importantes auxquelles la population veut avoir des réponses.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): They are; I will not disagree with that. The only thing I would mention is that we have attempted to follow to some degree the index that was provided to us by Finance. The primary reason for that is that they have been bringing different officials, depending on the subjects that would be covered that day, and last night we signalled to them that we would deal this afternoon with the financial institution matters.

Now, I do not mind if members want to go back and cover ground we dealt with yesterday. We had two meetings yesterday, and we went over most of those matters earlier in the day. Mr. Boudria was here representing your party. I do not mind if we go back, but

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mercredi 18 mai 1988

Le président suppléant (M. Dorin): Je déclare la séance ouverte. Conformément à l'article 96.(2) du Règlement, nous poursuivons notre étude de l'avant-projet de loi et de règlement visant la mise en oeuvre de la réforme fiscale.

Nos témoins sont des fonctionnaires du ministère des Finances. M. Dodge n'est pas encore arrivé, mais peut-être que celui qui va prendre la parole le premier pourrait nous présenter ses confrères.

Je propose, si tout le monde est d'accord, qu'on passe immédiatement à la question des institutions financières, étant donné que M. McCrossan est présent. Après cela, nous pouvons continuer notre étude de la façon habituelle. Je crois comprendre que le. . .

Mr. Malépart: I would prefer that we not begin by discussing financial institutions. I came to this meeting to ask questions about the policy for families and the aspects of tax reform that relate to families and to senior citizens. After we have looked at those issues, we could go on to examine financial institutions.

Mr. McCrossan: Yesterday we talked about looking at the regulations on financial institutions. I think four days have been set aside to look at the other aspects of tax reform.

Mr. Malépart: Personally, I am going to be asking questions about the impact of tax reform on the family. I came to discuss that issue, not financial institutions. One of my colleagues, either Raymond Garneau or Aideen Nicholson, will be here to discuss financial institutions. I came here to discuss family-related issues. They are important matters on which people want answers.

Le président suppléant (M. Dorin): Je suis certainement d'accord avec vous là-dessus. Cependant, je tiens à souligner que nous avons essayé de suivre la table des matières que les fonctionnaires du ministère des Finances nous ont donnée. Si nous procédons de cette façon c'est parce que le ministère envoie différents fonctionnaires selon les questions que nous allons examiner lors d'une réunion donnée. Hier soir, nous leur avons dit que nous discuterions des institutions financières cet après-midi.

Je n'ai pas d'objection si les membres du Comité veulent réexaminer les questions que nous avons étudiées hier. Nous avons eu deux réunions hier, et nous avons examiné la plupart de ces questions hier. C'est M. Boudria qui a représenté votre parti. Je n'ai pas

[*Texte*]

we may not have the appropriate officials to deal with that subject. That is our only difficulty. We have given them an indication of what subjects we would cover at each meeting.

M. Malépart: Est-ce qu'il y a des fonctionnaires qui pourraient répondre à nos questions? J'imagine qu'il y a des gens qui sont capables répondre aux questions touchant la politique de la famille.

Mr. Victor Peters (Special Adviser to the Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): Mr. Chairman, as you indicated at the beginning, Mr. Dodge unfortunately was not able to be here for the beginning of the session, although I hope he will arrive perhaps within half an hour or three-quarters of an hour. I think he would probably be able to respond to the questions of the member on the subject-matter of individual changes.

I am sure there are some questions we could respond to with the people we do have here, but I think we would perhaps be better able to respond to the questions when Mr. Dodge arrives. As I say, I believe he will be here in about half an hour or three-quarters of an hour. We are better equipped at this time to deal with the financial institution area.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Would it be acceptable to you that we proceed on financial institutions until Mr. Dodge arrives? I do not want to keep you from asking your questions; I am just saying that in order to facilitate a fairly lengthy list of items we had agreed to follow along this order. Last night we told the people to come prepared to answer questions on financial institutions. But when Mr. Dodge comes back, I am sure he will be able to answer most of your questions, if you can bear with us for half an hour or until he gets here. Is that possible?

M. Malépart: Eh bien, on peut commencer par les institutions financières, et aussitôt que M. Dodge arrivera, on reviendra aux autres sujets.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Perhaps we could then begin on the subject of financial institutions. You could introduce the people who are with you and you could also, as you have been doing so far, indicate any changes that have occurred between December and this draft legislation.

Mr. Peters: Mr. Chairman, again, I apologize that Mr. Dodge was not able to be here for the beginning of the session. I know he will come as soon as he can.

For those of you who were not here yesterday, I am Victor Peters, a special adviser to Mr. Dodge. I am a

[*Traduction*]

d'objection à ce que l'on réexamine ces questions, mais il se peut que les fonctionnaires capables de répondre à vos questions ne soient pas présents. C'est le seul problème. On avait indiqué aux fonctionnaires du ministère des Finances quelles questions on allait examiner lors de chaque réunion.

Mr. Malépart: Are there some officials present who could answer our questions? I am sure there are people who could answer questions on family-related issues.

M. Victor Peters (conseiller spécial du sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): Comme vous l'avez dit au départ, monsieur le président, M. Dodge n'a malheureusement pas pu être présent pour le début de la réunion. J'espère qu'il sera ici dans une demi-heure ou trois quarts d'heure. Je pense qu'il pourra répondre probablement à la plupart des questions du député concernant des modifications précises.

Je suis certain que les fonctionnaires qui sont ici pourraient répondre à certaines des questions, mais je pense que nous serons mieux en mesure de répondre à ces questions lorsque M. Dodge sera présent. Comme je l'ai dit, je pense qu'il sera ici dans environ une demi-heure ou trois quarts d'heure. Pour le moment, nous avons plutôt les compétences pour répondre aux questions concernant les institutions financières.

Le président suppléant (M. Dorin): Seriez-vous d'accord pour que l'on commence par examiner les institutions financières jusqu'à ce que M. Dodge arrive? Je ne veux pas vous empêcher de poser vos questions; je cherche tout simplement une façon d'accélérer nos travaux, étant donné que nous avons prévu une liste assez longue de questions que l'on voulait examiner aujourd'hui. Hier soir, nous avons dit aux fonctionnaires du ministère des Finances d'être prêts à répondre aux questions concernant les institutions financières. Lorsque M. Dodge arrivera, je suis sûr qu'il pourra répondre à la plupart de vos questions. Donc je vous demande de patienter pendant une demi-heure environ. Cela vous va-t-il?

Mr. Malépart: Well, we can begin by looking at financial institutions, and turn to other subjects once Mr. Dodge gets here.

Le président suppléant (M. Dorin): On va donc commencer par examiner la question des institutions financières. Je vous demande de nous présenter les confrères qui vous accompagnent. Comme par le passé, je vous demande de nous signaler les modifications qui ont eu lieu entre le mois de décembre et la présentation de l'avant-projet de législation.

M. Peters: Monsieur le président, je m'excuse de nouveau que M. Dodge n'ait pas pu être présent au début de la réunion. Je sais qu'il sera là aussitôt que possible.

Pour ceux d'entre vous qui n'étiez pas présents hier, je m'appelle Victor Peters, et je suis conseiller spécial de M.

[*Text*]

lawyer from private practice and I am with the department on leave from my law firm.

With us is Paul Dick from the economic analysis side of the Tax Policy and Legislation Branch; Mr. David Holland, the Director of the economic analysis side; Wally Conway, a Tax Policy Officer on the legislative side of the branch and one of the officers involved in the financial institution area; and Mark Jewett, Director of the Tax Council portion of our branch. Also, we have a number of other people behind us who perhaps I will not introduce at this time but whom we may or may not call upon, depending on the nature of your questions.

• 1545

Subject to your guidance, Mr. Chairman, I think we would like to just throw the floor open for questions. Personally, I am not sure there is very much I can contribute to the subject-matter at hand, financial institutions, but the people we have with us will, I think, be able to deal with the questions both from a technical point of view, if that is your desire, or from an economic policy point of view.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Okay. Have there been any changes between December 17 and. . .? We had a memo yesterday about changes that have taken place. We could perhaps begin with an explanation of any of those.

Mr. Wally Conway (Senior Tax Advisor, Department of Finance): I am looking on page 4, number 7—Reserves of Financial Institutions. As part of tax reform, we put all financial institutions on the same type of reserving system, basically removing an arbitrary formula-based reserve and substituting therefor a doubtful debt reserve where financial institutions have to show a debt is doubtful before they get a reserve.

The December 16 Ways and Means Motions provided that a financial institution may claim a reasonable reserve for doubtful debts reduced by a prescribed recovery rate. There was some concern expressed by financial institutions that this would lead to wrong results sometimes—for example, where the reserves shown in the financial statements were considered to be reasonable reserves and were reduced by a prescribed recovery rate, or that Revenue Canada would audit it and then come at a reserve and reduce it even further by the prescribed recovery rate. So we said that they could claim either less of a reasonable reserve or the amount shown on financial statements reduced by a prescribed recovery rate, therefore ensuring that at least a reasonable reserve could be claimed.

Mr. McCrossan: On the reserves of financial institutions, the Finance Committee has received a brief

[*Translation*]

Dodge. Je suis avocat d'un cabinet privé, et j'ai pris congé pour travailler au ministère.

Nous accompagnent aujourd'hui M. Paul Dick, qui s'occupe de l'analyse économique au sein de la Direction de la politique et de la législation de l'impôt; M. David Holland, directeur de l'analyse économique; M. Wally Conway, un agent de la politique de l'impôt de la Division de la législation et un des agents qui s'occupe des institutions financières; et Mark Jewett, directeur de la Division des conseillers fiscaux au sein de notre direction. Nous avons aussi avec nous un certain nombre de personnes, que je ne vous présenterai pas pour l'instant, mais auxquelles nous pourrons demander d'intervenir selon les questions que vous poserez.

Si cela vous convient, monsieur le président, nous pourrions peut-être passer immédiatement aux questions. Je ne pense pas pouvoir tellement contribuer personnellement, mais les gens qui nous accompagnent devraient pouvoir répondre tant à vos questions d'ordre technique qu'à celles qui relèvent davantage de la politique économique.

Le président suppléant (M. Dorin): Très bien. Y a-t-il eu des changements entre le 17 décembre et. . .? Nous avons reçu une note de service, hier, à propos des changements qui sont survenus. Nous pourrions peut-être commencer par une explication de ces changements.

M. Wally Conway (conseiller principal en matière de fiscalité, ministère des Finances): À la page 4, numéro 7—Réserves des institutions financières. Dans le cadre de la réforme fiscale, toutes les institutions financières seront assujetties au même système en ce qui a trait aux réserves. Ceci remplace un système fondé sur une formule arbitraire par un système de réserve pour créances douteuses selon lequel les institutions financières doivent démontrer qu'une créance est vraiment douteuse avant de pouvoir réclamer une réserve.

Dans la motion des voies et moyens du 16 décembre, on dit qu'une institution financière peut réclamer une réserve raisonnable pour créances douteuses réduite d'un taux de récupération prescrit. Certaines institutions financières ont dit que cela pourrait entraîner certaines difficultés—par exemple, lorsque les réserves inscrites dans les états financiers seraient considérées comme des réserves raisonnables et qu'elles seraient réduites d'un taux de récupération prescrit, ou s'il arrivait que Revenu Canada, après une vérification, réduise encore davantage ses réserves d'un taux de récupération prescrit. Nous leur avons répondu qu'elles pourraient réclamer un montant moindre qu'une réserve raisonnable, ou la somme inscrite aux états financiers réduite d'un taux de récupération prescrit, ce qui les assurerait de pouvoir au moins déduire une réserve raisonnable.

M. McCrossan: Le Comité des finances a reçu un mémoire dans lequel l'Institut canadien des actuaires

[*Texte*]

from the Canadian Institute of Actuaries concerning the appropriateness of the reserve deductions for property and casualty companies, indicating that in their view the recommendations in the December paper were not appropriate. Also, during the estimates of the Office of the Superintendent of Financial Institutions evidence was received from the Deputy Superintendent of Financial Institutions that he indeed had difficulties with the level of reserves prescribed and that ongoing negotiations were taking place between OSFI and Tax Policy with respect to the appropriate level of reserves for property and casualty companies.

• 1550

While the property and casualty companies are not specifically mentioned in item 7, nevertheless they are very much a subject of interest to the committee, since we have received both outside and governmental advice that the reserve deductions may be inadequate.

I wonder if you could bring the committee up to date with respect to any correspondence you have had between the government and the Canadian Institute of Actuaries, or between Tax Policy and the Office of the Superintendent of Financial Institutions with respect to the adequacy of the reserve deduction.

Mr. David Holland (Director, Corporate and Resource Tax Analysis Division, Tax Policy and Legislation Branch, Dept. of Finance): We had a fruitful series of meetings in January with representatives both of the Canadian Institute of Actuaries and with representatives of the property and casualty insurance industry. That was the culmination of a series of meetings we had over the summer and the fall where it became evident that if the tax reform proposals were implemented in a bald fashion as stated, there could be unintended results to the industry in certain circumstances.

In particular, the tax reform proposals had been developed in part with discussions with the officers from the Office of the Superintendent of Insurance under the assumption that while the level of reserves was at an inadequate level currently, and therefore the Department of Insurance was not willing to allow discounting of reserves at the current time, it was expected that over a five-year period P and C companies would be moving in that direction. In our discussions with the industry, however, it became apparent they were concerned that if that circumstance did not occur, the impact on the industry could be greater than certainly was intended or would be warranted.

As a consequence, we had a number of discussions with the industry that has resulted in the legislation you see before you, which is modified from the legislation put out on December 16. What it does is fully capture the policy intent of the government as of December 16, but

[*Traduction*]

remet en question les recommandations formulées dans le document de décembre au sujet des réserves qui seraient appropriées pour les compagnies d'assurance générale. Au cours de l'examen des prévisions budgétaires du Bureau du surintendant des institutions financières, l'adjoint du surintendant a dit que le niveau des réserves prescrit posait encore quelques difficultés et que des négociations étaient en cours entre le Bureau du surintendant des institutions financières et la Direction de la politique de l'impôt au sujet des réserves qui seraient appropriées pour les compagnies d'assurance générale.

Bien que les compagnies d'assurance générale ne soient pas mentionnées au septième point, il n'en demeure pas moins que le Comité s'y intéresse énormément, puisque des gens de l'extérieur et de l'intérieur du gouvernement nous ont dit qu'il se pourrait que la déduction des réserves permises ne soit pas adéquate.

Pourriez-vous nous parler un peu des échanges qu'il y a eu entre le gouvernement et l'Institut canadien des actuaires, ou entre la Direction de la politique et de la législation de l'impôt et le Bureau du surintendant des institutions financières au sujet de la justesse de la déduction prévue pour les réserves?

M. David Holland (directeur, Division de l'analyse de l'impôt sur les sociétés et les ressources, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): Nous avons eu une série de réunions fructueuses, en janvier, avec des représentants de l'Institut canadien des actuaires et des représentants du secteur de l'assurance générale. C'était les dernières d'une série de rencontres que nous avions eues au cours de l'été et de l'automne, où il était ressorti d'une manière évidente que si l'on mettait en oeuvre les propositions de la réforme fiscale telles qu'elles, il pourrait y avoir des conséquences imprévues pour l'industrie dans certains cas.

Notamment, au cours des discussions qui ont mené à l'élaboration des propositions de la réforme fiscale avec les agents du Bureau du surintendant des assurances, on était parti de l'hypothèse que bien que le niveau des réserves était inadéquat à ce moment-là, et que par conséquent, le service des assurances ne voulait pas permettre l'actualisation des réserves, on prévoyait que ce serait vers cela que se dirigeraient les compagnies d'assurance générale sur une période de cinq ans. Au cours des discussions que nous avons eues avec l'industrie, il est toutefois ressorti que si cela ne se reproduisait pas, les conséquences seraient beaucoup plus graves que de raison pour l'industrie.

Nous avons donc eu plusieurs rencontres avec l'industrie, qui ont abouti à la modification des propositions du 16 décembre que vous avez en main. Cette modification ne change rien aux intentions du gouvernement exprimées dans la motion du 16 décembre,

[*Text*]

does it in a way we now believe has given industry the assurance that the unintended results that could possibly have happened will not in fact occur.

Mr. McCrossan: Can you point me to the section?

Mr. Conway: It is in the back of the book, paragraph 1400(e) of the regulations.

Mr. Holland: If you want a more detailed explanation, I will be turning to Wally Conway. In effect, what was done is that we would bring into income only one-third of the difference between a company's undiscounted reserve and fully discounted reserve in the period prior to the Superintendent of Insurance determining that P and C companies have moved their undiscounted reserves up to an appropriate level so that at discounting would be allowed for regulatory purposes.

That was the main part of what we did, and that was done in full consultation with the industry, and in full consultation with the Superintendent of Insurance. We believe it has led to an appropriate and mutually acceptable resolution of what could have otherwise been a difficult issue for those companies.

Mr. McCrossan: I am trying to recall when the superintendent was in front of us. I think it was about four to five weeks ago. Can I gather that in fact this paragraph 1400(e) has been resolved since that time?

• 1555

Mr. Holland: No. The Superintendent of Insurance, who had been in contact with us prior to his statements in front of this committee, had been concerned about talking about tax policy before the release of the documents with respect to the tax policy. He was aware of the changes at that time, but he did not believe it was his mandate to discuss it, as I think he indicated to you.

In reviewing the testimony of the Superintendent of Financial Institutions, one has to recognize that he was discussing his concern that the level of undiscounted provisioning was inadequate. It was sufficiently inadequate that for regulatory purposes at that time, it would not be appropriate to implement full discounting. I do not believe he was discussing a problem he had, because he certainly has not expressed such a problem to us with the proposal to implement the one-third discounting, if I may refer to it in that shorthand form.

It is my understanding, certainly from the discussions we have had with him, that he does not have a problem with what we are doing. In our discussions with representatives of the industry, they do not have a problem with the proposal that is now implemented.

Mr. McCrossan: That is very useful. Just going back to our report in November, we accepted the principle of discounting as soon as there were standards, and you have gone the same way. We basically suggested allowing a claims run-off to occur. What you are now saying is calculate one-third of the difference between the current

[*Translation*]

mais donne à l'industrie l'assurance que ces mesures ne pourront avoir les conséquences redoutées.

M. McCrossan: Où est-ce?

M. Conway: À l'alinéa 1400e) des règlements.

M. Holland: Si vous désirez des explications plus détaillées, je demanderai à Wally Conway de vous en donner. En fait, on permet d'imputer au revenu seulement un tiers de la différence entre une réserve non actualisée et une réserve complètement actualisée d'une compagnie d'ici à ce que le surintendant des assurances ait déterminé que les réserves non actualisées des compagnies d'assurance générale ont atteint un niveau approprié.

C'est en grande partie ce que nous avons fait, et nous l'avons fait en consultation avec l'industrie et avec le surintendant des assurances. Nous pensons avoir trouvé une solution appropriée et mutuellement acceptable à ce qui aurait pu devenir un problème important pour ces sociétés.

M. McCrossan: J'essaie de me rappeler quand nous avons reçu le surintendant des assurances. Je pense que cela remonte à quatre ou cinq semaines. Depuis ce temps, est-ce que je peux supposer que l'on a réglé les difficultés que posait l'alinéa 1400e)?

M. Holland: Non. Le surintendant des assurances, avec qui nous avions discuté avant qu'il ne comparaisse devant le Comité, hésitait à parler de la politique fiscale avant la publication des documents. Il était au courant des modifications qui avaient été apportées, mais il ne croyait pas qu'il lui appartienne d'en discuter, comme il vous l'a signalé, je pense.

Dans le témoignage du surintendant des institutions financières, il faut reconnaître qu'il était surtout question de son inquiétude à l'égard du niveau des réserves non-actualisées. Il était à ce point inadéquat qu'à des fins de réglementation, à ce moment-là, il aurait été inapproprié d'appliquer l'actualisation complète. Je ne pense pas que c'était qu'il s'opposait à notre proposition d'actualiser un tiers des réserves. Si c'était le cas, il ne nous l'a sûrement pas dit.

Il ne semble pas du tout opposé à ce que nous faisons. Et cela vaut aussi pour les représentants de l'industrie.

M. McCrossan: C'est très utile. Dans notre rapport de novembre, nous acceptions le principe de l'actualisation dès qu'il y aurait des normes, et vous avez adopté la même voie. Nous prévoyons une déduction progressive des réserves. Vous proposez maintenant de déduire un tiers de la différence entre les réserves courantes et les réserves

[*Texte*]

claims reserves and the discounted reserves and release it into income over what period?

Mr. Holland: That would be releasing income over a five-year period. If you just look at the policy to implement discounting for the P and C industry, given the nature of their business—most of their business is fairly short tail and is resolved certainly before five years—a run-off-of-business approach would result over the five-year period in approximately the same amount of tax being added into income and would have the effect of front-end loading that addition of taxable income. We felt that would be inappropriate and that the proposal we put forward for transition was the appropriate way to go, which the industry agrees is advantageous relative to having a run-off approach.

Mr. McCrossan: The long-tail reserves you are talking about tend to be product liability reserves, medical liability reserves, and environmental-type reserves. There are some companies that specialize in this type of business. You are satisfied that as a result of these changes, where the superintendent already has concerns about the adequacy of the reserves, no insolvencies will result merely from the change in releasing what would otherwise be part of an inadequate reserve.

Mr. Holland: When we raised that issue with the industry, we said we were concerned that there could be, in certain circumstances with the transition, a possibility that some companies could be put into a disadvantaged position, an insolvency position. Should we do something about it? We raised that directly with industry. They did not feel it was a significant problem and did not suggest to us anything to do to deal with the hypothetical problem. The Superintendent of Insurance has not raised that particular problem with us.

It is interesting to note, by way of indirect evidence in that regard but not specifically addressed to your question, that one concern we raised with industry was the tax effectiveness of changes. There is always the issue that we can get $100 of base-broadening, but to the extent that part of that base-broadening occurs with corporations that have substantial loss build-ups or are in a loss position, we do not see the tax revenue. We want to be sure we are getting the appropriate tax revenue.

We asked the industry to basically do a distribution for us, which they did because we were working very well together—just a sample of about 100 of their firms, looking at the distribution of base-broadening relative to the tax position of firms. The interesting feature one noted is that those firms thought by the industry to be in some financial difficulty were in such a position that while there was base-broadening for that firm, it did not result in a positive tax payment; it merely reduced their losses. While that is not direct evidence of your question, we viewed that as an indirect evidence that in those situations where we would all be concerned about insolvency of corporations they were likely to be already in a sufficiently negative tax position that the amount of base-

[*Traduction*]

actualisées, et de déduire cela du revenu sur combien de temps?

M. Holland: Sur une période de cinq ans. Compte tenu du genre d'activité des compagnies d'assurance générale, qui sont habituellement à court terme, sûrement moins de cinq ans, une formule de déduction progressive sur cinq ans donnerait à peu près le même résultat sur le plan fiscal. Nous avons pensé que ce serait inapproprié et qu'une formule de transition conviendrait davantage, ce sur quoi l'industrie est d'accord.

M. McCrossan: Les réserves dont vous parlez sont principalement des réserves en fonction de responsabilité à l'égard de produits, de problèmes médicaux et de problèmes environnementaux. Il y a des compagnies qui se spécialisent dans ce genre d'activités. Vous êtes convaincu qu'à la suite de ces modifications, sachant que le surintendant a déjà quelques inquiétudes à propos du niveau des réserves, il n'y aura aucun cas d'insolvabilité.

M. Holland: Quand nous avons discuté de la question avec les gens de l'industrie, nous leur avons dit que nous craignions que certaines sociétés puissent être défavorisées pendant la période de transition. Nous leur avons demandé si nous devrions faire quelque chose à cet égard. Nous leur avons posé la question directement. Ils ne pensaient pas que c'était un problème important et n'ont rien proposé pour régler ce problème éventuel. Le surintendant des assurances ne l'a pas soulevé non plus.

Il est aussi intéressant de noter, indirectement, que nous avons discuté de l'efficacité des modifications en ce qui a trait aux recettes fiscales avec les gens de l'industrie. Nous pourrions toujours récupérer 100$ de plus dans l'assiette fiscale, mais puisque ce serait chez des sociétés qui ont déjà des pertes accumulées importantes ou qui sont déficitaires, ce ne serait que sur papier. Nous voulons nous assurer de faire mieux que cela.

Nous avons demandé aux gens de l'industrie de faire un petit calcul pour nous, ce à quoi ils ont consenti parce que nous travaillons très bien ensemble—nous leur avons demandé de nous dire ce que cela pourrait signifier pour une centaine de sociétés. Pour la plupart, elles n'auraient pas à verser de l'impôt; ce seraient tout simplement leurs pertes qui seraient réduites. Ceci nous a permis de constater que cet élargissement de cette assiette fiscale ne provoquerait pas de situation d'insolvabilité.

[*Text*]

broadening being applied would not lead to an insolvency condition.

• 1600

It is obviously something that one can continue to monitor. The department has already indicated to the industry that if a problem arose over the transition period, they would be willing to look at it and address, if necessary, any specific anomalous situation that might occur.

Mr. McCrossan: Okay, that sounds very positive. I must say, and certainly would appear to resolve a lot of the issues raised by the committee.

Switching to the life side, could I ask about claims fluctuation reserves, experience rating reserve hold-backs, and their deductibility. I understand there has been some question whether this is a claimable reserve, even though the firm involved can withdraw it by terminating the policy, or whether it is not a deductible reserve. Could you outline what the state of the situation is with the claim fluctuation reserves on group. . .?

Mr. Conway: Is everybody here familiar with how the act worked prior to tax reform? Basically insurance companies could, I guess, bill their clients a premium, and the premium might be higher than what would be required. They would hold back these premiums, and once they had established the experience, they may or may not refund it. When they did refund it, they would either refund it by way of payment, credit it against a liability, or net it against a premium liability.

Prior to tax reform these amounts that were intended to be credited or paid, could be deducted if one of the terms was that it was credited on condition that on the termination of policy they would get the money. One thing we had trouble with was that we thought it could be a form of contingency. On the other hand, we had trouble with the fact that these insurance companies had received the money, had the cash, had chosen not to pay it back. The payor had a deduction, but the insurance company was also allowed to claim a deduction, so the tax system had suffered somehow.

We also felt that because the insurance companies could deduct it this year if they paid it back within the next 12 months, therefore if they had not paid it back in the next 12 months they probably should not get the deduction, either because they had not made up their minds that they are going to pay it back, or it was some form of a contingency. Now the insurance companies are disputing this claim—

Mr. Holland: Well, it is a trade-off in the tax system. Clearly a situation existed under the current law in which substantial amounts of money could be advanced, moneys substantially in excess of the eventual claim experience that might be expected, and a situation would then arise, if that were the case, and if that were allowed to be sustained over a long period of time, there could be a substantial deferral of tax.

[*Translation*]

C'est évidemment quelque chose qu'il faudrait continuer à surveiller. Le ministère a déjà indiqué à l'industrie que s'il survenait une difficulté pendant la période de transition, il consentirait à examiner et régler si nécessaire, toute situation malencontreuse qui pourrait survenir.

M. McCrossan: Très bien. Cela me paraît très positif, je dois dire, et semble régler beaucoup de questions que nous nous posions.

Au sujet de l'assurance-vie, pourrait-on discuter un peu de la question des réserves en fonction des demandes de règlement, des retenues de garantie et de leur déductibilité. On a remis en question la déductibilité de ces réserves, même si la société peut l'éliminer en mettant un terme aux contrats d'assurance. Où en est-on à cet égard?

M. Conway: Est-ce que vous savez tous ce que prévoyait la Loi avant la réforme fiscale? Les compagnies d'assurances pouvaient, je pense, imposer une prime à leurs clients, et cette prime pouvait être plus élevée que nécessaire. Elles conservaient ces primes et après un certain temps, elles pouvaient les rembourser ou non. Quand elles les remboursaient, c'était par un paiement, un crédit ou une réduction de prime à payer.

Avant la réforme fiscale, elles pouvaient déduire ces sommes à créditer ou à payer lorsqu'il était stipulé qu'à l'échéance du contrat d'assurance, les clients récupéreraient cet argent. Ce qui posait des difficultés, c'est que ces compagnies d'assurances avaient reçu l'argent, l'avaient dans leurs coffres, et avaient choisi de ne pas le rembourser. Le client obtenait une déduction mais la compagnie d'assurances pouvait aussi réclamer une déduction.

Nous pensions aussi que puisque les compagnies d'assurances avaient droit à la déduction lorsqu'elles avaient remboursé l'argent dans les 12 mois suivants, elles ne devraient pas y avoir droit si elles ne l'avaient pas fait, soit parce qu'elles n'avaient pas encore décidé de rembourser l'argent ou non, ou parce cet argent constituait pour elles une réserve. Les compagnies d'assurances ne sont pas d'accord. . .

M. Holland: Dans la loi actuelle, on permettait que des sommes considérables soient avancées, des sommes qui dépassaient de beaucoup ce qui aurait pu être réclamé à la suite de sinistres. Le cas échéant, surtout pour de longues périodes, cela aurait pu prendre la forme d'un report d'impôt considérable.

[*Texte*]

So this is not operating as a pure claims fluctuation reserve, because a pure claims fluctuation reserve, if you think about the logic, would go positive some years and negative other years, and probably would have an expected value of zero. Certainly the experience with the paragraph 140(c) reserves was not that they had an expected value of zero; they seemed to have an expected value of a billion dollars or so. I do not know if that is true, but it was a large number.

• 1605

The concern, therefore, was that a fairly substantial amount of interest income that would appropriately be taxed under the tax system was not being taxed. So the proposed change to section 140 is designed to give the industry flexibility to settle its claims on these yearly policies over a two-year period, but not to provide the substantial deferrals that would arise for having an essentially unlimited carry-forward, in some sense, of the deferral.

Mr. McCrossan: I am not quite sure how you arrived at your conclusions. I have had some experience in setting these premiums, and if the premium if over-adequate, of course, a reserve is set up. If the premium is under-adequate, there is no negative reserve set up; the insurer eats the loss. So I am not quite sure how you determine the balance in terms of excessive premiums.

Generally speaking from my experience, one tries to set up a premium that one thinks is adequate, and then one adds a contingency margin, all right, so that one provides an excess in the premium, as you have described. However, all too frequently it turns out that—particularly in the health and medical field, which is what we are often talking about—the margins you can get in the market are such that you cannot establish any reserve whatsoever. Since these agreements provide that at any time the policy holder can collapse the policy and take the amount in the reserve away with him—that is generally the type of agreement there is—I wonder how you can say there is not a real obligation there.

I could understand if you were trying to tell me that, for example, there is a premium of an expected value of $10,000, and a company is contributing $100,000 and building up a substantial reserve and earning substantial tax-free interest on it. If that were happening—and I have no personal knowledge of that—I would be very concerned about it. But if the expected premium were $10,000 and one charged $11,000 on the basis that if you were overcharged you had a right to the money back, it does not seem to me that this would likely result in a substantial loss of earnings. In any case, if there were a loss, it would be loss of interest earnings, whereas what appears to be happening is denial of the reserve itself. Am I wrong there?

Mr. Holland: No, the reserve itself, whether you take it today or tomorrow, does not really matter. What matters is the treatment of the interest income. But if you have a

[*Traduction*]

Ce n'est donc pas une véritable réserve en fonction de fluctuations des demandes de règlement, parce que logiquement une telle réserve serait parfois positive et parfois négative, selon les années, et l'espérance mathématique de sa valeur serait sans doute zéro. Cela n'a sûrement pas été le cas avec l'application de l'alinéa 140c); il semblerait que les réserves des compagnies à ce titre approcherait le milliard de dollars. Je ne sais pas si c'est vrai, mais c'était une somme imposante.

Il y avait donc des revenus d'intérêt considérables sur lesquels des impôts auraient dû être payés, et ce n'était pas le cas. La modification que nous proposons donc à l'article 140 a pour but de permettre à l'industrie de régler ces demandes de règlement annuelles sur une période de deux ans, et de ne plus permettre ce report d'impôt illimité.

M. McCrossan: Je ne sais pas trop comment vous en êtes arrivés à ces conclusions. J'ai déjà participé à l'établissement de ces primes, et lorsqu'une prime est plus élevée que nécessaire, bien entendu, on constitue une réserve. Lorsque la prime est moins élevée que nécessaire, il n'y a pas de réserve négative; la compagnie d'assurance subit la perte. Comment déterminer que les primes sont excessives?

Selon l'expérience que j'en ai, en règle générale, on tente d'établir une prime que l'on juge adéquate, puis on prévoit une certaine marge de manoeuvre; très bien, c'est un supplément à la prime, comme vous l'avez dit. Toutefois, plus souvent qu'autrement—et notamment dans le domaine de la santé et dans le domaine médical, ce dont il s'agit le plus souvent—la marge de manoeuvre est si mince dans le marché que l'on ne peut absolument pas établir de réserve. Puisqu'un assuré peut à tout moment liquider son compte d'assurance et récupérer, ce faisant, toute la réserve, je ne vois pas comment vous pouvez dire que cela ne constitue pas une obligation réelle.

Je comprendrais mieux si vous me disiez, par exemple, qu'il est prévu qu'une prime atteigne une valeur de 10,000$, qu'une compagnie contribue 100,000$, et qu'elle établit une réserve substantielle en fonction de cette somme et perçoit des intérêts considérables en franchise d'impôt. Si une compagnie d'assurance le faisait, cela m'inquiéterait beaucoup. Mais pour une prime de 10,000$, si une compagnie percevait 11,000$, en prévoyant que tout excédent donne droit à un remboursement, je n'ai pas l'impression que nous y perdrions tellement. De toute façon, si nous y perdions quelque chose, ce serait sur les intérêts, tandis que dans le cas qui nous occupe, cela ressemble davantage à un refus de la réserve même. Mon interprétation est-elle juste?

M. Holland: Non, ce n'est pas tellement la question de la réserve qui importe vraiment, comme le traitement des revenus d'intérêt. Mais dans le cas d'une prime dont la

[*Text*]

situation, as you described, where the real economic premium is $10,000 and I have a company that has an extra few thousand dollars that I would like to invest somewhere, a great way to invest it is to put it into a premium of $15,000 with a claim of the extra $5,000 and, depending on the price and the policy, be able to receive the interest—

Mr. McCrossan: Do you have some evidence that is actually happening, David? I am not aware of that. More typically, what will happen is that a company would say they their expected claim is $10,000 and they will offer a choice of paying $10,500 and they keep the gains and absorb the losses, or you pay $11,000 and the gains are held in a fund for you. Now, I will grant you that if there were a difference of 50% or 100%, it would indicate some fair abuse. But are you aware of any situations in the marketplace where that is happening? I have been out of practice for 10 years now—it has been 10 years this year since I was elected first—so God knows what has happened in the market since I have been out. But it was not there in 1978.

Mr. Holland: Certainly, in our discussions with Revenue Canada they indicated there were substantial amounts of interest income being sheltered with reserves of this type, and it is obviously on a large base. I am not saying they were putting in 100% mark-ups on premiums, but even a 5% or 10% mark-up on premium adds up to a lot of money and a substantial deferral of tax on interest income.

• 1610

Mr. McCrossan: How is this different from a deduction for dividend reserve on an individual policy when half the reserve is deductible?

Mr. Conway: You get the dividend reserve only if it is going to paid in the following year, and under our new section 140 it will be the same rule. For example, in your case where they cancel the policy, if they come in at the end of December and say they are cancelling their policy, and the insurance people have established how much they are going to pay back and will indeed pay it back the following year, they will get the premium reduction. They will get the premium refund reserve, or they will be able to claim a section 140 reserve with respect to those laws. It is only where they are not going to pay it back in the following year and they have not established the amount that we consider it to be a contingency, and they will not get the deduction.

Mr. Holland: They do get the deduction at the time they actually incur the expense. So what we are really talking about is the sheltering of the interest income. That is the issue. The reserve itself is not all that important; it is the sheltering of the interest income that really is the crucial element of that, and it is really a limit on the extent to which interest income can be sheltered.

Mr. McCrossan: I have lots more questions, but since Mr. Dodge has arrived and Mr. Malépart was kind enough

[*Translation*]

valeur réelle serait de 10,000$, si une compagnie avait quelques milliers de dollars à investir quelque part, une bonne façon de le faire serait de les inclure à une prime de 15,000$ et de réclamer une déduction pour les 5,000$ additionnels, et, selon le prix et le contrat d'assurance, recevoir des intérêts. . .

M. McCrossan: Avez-vous des preuves quelconques que cela se fait à l'heure actuelle, David? En règle générale, une compagnie fixerait sa prime à 10,000$ et offrirait le choix d'en verser 10,500$, et conserverait les gains et absorberait les pertes, et de verser 11,000$, et les intérêts seraient accumulés dans un fonds à l'intention du client. S'il y avait un écart de 50 p. 100 ou de 100 p. 100, je suis d'accord avec vous que cela indiquerait sûrement qu'il y a abus. Cette pratique est-elle répandue aujourd'hui? Je ne pratique plus depuis maintenant 10 ans—je suis en politique depuis 10 ans—Dieu seul sait ce qui a pu se produire depuis que je ne suis plus là. Cela ne se faisait sûrement pas en 1978.

M. Holland: Les gens de Revenu Canada nous ont dit que mettre des revenus d'intérêt à l'abri de l'impôt au moyen de ce genre de réserves était aujourd'hui une pratique très répandue. Je ne prétends pas que les assureurs majoraient les primes de 100 p. 100, mais une majoration de 5 ou 10 p. 100 seulement se traduit déja par une réserve considérable, et donc, par le report d'impôts considérables sur les intérêts.

M. McCrossan: En quoi ce règlement est-il différent de la disposition accordant un dégrèvement aux particuliers sur la moitié des dividendes provenant de ces réserves?

M. Conway: Ce dégrèvement ne s'applique qu'aux paiements à effectuer pendant l'année suivante; le nouvel article 140 n'y changera rien. Dans l'exemple que vous avez donné, un assureur annule une police d'assurance à la fin du mois de décembre, établit le montant à rembourser et effectue ce paiement lors de l'année suivante; dès lors, la réserve est réduite d'autant. En touchant la réserve relative à cette prime remboursée, l'assureur pourra se prévaloir des dispositions de l'article 140. Par contre, si l'assureur n'a pas établi le montant à rembourser et n'a pas l'intention de rembourser cette prime pendant l'année suivante, ce dégrèvement ne s'applique pas.

M. Holland: Le dégrèvement est accordé au moment où le remboursement est effectué, c'est-à-dire où la dépense est engagée. Au fond, ce n'est pas la réserve qui nous intéresse, mais plutôt le dégrèvement des intérêts sur cette réserve, et les limites qu'il convient d'imposer à ce dégrèvement.

M. McCrossan: J'ai beaucoup d'autres questions à poser, mais étant donné que M. Dodge vient d'arriver et

[*Texte*]

to let me start off, I am prepared to let him get in his questions.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Mr. Dodge, Mr. Malépart has some questions that relate to some of the area we covered yesterday. So we will let him go back and review those, and then we will come back to financial institutions.

M. Malépart: Vous avez sûrement pris connaissance des mesures budgétaires du gouvernement du Québec en ce qui concerne l'aide à la famille. Ce n'est pas moi qui vous apprendrai que la dénatalité est un problème majeur, non seulement au Québec, mais ailleurs au Canada. Le gouvernement a même affirmé, dans des discours du Trône antérieurs, que la politique familiale était importante et que des mesures importantes seraient prises. Au Québec, on a adopté une mesure importante, soit un montant de 500$ pour chacun des deux premiers enfants et un montant de 3,000$ pour le troisième enfant. Le gouvernement du Québec a également décidé que les allocations familiales ne seraient pas imposables.

À Ottawa, les budgets du ministère des Finances ont été contraires à cela. Il y a eu tout d'abord la désindexation des allocations familiales, ce qui a fait perdre et qui fera perdre, jusqu'en 1991, environ 1.21 milliard de dollars au chapitre de l'aide à la famille. Donc, il y a eu la désindexation des allocations familiales et du crédit d'impôt pour enfants et aussi l'abaissement du seuil de revenu auquel les familles à moyens et faibles revenus étaient admissibles au crédit d'impôt.

J'aimerais savoir pour quelles raisons on n'a pas adopté une approche plus positive, un peu comme le Québec vient de le faire, au chapitre de l'aide à la famille. Les groupes qui revendiquent disent que la politique fiscale n'encourage pas les familles nombreuses, car plus on a d'enfants, plus on paie d'impôt. Pour quelles raisons n'a-t-on pas pris des mesures aussi progressives et agressives que le gouvernement du Québec?

Mr. David Dodge (Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): As I said last night, it is not our position to comment on the budgets of provincial governments. I would not presume to do that.

In respect of our own position, we put out in December a piece of paper that showed the reduction by income level by family size. What you could see from that is that the tax reduction for someone with wage and salary income varied relatively little by family size; that is, the tax reduction was roughly similar for a family with one child as for a family with five children. We went up to five.

• 1615

Clearly, Mr. Malépart, that is very much a broad policy decision as to how the tax reductions on the personal

[*Traduction*]

que M. Malépart a été assez gentil de me laisser parler le premier, je suis prêt à lui céder la parole.

Le président suppléant (M. Dorin): Monsieur Dodge, M. Malépart veut vous poser quelques questions concernant certains sujets dont nous avons traité hier, après quoi nous reviendrons aux institutions financières.

Mr. Malépart: I am sure you have heard about the budget measures introduced by the Government of Québec concerning assistance to families. I do not have to tell you that dropping birthrates are a major problem, not only in Québec, but elsewhere in Canada as well. In earlier Throne Speeches, the government has gone so far as to state that family policy was important and that major initiatives would be taken. In Québec a major initiative has been taken; a payment of $500 will be made for each of the two first children and a payment or $3000 for each subsequent child. The Government of Québec has also decided that family allowances will not be taxable.

Budgets tabled by the federal Minister of Finance have had an opposite effect. Firstly, family allowances were de-indexed, which has reduced and will continue to reduce until 1991 family assistance payments by about $1.21 billion. Not only family allowances, but also the child tax credit, were de-indexed; at the same time, the maximum income for low-and medium-income families to qualify for the tax credit was lowered.

I would like to know why we have not adopted a more positive approach, something like the action Québec has just taken, in the field of family assistance. Lobby groups claim that the tax policy does not encourage people to have large families, because the more children they have, the more income tax they pay. Why have we not introduced measures that are as progressive and aggressive as those introduced by the Government of Québec?

M. David Dodge (sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): Comme je le disais hier soir, nous ne nous permettons aucun commentaire sur les budgets des gouvernements provinciaux. Je n'oserais pas me prononcer à ce sujet.

En revanche, pour ce qui est de la position du gouvernement fédéral, au mois de décembre dernier, on a publié un document indiquant les réductions d'impôt accordées en fonction du revenu et de l'importance de la famille. D'après ce document, l'importance de la famille n'a que très peu d'incidence sur les réductions d'impôt accordées à un salarié. En d'autres termes, on accorde à peu près les mêmes réductions d'impôt aux familles ayant un ou cinq enfants. Nous n'avons pas établi de chiffres pour les familles ayant plus de cinq enfants.

Évidemment, monsieur Malépart, la distribution des réductions d'impôt pour les particuliers en vertu de la

[*Text*]

income tax due to tax reform were to be distributed. It is not fair to say that they were biased towards families with no children or those with very few in number, but they were roughly even—not exactly child by child, but roughly even—across families with children.

It is only fair that, on that very broad policy question that you began by asking on the differences in views between the government here and the government in Quebec, that is really an appropriate question to address to the minister rather than to us.

M. Malépart: Dans un autre ordre d'idées, dans la réforme, on a remplacé plusieurs exemptions, par exemple l'exemption pour les enfants à charge, par des crédits d'impôt. Le gouvernement a cependant conservé deux exemptions. Le ministre lui-même a admis que l'exemption d'impôt favorisait davantage les gens à revenus élevés que les gens à moyens et faibles revenus.

En ce qui concerne les régimes enregistrés d'épargne-retraite, contrairement à ce qui s'est fait au niveau de l'exemption familiale et d'autres programmes, vous avez conservé une exemption d'impôt pour ceux qui investissent dans des REER plutôt que de transformer cette exemption en crédit d'impôt. Pourquoi avez-vous conservé cette exemption?

Mr. Dodge: We spent a fair bit of time last fall discussing that particular issue with this committee. There are reasons of policy and reasons of practice—sort of mechanical, administrative reasons—that lie behind essentially the necessity to maintain the RRSP and the registered pension plan regime as tax preferences as a deduction.

As a very practical matter, the problem arises, as you will appreciate, as one gets close to retirement that if one is in an upper-income bracket then one is contributing money with a tax credit, money that will in a very short span of years be paid back out and taxed at one's top marginal rate. That will create a situation where indeed there would be a penalty on the taxpayer making pension plan contributions or RRSP contributions as he approaches retirement, because the higher tax rate he will pay on the income would not be offset over a short span of years by the fact that he would pay no tax on the interest that is accumulating. So there is a very practical reason why that regime must be maintained as a deduction regime.

The other side is that on the pension side we build up entitlements not on the basis of money contributed in a particular year, but it is built up on the basis of an actuarial formula that will lead to a certain result. Thus, if indeed we went to a credit type of arrangement, there would be a very strong incentive for many employees to have a total employer-paid type of pension plan. For example, in the federal government or any not-for-profit institution, or indeed in any small business that was subject to a low tax rate, clearly there would be a major advantage of having the contributions for high-income

[*Translation*]

réforme fiscale relève d'une décision de politique de grande portée. Il serait injuste de prétendre que cette distribution favorise les sans-enfant ou les petites familles; mais, on peut dire que les réductions ont été réparties assez également entre les familles ayant quelques enfants.

Je vous ferai remarquer que c'est plutôt au ministre qu'il faudrait adresser des questions de grande portée politique comme la vôtre, concernant des orientations divergentes entre ce gouvernement et celui du Québec.

Mr. Malépart: In another vein, this tax reform replaces a number of exemptions, such as the exemption for dependent children, with tax credits. However, the government did maintain two exemptions. The minister himself admitted that tax exemptions were more advantageous to high-income taxpayers than to low—and medium-income persons.

The treatment of registered retirement savings plans differs from that of family exemptions and other programs: you have maintained a tax exemption for people investing in RRSPs, instead of changing this exemption to a tax credit. Why was this exemption retained?

M. Dodge: L'automne dernier, nous avons longuement discuté de cette question avec les membres de ce Comité. Outre les raisons d'ordre politique, il existe des raisons pratiques—des contraintes d'ordre technique ou administratif—qui nous ont incités à maintenir les déductions pour régimes enregistrés d'épargne-retraite et de pension de retraite.

Vous comprendrez qu'il existe un problème concret: une personne à revenu élevé qui arrive à l'âge de la retraite se trouverait à contribuer à son régime au moyen d'un crédit d'impôt, quitte à payer le taux maximal d'impôt sur ses fonds quelques années plus tard, au moment de les encaisser. En effet, un tel système pénaliserait un contribuable qui arrive à l'âge de la retraite et qui renfloue son REÉR ou sa pension de retraite: le dégrèvement des intérêts gagnés ne compenserait pas le taux élevé d'impôt qu'il serait obligé de payer quelques années plus tard. Voilà la raison pratique qui nous a incités à maintenir les déductions pour ce genre de régime.

Par ailleurs, les crédits de pension ne s'accumulent pas au rythme des montants versés chaque année, mais bien selon une formule actuarielle et ce, pour atteindre un objectif précis. Si l'on mettait sur pied un système de crédits d'impôt, beaucoup d'employés trouveraient plus avantageux que l'employeur verse toutes les contributions à leur régime de pension de retraite. Par exemple, chez le gouvernement fédéral, les organismes à but non lucratif ou n'importe quelle petite entreprise bénéficiant d'un faible taux d'imposition, il serait manifestement avantageux que l'employeur verse les contributions à ces

[*Texte*]

earners made by the employer rather than the employee. For people in the 17% bracket it would not matter.

• 1620

We have been trying to encourage in this country over many years. . . and indeed the reform of the retirement savings system, the bill for which will be before you later this year, builds on the idea that we want to encourage people to save for their retirement through this mechanism. So for both practical and for policy reasons, it just does not make sense to operate in a credit mode as opposed to a deduction mode. I think we spent a fair bit of time going through that with the committee earlier on, where we discussed it in a lot of detail. I would certainly be happy to send you the material on that.

M. Malépart: Vous venez d'expliquer le principe. Je pense que tout le monde est d'accord pour que l'on encourage les gens à épargner en vue de leur retraite. Si on regarde les projections pour l'an 2000, on voit que les personnes âgées seront de plus en plus nombreuses. Cependant, j'ai l'impression que vous choisissez la mauvaise façon. Si vous étendez l'admissibilité de 7,500$ à 15,000$, vous demandez seulement aux riches d'investir en vue de leur retraite. Ce n'est pas un travailleur gagnant 30,000$, qui n'a même pas le droit d'investir 15,000$. . . Si vous voulez atteindre l'objectif que vous visez, à savoir encourager le plus grand nombre de gens à se préparer en vue de leur retraite afin que le gouvernement ne soit pas obligé de payer le supplément de revenu garanti et afin que personne ne soit dans la pauvreté, il devra y avoir des avantages fiscaux au niveau du Régime des rentes du Québec et du Régime de pensions du Canada ou du régime de transfert des régimes de pensions privés. Vous savez comme moi que moins de 50 p. 100 des travailleurs et des travailleuses, à part les fonctionnaires qui sont chanceux, ont un régime de pension privé. De plus, il y a 3,000 femmes au Canada qui n'ont pas le droit de contribuer au Régime des rentes du Québec ou au Régime de pensions du Canada. Je pense que vous faites fausse route en continuant à donner plus d'avantages aux plus riches parce que vous avez peur qu'ils soient imposés un jour, en portant l'admissibilité de 7,500$ à 15,000$.

Cette mesure que vous proposez pour les plus riches fera l'affaire des gens qui gagnent 80,000$ ou 85,000$, mais que proposez-vous pour les milliers de gens de 30 et 40 ans qui n'ont aucun régime de pension privé et qui n'ont que le Régime des rentes du Québec ou le Régime de pensions du Canada? Quelle mesure fiscale entendez-vous prendre pour que ces gens-là puissent avoir accès à un régime? Quand un couple a un revenu de 25,000$, il ne peut pas investir beaucoup d'argent dans un REER.

Est-ce que les gens du ministère des Finances ont des suggestions à faire au Comité pour cette clientèle qui a de plus grands besoins que ceux qui gagnent 70,000$ et 80,000$ et qui ont des placements dans le REA? Je ne suis pas inquiet pour ces derniers, mais je suis inquiet pour la classe moyenne.

[*Traduction*]

régimes pour le compte de ses salariés à revenu élevé. Par contre, cette question est sans importance dans le cas des personnes imposées à 17 p. 100.

Depuis de nombreuses années au Canada, nous essayons. . . en effet, le projet de loi que vous allez étudier plus tard cette année concernant la réforme des Régimes d'épargne-retraite vise à renforcer ce mécanisme qui encourage les gens à faire des économies en vue de leur retraite. Pour des raisons d'ordre politique et pratique, donc, il serait tout à fait illogique de remplacer les déductions fiscales par un système de crédits d'impôt. Nous avons déjà traité de cette question en détail avec les membres du Comité, je vous enverrai volontiers de la documentation sur ces délibérations.

Mr. Malépart: You have just explained the principle; I think we all agree that we should encourage people to save for their retirement. If we look at projections for the year 2000, we can see that there will be more and more elderly people. However, I think you are going about it the wrong way. Raising the contribution limits from $7,500 to $15,000 is only encouraging rich people to invest for their retirement. A worker who earns $30,000 cannot even think of investing $15,000. . . If you want to reach that objective of encouraging as many people as possible to prepare for their retirement, so that the government does not have to pay the guaranteed income supplement and so that no one has to live in poverty, there should be tax advantages for people who contribute to the Québec Pension Plan or the Canada Pension Plan or who roll over their private pension plans. You know as well as I do that, except for public servants, who are lucky, fewer than 50% of working men and women have a private pension plan. In addition, 3,000 women in Canada are ineligible to contribute to the Québec Pension Plan or to the Canada Pension Plan. I think you are making a mistake by continuing to favour the rich, by raising contribution levels from $7,500 to $15,000 lest some day they end up paying taxes.

This measure you propose favours the rich and will suit people earning $80,000 or $85,000 a year, but what have you to offer the thousands of people between 30 and 40 years old without any private pension plan, who rely exclusively on the Québec Pension Plan and the Canada Pension Plan? What tax measures do you intend to take to ensure that those people have access to a pension plan? A couple earning $25,000 cannot invest much money in an RRSP.

Do people from the Department of Finance have any suggestions for the committee that would help this group, whose needs are greater than those of people who earn $70,000 or $80,000 a year and who have investments in the Québec Stock Plan? I am not worried about those people, but I am worried about the middle-class people.

[*Text*]

Mr. Dodge: Well, as you are aware, when the existing regime was really introduced and the limit set on the current basis back in 1974, what we had was a regime that in fact allowed people up to about nine times the average industrial wage to save in a tax shelter vehicle for their retirement to provide themselves with a standard, roughly, 66% pension. That regime also had a problem in that it did allow for the so-called double-dipping in top-hat executive plans whereby people could have their company make a huge retroactive payment. It really was a system, as introduced in 1974, that had a very strong bias towards the high-income salaried people.

• 1625

When fully phased in in 1994, we will have is a regime that provides full tax-sheltered assistance for savings, roughly up to 2.5 times what the average industrial wage will be at that time, and prevents any of the double-dipping at the top end. Those changes, which are not simple in a mechanical sense, as you will see when you look at the bill, were introduced to ensure a very real degree of fairness for middle-income Canadians who work and try to save for their retirement.

The other big change, of course, was to allow people to put into their RRSP essentially the full 18% of their earnings and to enable those people who leave work and leave a pension plan and do not have accumulated rights also to have room to contribute. So it was really to put it on a very even basis so that everybody up to roughly 2.5 times the average industrial wage had the right to contribute and receive the benefits of tax-sheltered saving up to 18% of their income, which translates essentially into roughly a 60% pension.

Just let me quickly answer the final part of your question, which is really how this relates with the Canada Pension Plan and the GIS and the old age security.

If one looks at the fraction of retirement income that would be provided through OAS and through Canada Pension Plan and Quebec Pension Plan, what you clearly have is a very high replacement ratio from one's earnings at modest income levels, and that tapers down and goes to a relatively small amount, as is appropriate for higher-income earnings. The private contributory scheme allows up to roughly, as I said, 2.5 times average earnings; it allows, essentially, a replacement ratio to be maintained at about two-thirds or 70% of final earnings. So even though lower-income individuals, as you quite rightly point out, either because there are no company plans or because they do not have the surplus cash to contribute the full 18% to their RRSP, do not contribute as heavily, and the public component replaces a very much higher fraction of their earnings when they retire than is true for higher-income people. In the higher-income people, the private component replaces a larger fraction. But we have tried to

[*Translation*]

M. Dodge: Eh bien, vous savez sans doute qu'en 1974, au moment de la mise en vigueur du système et des limites actuelles, on voulait permettre à un contribuable d'abriter un montant global équivalant à environ neuf fois le salaire industriel moyen, ce qui lui assurerait normalement des prestations de retraite valant environ 66 p. 100 de son revenu antérieur. Il y avait un problème: certains régimes de pension «de luxe» permettaient aux employeurs de fournir rétroactivement d'énormes contributions, multipliant ainsi les avantages pour ces employés. En 1974 donc, la version originale de ce système favorisait grandement les salariés à revenu élevé.

Cependant, en 1994, dans sa version définitive, le système permettra d'abriter pleinement des économies allant jusqu'à 2,5 fois le salaire industriel moyen à cette date, tout en évitant des contributions multipless à l'avantage des contribuables à revenu élevé. Un examen du projet de loi vous permettra de constater que les mécanismes associés à ces changements sont loin d'être simples. Nous croyons cependant qu'ils donnent des chances égales aux canadiens à revenu moyen de faire des économies en vue de leur retraite.

Bien sûr, les autres changements majeurs sont la possibilité pour les contribuables de verser jusqu'à 18 p. 100 de leur revenu gagné à leur REÉR, ainsi que l'autorisation à contribuer à des REÉR pour les personnes quittant leur emploi et dont le régime de retraite ne comporte aucun avantage acquis. On a voulu donner des chances égales à tous, pour que, en principe, chacun puisse contribuer jusqu'à environ 2,5 fois le salaire industriel moyen, abriter jusqu'à 18 p. 100 de son revenu et, en fin de compte, bénéficier de prestations de retraire équivalent à 60 p. 100 du revenu antérieur environ.

Permettez-moi de répondre brièvement à la dernière partie de votre question, concernant le rapport entre ce système, d'une part, et d'autre part le régime des pensions du Canada, le supplément de revenu garanti et la sécurité de la vieillesse.

D'après les statistiques, on constate aisément que la proportion du revenu de retraite provenant du régime de sécurité de la vieillesse et du régime de pensions du Canada ou du régime des rentes du Québec est très élevé pour les retraités à revenu modeste mais relativement faible, à juste titre d'ailleurs, pour ceux dont le revenu est plus élevé. Comme je vous l'ai expliqué, le système permet des contributions de la part des particuliers jusqu'à environ 2,5 fois le salaire moyen et fournit un revenu se situant au deux tiers ou à 70 p. 100 du revenu gagné au moment de la retraite. Vous avez raison de dire que les contributions des personnes à plus faible revenu sont moindres, soit parce que leur employeur n'offre aucun régime de retraite, soit parce qu'ils n'ont pas le liquide qui leur permettrait de verser jusqu'à 18 p. 100 de leur revenu à un REÉR. Les régimes publics fournissent une part beaucoup plus grande du revenu de retraite de ces personnes que n'est le cas chez les mieux nantis, dont

[*Texte*]

structure it so there is assistance, either tax saving or direct OAS payments, so that people should be able to retire with something in the order of two-thirds to three-quarters of what they have been used to earning.

That is the basic philosophy underlying the changes that were first proposed by Mr. Lalonde in 1984 and then have been massaged and reworked and will be coming before this committee in bill form later on this year.

M. Malépart: C'est la même chose dans le cas des garderies. Vous avez décidé d'accorder une déduction de 2,000$, si on a un reçu, plutôt qu'un crédit d'impôt. Pour quelle raison avez-vous maintenu cela?

Il y a un autre aspect, vu que vous parlez des REER. Toutes les personnes âgées se disent déçues d'avoir perdu ce qui existait auparavant, à savoir la déduction des premiers 1,000$ du revenu d'intérêt. Ces gens n'ont pas pu contribuer à des REER, car cela n'existait pas. Les gouvernements antérieurs les ont invités à acheter des obligations d'épargne du Canada. Ces gens qui ont suivi le conseil du gouvernement et, j'imagine, des gens du ministère des Finances qui avaient une influence sur les politiques, se disaient que les premiers 1,000$ d'intérêt seraient exempts d'impôt, et aujourd'hui on change les règles du jeu en cours de route.

• 1630

Est-ce qu'on pourrait envisager une mesure spéciale pour les personnes de 65 ans et plus qui sont à la retraite et qui n'ont pas de déduction d'impôt à cause d'un REER ou d'un régime d'épargne-retraite employé-employeur? Ne serait-il pas possible que ces gens-là aient un crédit d'impôt de 1,000$ pour le revenu de placement? Pour des milliers de personnes au Canada, la seule façon de préparer leur retraite a été de faire des placements, et aujourd'hui ils se sentent pénalisés. N'y aurait-il pas moyen de corriger cette... Ce n'est peut-être pas véritablement une injustice, mais pour eux, c'en est une. Aujourd'hui on invite les gens à investir dans des REER. Si cela devient imposable demain, ces gens-là diront: Vous nous avez mal influencés.

Donc, j'aimerais qu'on me dise pourquoi on ne peut pas avoir un crédit d'impôt plutôt qu'une exemption dans le cas des garderies. J'aimerais aussi qu'on me réponde sur cette question de la justice pour les personnes âgées au plan de l'exemption pour les revenus de placement.

Mr. Dodge: First, let me deal with the child care deduction. Clearly, whether that should be a deduction or a credit really depends on the optic with which one looks at it. The optic in which we look at the basic $2,000, or now $4,000 for children under six, is to allow for costs that are actually borne by the person to enable them to go out and earn income. It really is a cost of earning income, and as such in theory, just like any other cost of earning income, ought to be allowed for as a deduction. That is the basic view that underlay the initial introduction of the

[*Traduction*]

la part du revenu de retraite provenant de placements privés est plus importante. Cela dit, nous avons essayé d'établir un système qui assure—par le moyen de réductions d'impôt ou de prestations directes de sécurité de la vieillesse—un revenu de retraite équivalent aux deux tiers ou aux trois quarts du revenu antérieur.

Voilà les principes de base qui ont inspiré les changements proposée par M. Lalonde en 1984 et qui, sous une forme révisée, se retrouvent dans le projet de loi qui vous sera présenté plus tard cette année.

Mr. Malépart: The same treatment was given to child care. You decided to grant a $2,000 deduction, with a receipt, rather than a tax credit. Why did you retain this deduction?

And, since we are talking about RRSPs, there is another point I would like to raise. Elderly persons are unanimous in saying that they are disappointed at having lost the tax exemption on the first $1,000 of interest income. Since RRSPs did not exist at the time, these people were unable to make contributions to them. Former governments suggested that they buy Canada Savings Bonds. These people took the government's advice and, I imagine, that of Department of Finance officials with political clout; they thought that the first $1,000 in interest income would be tax exempt, and now the rules are being changed on them.

Could we consider a special measure for retired persons 65 years of age and over who have no tax deductions arising from contributions to an RRSP or to an employer-employee retirement savings plan? Would it not be possible to give these people a tax credit on $1,000 of investment income? Investments have been the only retirement savings vehicle for thousands of Canadians, and now these people feel penalized. Could we not correct this... perhaps it is not really an injustice, but these people feel that it is. Today, we encourage people to invest in RRSPs, but tomorrow, if that is no longer possible, they will say that we have given them bad advice.

So I would like you to tell me why we cannot set up a tax credit instead of an exemption for child care. I would also like an answer to my question about an investment income tax exemption to be fair to elderly persons.

M. Dodge: Permettez-moi d'aborder en premier lieu la question des garderies. La question est la suivante: une exemption vaut-elle mieux qu'un crédit d'impôt? Évidemment, cela dépend du point de vue. D'après nous, le but de l'exemption de base de 2,000 dollars—désormais de 4,000 dollars pour les enfants ayant moins de six ans—est de compenser les dépenses contractées par le contribuable pour lui permettre d'aller gagner sa vie. Les frais de garderie sont des frais liés à l'emploi entre bien d'autres, et donnent lieu en principe à une exemption.

[*Text*]

$2,000, and that really underlies the decision to retain this as a deduction; that is, it is a cost of earning income.

You will note, however, that in respect of the children under six, there is an option for families in which there is only one earner to choose to take that as a tax credit of $100 this year and $200 in subsequent years because for the child under six years of age there is both the sense of allowing for the additional costs if you go to work and so you can claim the $2,000 extra deduction. But if only one individual in the family is working, there really are extra costs that are accruing because of the very young child, and that is paid as a credit. Because of that difference in philosophy the credit is an appropriate treatment.

So it really is which way you look at it. I think there is a general consensus that it is still appropriate to look at this as expenses borne by the second earner in the family.

You will recall very well that when Mr. Turner introduced the $1,000 interest deduction in 1974, I believe, or 1975, the real problem at that time, and the reason for introducing this, was that we had accelerating inflation. There was the clear unfairness of taxing purely the inflationary return. The $1,000 deduction was to try to provide some compensation for that. Indeed, as inflation mounted through the late 1970s and peaked out in the early 1980s, it was extremely important to provide some sort of compensation of that nature. We now have inflation moving down, and the objective is to keep it moving downwards. While that important rationale is still there—even at a modest rate of inflation of 3% or 4%, there is still some rationale—it is considerably weaker.

• 1635

However, as you correctly point out, I think about 85% of all people over 65 were claiming at least part of the $1,000 interest deduction. They had planned for their retirement on the assumption that they would be getting some relief in that respect. That of course is the precise reason why, in setting the old age credit, we moved the credit up. We moved it up to give the relief which would have been afforded by the $1,000 deduction. We included it right in the old age credit.

In essence, all people age 65 and over were given the automatic compensation for the removal of that deduction through the increase in the credit while people under 65 years of age lost the value of that deduction. If indeed you had been claiming both the $1,000 interest deduction and the $500 employment expense deduction, the basic credit would not have been raised quite enough to compensate for the loss of both. The philosophy was that it was not as necessary to provide any compensation for younger people, in respect of interest income, because of the lower rates of inflation.

[*Translation*]

Voilà le principe de base qui a inspiré l'exemption initiale de 2,000$ et qui motive notre décision à maintenir cette exemption; les frais de garderie sont des frais liés à l'emploi.

Cela dit, vous remarquerez que dans le cas d'enfants ayant moins de six ans, les familles à revenu unique ont désormais un choix. Le contribuable peut se prévaloir du crédit d'impôt de 100 dollars pour l'année initiale et de 200 dollars pour les années postérieures, ou se faire accorder l'exemption de 2,000 dollars. Cependant, si un seul membre de la famille travaille à cause de la présence d'enfants en bas âge, on estime que la situation entraîne véritablement des coûts supplémentaires, et on accorde un crédit d'impôt. Étant donné ces orientations différentes, nous avons cru bon d'offrir la possibilité d'un crédit d'impôt.

Cela dépend donc du point de vue. En général, on s'accorde pour dire que ces dépenses restent à la charge du membre de la famille qui gagne le deuxième revenu.

Vous vous rappellerez sans doute qu'en 1974 ou 1975, si M. Turner a proposé l'exemption sur les premiers 1,000 dollars du revenu d'intérêt, c'était à cause de l'inflation galopante de l'époque. Il était manifestement injuste d'imposer des gains provenant uniquement de l'inflation. L'introduction de l'exemption de 1,000 dollars devait compenser cette inégalité. En effet, l'inflation accélérée des années 1970 et du début des années 1980 a rendu une telle compensation presque obligatoire. En ce moment, l'inflation est en perte de vitesse, et nous espérons maintenir cette tendance. Même si cette raison d'être existe toujours et qu'un taux modeste d'inflation de 3 ou 4 p. 100 puisse toujours justifier ce genre d'exemption, la nécessité en est considérablement amoindrie.

Cependant, comme vous avez indiqué avec raison, environ 85 p. 100 des contribuables âgés de 65 ans et plus se prévalaient d'au moins une partie de cette exemption. Ils avaient planifié leur retraite en supposant une certaine exemption visant le revenu d'intérêt. Si nous avons établi un crédit pour personnes âgées, et si nous l'avons relevé à un niveau qui permet de compenser la perte de cette exemption de 1,000$, c'est évidemment pour cette raison.

Au fond, pour les contribuables de 65 ans et plus, la hausse apportée à ces crédits a automatiquement compensé la perte de cette exemption. Par contre, les personnes âgées de moins de 65 ans ont perdu cet avantage. En effet, le crédit de base ne compenserait pas les avantages dont aurait bénéficié un contribuable se prévalant à la fois de l'exemption de 1,000$ pour le revenu d'intérêt et de l'exemption de 500$ pour les frais reliés à un emploi. Compte tenu des taux d'inflation moins élevés, on n'a pas cru nécessaire de compenser les contribuables moins âgés pour la perte de cette exemption pour le revenu d'intérêt.

[*Texte*]

M. Malépart: Pouvez-vous me dire pour quelle raison on n'a pas maintenu l'indexation du crédit d'impôt pour enfants?

Mr. Dodge: As you know, we now have essentially a system in place where the rate of indexation is CPI minus three. That applies to the tax system as well as the transfer of payment in respect of children. I think it is fair to say that, were the fiscal situation less grave, one would have preferred—at least in theory—a system which might have had CPI minus one. There are some good technical reasons not to fully index, but to go to CPI minus one or CPI minus two. As the minister has said, the fiscal situation is indeed difficult and we continue to struggle and wrestle with that. CPI minus three is protecting all individuals against sharp and abrupt real changes in the family allowance while allowing some slight erosion if inflation continues at very modest levels. Until we restore the fiscal health of the federal accounts that is part of the price we have to pay.

M. Malépart: Mais il s'agit des plus pauvres. C'est comme dans le cas des personnes âgées. Quand vous déduisez les premiers 3 p. 100 pour le crédit d'impôt pour enfants, vous demandez aux plus pauvres de la société de payer. Je ne parle pas des allocations familiales. Vous auriez pu désindexer les pensions de vieillesse, mais le crédit d'impôt pour enfants aurait pu être pleinement indexé, parce qu'il s'agit des plus pauvres de la société.

Mr. Dodge: As you know, that is not the only measure; 3% seems to ring through the system. We have a 3% surtax on individuals, a 3% surtax on corporations. We continue to fight a really quite serious fiscal situation and rectifying it, whether it be through measures such as the 3% surcharge on the tax side or the tough expenditure measures that the government has had to take, is not nice. However, the consequences of not bringing the fiscal situation under control are much less acceptable.

• 1640

Mr. McCrossan: I tried to do a little thinking while I had the chance, because I had not been exposed to the briefs or to the ideas that are in this paragraph 1400(e) of the Regulations, with respect to the claims fluctuation reserves. Maybe I could return to the claims fluctuation reserves.

I have one philosophical question and then a practical question. The philosophical question. On individual policies, when you establish the maximum tax actuarial reserve, there is a cash value floor with a recognition that the appropriate reserve for tax purposes includes the amount of cash as a minimum that is available on surrender of the contract.

I just want to come back to the differentiation that is made with the claims fluctuation reserves, where you are

[*Traduction*]

Mr. Malépart: Can you tell me why the child tax credit will no longer be indexed?

M. Dodge: Comme vous le savez, le système actuel prévoit l'indexation à un taux égal à l'indice des prix à la consommation moins 3 p. 100, un taux qui vaut pour les allocations familiales autant que pour le fisc. En principe du moins, si la situation financière était moins grave, on aurait préféré un taux équivalent à l'IPC moins 1 p. 100. Selon certains arguments solides, il faut se limiter à un taux équivalent à l'IPC moins 1 ou 2 p. 100, sans accorder la pleine indexation. Comme l'a souligné le ministre, nous nous heurtons encore à la gravité de la situation financière. Si nous nous en tenons à l'IPC moins 3 p. 100, c'est que cela nous permet d'offrir à tous une certaine protection contre des changements abruptes au niveau des allocations familiales, même si le taux modeste d'inflation gruge quelque peu leur pouvoir d'achat. En attendant que la situation financière nationale ne s'améliore, il faut faire certains sacrifices, dont celui-là.

Mr. Malépart: But these are the poorest people. It is the same as for elderly persons. When you deduct the first 3% from the child tax credit, you are asking the poorest members of society to pay. I am not talking about family allowance. You could have de-indexed old age pensions, and left the child tax credit fully indexed: these are the poorest members of our society.

M. Dodge: Ce n'est pas le seul cas où nous avons eu recours à ce chiffre de 3 p. 100. On en trouve de nombreux, comme pour la surtaxe de 3 p. 100 pour les particuliers et celle de 3 p. 100 pour les sociétés. Nous continuons de lutter contre une situation fiscale passablement sérieuse. Corriger cette situation, que ce soit par des mesures comme la surtaxe de 3 p. 100 ou par les grandes restrictions des dépenses que le gouvernement a dû imposer, cela n'a rien d'agréable. Mais les conséquences sont encore moins acceptables s'il n'y a pas de contrôle de la situation fiscale.

M. McCrossan: J'ai essayé d'y réfléchir un peu pendant que j'en avais l'occasion, car je n'ai pas entendu les mémoires, pas plus que les idées qui sont contenues dans ce paragraphe 1400e) des règlements qui traitent des réserves appliquées aux fluctuations des réclamations.

J'ai une question générale puis une question pratique. D'abord, la question générale. Dans le cas des polices individuelles, lorsque vous établissez la réserve actuarielle maximale aux fins de l'impôt, il y a une valeur minimale en espèces, étant entendu que la réserve appropriée aux fins de l'impôt comprend le montant en espèces au titre d'un minimum qui peut être obtenu lors du rachat du contrat.

Je voudrais revenir à la différence qu'il y a entre cela et les réserves appliquées à la fluctuation des réclamations,

[*Text*]

disallowing the amount that is available to the policy holder on termination of the contract. It seems to me that the situations are both somewhat analogous. In both cases the amount of cash value available can result from an overpayment. It is contingent in the sense that, if the person dies, he loses title to his cash value: he loses title to the reserve. Or, if there are excess group claims, they lose title to the claims fluctuation reserves. So it seems to me there is almost a one-to-one parallel between the individual situation and the group situation. The key point has been until now, can the policy holder lay his hands on the money at notice? You have taken a different interpretation in one case. I wondered how you made that logical differentiation?

Mr. Holland: It is a question of when the deduction is provided to the company and, from the company's point of view, it is whole. The concern was that without a limitation, such as has been put into the application of paragraph 140(c), interest income, which otherwise would be taxable, would not be subject to tax.

Mr. McCrossan: I understand that, but it comes down of course to the reserve deduction. Maybe I will follow the second, more practical question. I tried to think how I would react to this if I were out there practising again. It seems to me that, if I were to take a policy with a $1 million premium and a $100,000 claims stabilization reserve, I would say to my client, I will pay you the $100,000 this year if you up your premium next year to $1.1 million, and I will pay it to you on the policy anniversary.

So immediately I would get the deduction for the disbursement. I would pay out the money, and I would receive on the very same day the exact amount of money in an excess. I would re-establish the reserve right from the day after. I would do a wash transaction. Now, if I do that, I think I defeat the tax purposes that you are trying to implement. Also, once I go down this line of thinking, indeed I am led in the direction that you said you thought was developing in the market. My understanding of the marketplace is that there is a fairly tight market there. The difference between the actual expected premium and the premium that is subject to a claims fluctuation reserve is fairly narrow. But if indeed I can defeat the legislation by doing this back-to-back transaction, then the sky is the limit. Why should I not go into the tax-sheltering business as an adjunct to my group business if I can do this?

• 1645

So I wondered, first of all, whether the abuse is there and whether the method that you fixed it up by does not lead people. . . I mean, if I can think this up in two and a

[*Translation*]

puisque dans ce cas, vous n'autorisez pas la somme que peut obtenir le détenteur de la police à l'expiration du contrat. Il me semble que la situation est à peu près la même dans les deux cas. Dans les deux cas, le montant de la valeur en espèces disponible peut avoir pour résultat un paiement excédentaire. C'est conditionnel, en ce sens que, si la personne décède, elle perd son droit à la valeur en espèces, elle perd le droit à la réserve. Ou bien, s'il y a des réclamations collectives à l'égard des excédents, les groupes perdent le droit aux réserves appliquées à la fluctuation des réclamations. Il me semble donc qu'il existe un parallèle à peu près complet entre la situation individuelle et la situation collective. Jusqu'à présent, la question clé a été celle-ci: le titulaire de la police peut-il obtenir l'argent sur un simple avis? Vous avez adopté une interprétation différente dans un des cas. Comment en êtes-vous venus à cette distinction logique?

M. Holland: Cela se fonde sur le moment où la déduction est fournie à l'entreprise, et au point de vue de l'entreprise, c'est un tout. Le problème, c'est que, en l'absence d'une limite, du genre de celle qui est imposée par le paragraphe 140c), le revenu de l'intérêt qui, autrement, serait imposable, ne le serait plus alors.

M. McCrossan: Je comprends cela, mais cela revient évidemment à la déduction de la réserve. Je devrais peut-être passer à ma deuxième question, qui est plus pratique. Je me suis demandé comment je réagirais à cela si j'exerçais encore. Il me semble que, si je devais prendre une police comportant une prime d'un million de dollars et une réserve de stabilisation des réclamations de 100,000$, je dirais à mon client: je vais vous payer les 100,000$ par année si vous élevez l'an prochain votre prime à 1.1 million de dollars et je vous rembourserai le jour du premier anniversaire de la police.

J'obtiendrais immédiatement la déduction de la somme déboursée. Je paierais et, le même jour, je recevrais le montant exact de la somme excédentaire. Je rétablirais la réserve dès le lendemain. Ce serait une transaction fictive. Mais, en agissant de la sorte, je vais à l'encontre des objectifs fiscaux que vous essayez de réaliser. De plus, après avoir commencé à penser de la sorte, je prends effectivement la direction dont vous avez dit constater les premiers signes sur le marché. J'ai l'impression que nous avons affaire à un marché très resserré. C'est une différence assez mince qui existe entre la prime effectivement attendue et la prime qui est soumise à une réserve pour fluctuations des réclamations. Mais si je peux effectivement aller à l'encontre de l'objectif visé par le projet de loi en effectuant ces transactions dos à dos, alors il n'y a plus de limite. Pourquoi ne deviendrais-je pas conseiller en abris fiscaux, cette activité devenant alors complémentaire de la vente d'assurance collective, si je peux agir de la sorte?

Je me suis donc demandé, tout d'abord, si cet abus existe et si la méthode que vous avez déterminée n'amènera pas les gens à. . . Après tout, si j'ai pu imaginer

[*Texte*]

half minutes while I have been reading this, I am sure somebody else can think it up in at least as short a time. Also, am I wrong in saying that if I simply arrange a back-to-back transaction, pay out the claims reserve, and receive a higher premium next year, which in effect re-establishes the claims reserve, I have then defeated the purpose of this regulation? And I if I am right, have you not just opened up people's thinking to the fact that maybe what they should be doing is running a tax-sheltering operation rather than an insurance operation?

Mr. Conway: Maybe you can explain the transaction to me. It is not clear to me.

Mr. McCrossan: Let us say that normally I would charge a $1 million premium. And I would normally hold back a $100,000 claims fluctuation reserve, which you say I cannot deduct.

Mr. Conway: Yes.

Mr. McCrossan: So I reach an arrangement with the policy holder whereby I will pay that policy holder the $100,000 claims fluctuation reserve and, as part of the agreement, the premium next year, rather than being $1 million that it would have otherwise been, will be $1,100,000.

Mr. Conway: Yes, which we will tax; which we include as income. So I do not think you have gained anything.

Mr. Paul Dick (Senior Tax Policy Officer, Department of Finance): Two [*Inaudible—Editor*] transactions for the insurance company, you get the deduction but you get the premium added into income.

Mr. McCrossan: Then what is your concern about the amounts being sheltered? If you are saying it has no impact if the premium is too high, what is your concern with establishing this in the first place?

Mr. Conway: The concern is that in your example they have received $1,100,000, and basically that is the premium income; that is the cash you got, and that is what the payer got as a deduction. So if we give a deduction here, we want to tax the income there. But what the insurance companies were doing was setting up $100,000 liability and saying: while we have not paid it yet, we are going to pay it sometime between now and when the policy terminates. We are saying: as far as the tax system goes, the insurance takes the deduction for $100,000 but there is no income inclusion on the other side.

Basically, what we are saying is that if you are not going to pay it in the following year, give the money back. We are not going to give you the deduction because what you can do is accumulate all kinds of these things and

[*Traduction*]

cette façon de faire en deux minutes et demie, le temps de lire ce texte, je suis sûr que d'autres peuvent y penser aussi vite. En outre, ai-je tort de dire que, si je peux préparer tout simplement deux transactions dos à dos, rembourser la réserve pour réclamation et recevoir l'an prochain une prime plus élevée qui ne fait que rétablir la réserve pour réclamations, je vais à l'encontre du but visé par le règlement? Et si j'ai raison, ne venez-vous pas de faire comprendre aux gens qu'ils devraient peut-être diriger une entreprise d'abris fiscaux plutôt qu'une entreprise d'assurance?

M. Conway: Pouvez-vous m'expliquer cette transaction? Je ne comprends pas très bien.

M. McCrossan: Disons que, normalement, j'imposerais une prime d'un million de dollars. Et je garderais normalement une réserve de 100,000$ appliqués à la fluctuation des réclamations, que je ne peux pas déduire, dites-vous?

M. Conway: C'est exact.

M. McCrossan: Je conclus donc avec le titulaire de la police une entente selon laquelle je paierai à ce titulaire les 100,000$ de la réserve pour fluctuation de réclamations et, comme autre partie de l'entente, la prime de l'an prochain, au lieu d'être un million de dollars, ce qu'elle aurait dû être normalement, sera de 1,100 mille dollars.

M. Conway: Oui, que nous avons imposé; que nous allons compter comme revenu. Il me semble donc que vous n'avez rien gagné.

M. Paul Dick (agent supérieur à la politique fiscale, ministère des Finances): [*Inaudible—Éditeur*]. . . ce sont deux transactions pour la compagnie d'assurance. Vous obtenez la déduction, mais la prime est ajoutée à votre revenu.

M. McCrossan: Pourquoi alors vous inquiétez-vous des sommes placées dans un abri fiscal? Si une prime trop élevée n'a aucun effet, pourquoi vous donnez-vous la peine d'édicter ces règlements?

M. Conway: C'est que, selon votre exemple, on a reçu 1,100 mille dollars, ce qui constitue, au fond, le revenu de la prime; c'est l'argent que vous avez obtenu en espèces et c'est ce que celui qui l'a payé a obtenu comme déduction. Par conséquent, si nous accordons une déduction ici, nous voulons imposer le revenu là. Mais, ce que faisaient les compagnies d'assurance était de poser les 100,000$ comme élément de passif et de dire: nous ne les avons pas encore payés, mais nous les paierons d'ici à ce que la police prenne fin. Nous disons, quant à nous: en ce qui concerne le système fiscal, l'assurance obtient la déduction de 100,000$, mais cela n'est pas inclus dans le revenu de l'autre côté.

Au fond, ce que nous disons c'est que si vous n'allez pas le payer l'an prochain, remettez l'argent. Nous n'allons pas vous donner les déductions, car vous pourriez accumuler toutes sortes de choses de ce genre et ramasser

[*Text*]

build up a big pot of money, which the tax system has borne the cost of, with no income inclusion on any side.

Mr. McCrossan: But the money had to come from somewhere, and presumably it has already been taxed as income way back when.

Mr. Conway: But it has not been taxed because it—

Mr. Peters: Subject to the reserve.

Mr. Conway: It is what?

Mr. Peters: Subject to the reserve. I think I am a neophyte in this area, but if I understand your example properly, I think the problem was that under the pre-tax reform regime that perhaps would have been possible because the $1,100,000 would have been brought into income and then the $100,000 would again be claimed as a reserve. But under the regime that is being proposed under tax reform, the $1,100,000 would be brought into income and would remain in income—

Mr. Conway: Yes, until which time—

Mr. Peters: —until it was actually paid out, and that if in fact one merely followed a pattern of paying it out consecutively each year, I think the scheme is sort of sufficiently transparent that in fact it would not pass scrutiny as being a bona fide premium and a bona fide reserve and paid out the following year. I mean, if you established a pattern of doing this—

Mr. Holland: Well, contractual obligation.

Mr. Peters: That is right. More than a pattern in fact if you were doing it further to contractual obligations to do it, it would not be a bona fide premium, it would not be a bona fide reserve.

• 1650

I was going to suggest, if worse came to worst, it would be the kind of transaction that the general anti-avoidance rule would catch, which perhaps we do not want to get into immediately. Frankly, I am not even sure you would have to get into the general anti-avoidance rule because there would be the legal question of whether this is a bona fide premium when there is a clear understanding, if not an actual legal agreement, that the amount would be repaid.

Mr. McCrossan: On the issue of policy loan interest, it is treated as corporate income now, but under the 1977 income tax amendments policy loan interest in effect ceased to be treated as interest on the policy holder's side as interest paid. I wonder if you can explain the rationale of deeming it to be interest for one set of taxes and deeming it not to be interest for another set of taxes.

Mr. Holland: Under income tax, it is treated as a premium. For income tax, it does not matter if it is treated as a premium or as investment income. That is not

[*Translation*]

beaucoup d'argent dont le coût serait payé par le système fiscal sans qu'un revenu soit inscrit ni d'un côté ni de l'autre.

M. McCrossan: Mais il a bien fallu que l'argent provienne de quelque part et l'on peut supposer qu'il a déjà été imposé à titre de revenu.

M. Conway: Mais il n'a pas été imposé car. . .

M. Peters: Compte tenu de la réserve.

M. Conway: Pardon?

M. Peters: Compte tenu de la réserve. C'est un domaine dans lequel je ne suis pas encore très spécialisé, mais, si je comprends bien votre exemple, le problème est qu'en vertu du régime précédant la réforme fiscale cela aurait peut-être été possible puisque les 1,100 mille dollars auraient été comptés dans le revenu puis les 100,000$ réclamés au titre d'une réserve. Mais en vertu du régime qui est actuellement proposé en vertu de la réforme fiscale, les 1,100 mille dollars seraient comptés dans le revenu et y demeureraient. . .

M. Conway: Oui, jusqu'à ce que. . .

M. Peters: Jusqu'à ce qu'ils soient effectivement payés. Si, en fait, on se contentait d'un paiement consécutif répété année après année, cette façon de faire serait suffisamment évidente pour ne pas être considérée comme une prime authentique et une réserve authentique. S'il s'agissait, en somme, d'une structure de comportement.

M. Holland: Si c'était une obligation contractuelle.

M. Peters: Voilà! Ce serait plus qu'une simple structure de comportement si cela relevait d'une obligation contractuelle. Ce ne serait pas une prime authentique. Ce ne serait pas une réserve authentique.

J'allais dire que, dans la pire hypothèse, ce serait le genre de transactions qui relèveraient de la règle contre l'évasion fiscale, mais c'est sans doute là un domaine que nous ne voulons pas aborder immédiatement. En réalité, je ne suis même pas sûr qu'il soit nécessaire de faire appel à la règle générale contre l'évasion fiscale puisqu'il y aurait la question juridique de savoir s'il s'agit d'une véritable prime lorsqu'une entente, sinon un accord en bonne et due forme stipule que la somme sera remboursée.

M. McCrossan: L'intérêt des prêts sur les polices est interprété actuellement comme un revenu des sociétés, mais en vertu des modifications de 1977 de la Loi sur l'impôt sur le revenu, cet intérêt a cessé d'être considéré comme un intérêt payé dans le compte du détenteur de la police. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi c'est considéré comme un intérêt dans une série d'impôts et comme n'étant pas un intérêt dans une autre série.

M. Holland: En vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, c'est considéré comme une prime. Aux fins de l'impôt sur le revenu, peu importe que ce soit traité

[*Texte*]

material. We end up in the same position. It is important for investment income tax purposes.

Basically you have a policy in place. You have an investment being made on behalf of the policy holder, which happens to be a loan back to the policy holder, but it is no different from my going to a bank and taking a loan at the same time I am a depositer. For example, I might hold a certificate of deposit with a bank or a trust company and then go and take a loan, perhaps even against that certificate of deposit, on the other side. It still represents an investment and a use of the funds built up within the policy and a return to the life insurance company. It is part of its investment income, so it is appropriately taxed as part of that in exactly the same way as you would tax similar sorts of transactions within another form of financial institution.

Mr. McCrossan: There is no minimum investment income tax additional to corporate income in any other investment institution.

Mr. Holland: Yes, because they did not have the same ability not to pay tax on the investment income. That would be a taxable transaction of full corporate tax rates for another financial institution.

Mr. McCrossan: But the receipt of the policy loan interest is a full taxable transaction in the first place for corporate income, is it not?

Mr. Holland: Yes.

Mr. McCrossan: Previously you were fully taxing it by treating it as a payment of premium. You are saying it did not make any difference whether it came in as interest or as premium. For corporate tax, that is so. Indeed, now you are taxing the policy loan interest at the full corporate rate when it comes in, because it is treated as a premium or as interest. It does not make any difference. But it makes a difference in terms of the additional treatment because you are applying a surtax on this which does not apply to the interest payment for many other financial institutions.

Mr. Holland: The part of the equation one has to add into that, which offsets the tax at the corporate level and so does not result in any form of double taxation, is the increase in policy reserve. The point is that the policy loan interest is included. It is part of the build-up of the policy, and therefore it gives rise to a corporate tax deduction.

[*Traduction*]

comme une prime ou comme le revenu d'un investissement. A la fin, la situation est la même. C'est important aux fins de l'impôt sur le revenu des investissements.

Fondamentalement, il existe une politique. Un investissement est effectué au nom du titulaire de la police. En réalité, c'est un prêt consenti au titulaire, mais c'est la même chose que si je vais à une banque et que j'y obtiens un prêt tout en y ayant un compte de dépôt. Par exemple, je pourrais détenir un certificat de dépôt auprès d'une banque ou d'une société de fiducie puis y faire un emprunt, garanti, peut-être, par ce certificat de dépôt, en contrepartie. Cela représente toujours un investissement et une utilisation des fonds rattachés à la police et un rendement pour la compagnie d'assurance-vie. Cela fait partie du revenu des investissements de cette compagnie, de sorte qu'il convient que cela soit frappé d'impôt, exactement de la même manière qu'on imposerait des transactions semblables effectuées dans un autre genre d'institutions financières.

M. McCrossan: Dans les autres institutions d'investissement, il n'existe pas d'impôt minimum sur le revenu des investissements qui s'ajoute à l'impôt sur le revenu.

M. Holland: C'est vrai, parce que ces institutions n'ont pas la même possibilité de ne pas payer l'impôt sur le revenu de leurs investissements. Il s'agirait d'une transaction imposable aux tarifs ordinaires de l'impôt sur les sociétés dans le cas d'une autre institution financière.

M. McCrossan: Mais l'encaissement de l'intérêt du prêt sur la police est déjà une transaction pleinement imposable dans le cas du revenu de la société, n'est-ce pas?

M. Holland: C'est vrai.

M. McCrossan: Auparavant, l'impôt s'y appliquait intégralement puisque vous la traitiez comme le paiement de la prime. Peu importe, avez-vous dit, que ce soit de l'intérêt ou une prime. C'est vrai dans le cas de l'impôt des sociétés. Ce que vous faites maintenant, c'est de frapper d'impôt l'intérêt du prêt sur la police au tarifs complet des sociétés à l'arrivée car c'est traité comme une prime ou comme un intérêt. Peu importe. Mais une différence existe sur le plan du traitement additionnel puisque vous y appliquez une surtaxe qui ne s'applique pas au paiement de l'intérêt dans le cas de beaucoup d'autres institutions financières.

M. Holland: La partie de l'équation qu'il faut ajouter à cela, qui neutralise l'impôt au niveau de la société et qui, par conséquent, n'a pas pour résultat une double imposition, c'est l'accroissement de la réserve. L'essentiel, c'est que l'intérêt du prêt sur la police est compris. Cela fait partie de l'accroissement de la police et cela donne lieu, par conséquent, à une déduction de l'impôt des sociétés.

[*Text*]

• 1655

Mr. McCrossan: I would like to think about that one for a while.

I will take the issue of the notes on number 7, reserves of financial institutions. The provision for reserves is generally to allow the deduction of the lesser of a reasonable amount and the amount of reserve reported in the financial statements. That seems to be followed through except in paragraph 1400(e), where the deduction is the lesser of a reasonable amount and 95% of the liability reported in the financial statement.

So I have two questions. First, what is there about paragraph 1400(e) that differentiates it from every other reserve of all financial institutions as covered in section 20, where in the one case it is the lesser of the reasonable amount and 100%, and in this one case alone it is the lesser of the reasonable amount and 95%?

Mr. Holland: For most reserves it is the lesser of a reasonable amount and 90%, not 100%, and that is because that is the prescribed recovery rate that was described in the papers in June, which applies on the provisioning for loan losses and takes into account the potential nature of loan losses.

In looking at the reserves under section 1400, you are looking at a different set of reserves. You are looking at reserves for unpaid claims that, appropriately constructed—and we are looking in the long run, when those reserves are all being done according to proper actuarial guidelines—will contain a reserve that is known as provision for adverse deviations.

In our discussions with the CIA, we asked them what would be the appropriate way to handle provisions for adverse deviations, which are a contingency deduction and which, consistent with the treatment we are applying all across financial institutions, will no longer be allowed as a deduction for contingencies. They said a rate between 5% and 10% would be appropriate.

Mr. McCrossan: Today?

Mr. Holland: We asked them if another way of doing it would be to isolate the provision for adverse deviations, which they would be establishing, and simply deny the deduction of the provision for adverse deviations. They expressed their concern that, while that approach in theory would perhaps be more accurate, in individual cases it would put pressure on their ability to properly construct reserves if we were to single out a part of the reserve and say that part of the reserve would not be deductible.

So in fact what you see there is their proposal to us, recognizing our concerns and recognizing what we are applying across all financial institutions. But we were not

[*Translation*]

M. McCrossan: J'aimerais réfléchir à cela un instant.

J'aimerais maintenant passer aux notes du numéro 7, réserves des institutions financières. La provision pour réserves vise généralement à permettre la déduction du moindre de deux montants, un montant raisonnable et le montant de la réserve communiquée dans les états financiers. Il semble que cela soit suivi, sauf dans le paragraphe 1400e), où la déduction qui s'applique est la moindre de deux quantités, soit une somme raisonnable et 95 p. 100 du passif indiqué dans l'état financier.

J'ai donc deux questions. Premièrement, qu'est-ce qui distingue la disposition du paragraphe 1400e) de toutes les autres réserves de toutes les institutions financières visées par l'article 20, puisque dans un cas c'est le moindre de la somme raisonnable et de 100 p. 100 et que dans ce seul autre cas, c'est le moindre de la somme raisonnable et de 95 p. 100?

M. Holland: Dans le cas de la plupart des réserves, c'est le moindre des deux, soit une somme raisonnable et 90 p. 100, non pas 100 p. 100, et c'est que tel est le taux de recouvrement prescrit qui est décrit dans les documents de juin et qui s'applique aux provisions pour pertes sur prêt et tient compte du caractère d'éventualité des pertes sur prêt.

Si l'on examine les réserves dont traite l'article 1400, ce sont des réserves tout à fait différentes. Il s'agit ici de réserves pour réclamations impayées qui, si elles sont bien établies—c'est-à-dire à long terme, lorsque ces réserves sont toutes établies conformément à de bons principes actuariels—contiendront une réserve connue sous le nom de provision pour écarts défavorables.

Dans nos entretiens avec l'ICA, nous avons demandé à l'institut quelle serait la bonne manière de traiter des provisions pour écarts défavorables, qui constituent une déduction pour frais imprévus et qui, conformément au traitement que nous appliquons à toutes les institutions financières, ne sera plus autororisée à titre de déduction pour frais imprévus. Les gens de l'institut nous ont répondu qu'un taux se situant entre 5 p. 100 et 10 p. 100 serait bon.

M. McCrossan: Aujourd'hui?

M. Holland: Nous leur avons demandé si c'était une bonne méthode de remplacement que d'isoler la provision pour écarts défavorables, qu'ils établiraient, et de refuser tout simplement les déductions de la provision pour écarts défavorables. Ils ont dit craindre que, bien que cette approche soit peut-être plus précise en théorie, dans des cas particuliers elle puisse nuire à l'aptitude à bien établir des réserves puisque nous isolerions une partie de la réserve en disant que cette partie ne serait pas déductible.

Ce qu'on trouve ici, c'est donc la proposition que nous a faite l'institut en tenant compte de nos préoccupations et du fait que nous appliquions la même mesure à toutes

[*Texte*]

wedded to the number 0.9%. In our discussions with them, we thought it was more appropriate to use the number of 0.95% based on our discussions with them and the suitable work they have done. As you are aware, they have done a lot of work in looking at the problems of under-provisioning, and they have done a lot of work with respect to discounting.

For example, one change we made just following those discussions, as an example of the fruitfulness of our discussions with them, is this. At one point we had put in some rules with regard to discounting and how it would operate, following the practice in the U.S. where they have some fairly legislated rules, and the members of the CIA were concerned that they were developing guidelines, that we should develop something separate from them. Therefore, we have not stipulated how the discounting should be done, only that it be reasonable, under the assumption that any reasonable man would say, looking at the CIA guidelines, that they would be using reasonable rates of interest and things of that sort.

Mr. McCrossan: The second side of the question is: if it is the lesser of a reasonable amount or a percentage of the reserve reported, where is the process for determining a reasonable amount stipulated?

Mr. Holland: A reasonable amount is always between the taxpayer and Revenue Canada and, ultimately, the courts. The reason we constructed it in the way you see in both cases—and in this we talked with Revenue Canada as well as the taxpayers—is that this is an area of what is a reasonable amount, which is difficult to audit and subject to considerable contention.

• 1700

Therefore, while it was appropriate to leave within the act some scope for Revenue Canada to determine that an amount is reasonable in the circumstances, what this provided was a cushion between the amounts that had been declared by the taxpayer and a point where Revenue Canada would actually have to go and dispute with the taxpayer. So it was seen to be a significant simplification and a significant means of reducing the potential for conflict between Revenue Canada and the taxpayer in an area that would otherwise potentially be subject to considerable discussion under audit.

Mr. McCrossan: It seems to me from the explanation you just gave on the claims recovery reserves that we have provided a 90% recovery factor, and on the other reserves we have provided a 5% recovery factor. Those are assessments of what in effect is reasonable today, following your discussions.

[*Traduction*]

les institutions financières. Mais le chiffre 0.9 p. 100 n'était pas sacré pour nous. Dans nos entretiens avec l'institut, nous avons pensé qu'il était préférable d'utiliser le chiffre de 0.95 p. 100, nous fondant pour cela sur nos entretiens et sur le bon travail de l'institut. Comme vous le savez, celui-ci a examiné à fond le problème des réserves insuffisantes et il a fait beaucoup de travail au sujet de l'escompte.

Par exemple, voici un exemple des changements que nous avons faits immédiatement après ces entretiens, exemple qui montre bien l'utilité de ces entretiens. À un moment donné, nous avions établi des règles sur l'escompte et sur le fonctionnement de l'escompte, suivant la pratiques des États-Unis d'établir des règles par voie législative, et les membres de l'ICA voulaient que nous établissions des lignes directrices différentes de celles des États-Unis. C'est pourquoi nous n'avons pas stipulé comment l'escompte doit se faire. Nous avons seulement prescrit qu'il doit être raisonnable. En effet nous avons supposé que toute personne raisonnable examinant les lignes directrices de l'ICA jugerait que l'institut utilise des taux d'intérêt et d'autres chiffres qui sont tous raisonnables.

M. McCrossan: L'autre volet de la question est le suivant: s'il s'agit du moindre d'une somme raisonnable et d'un pourcentage de la réserve divulguée, où trouve-t-on stipulé le processus permettant de déterminer une somme raisonnable?

M. Holland: Une somme raisonnable fait toujours l'objet d'une entente entre le contribuable et Revenu Canada et, en fin de compte, les tribunaux. La raison pour laquelle nous l'avons fixée de cette manière dans les deux cas—et, pour cela, nous avons eu des pourparlers aussi bien avec Revenu Canada qu'avec des contribuables—c'est que, lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui constitue une somme raisonnable, c'est là un domaine difficile à vérifier et qui peut faire l'objet de vives controverses.

Par conséquent, s'il est vrai qu'il convenait de laisser du jeu dans la loi pour que Revenu Canada puisse déterminer que telle somme est raisonnable en l'occurrence, la disposition en question a créé un tampon entre les sommes déclarées par le contribuable et celles qui amèneraient Revenu Canada à entreprendre de contester le rapport du contribuable. Il s'agit donc là, croyons-nous, d'une simplification importante et d'un moyen important de réduire les conflits éventuels entre Revenu Canada et les contribuables dans un domaine qui, autrement, pourrait faire l'objet de longues discussions et de longues vérifications.

M. McCrossan: D'après l'explication que vous venez de donner au sujet des réserves pour le recouvrement des réclamations, il semble que nous avons fourni un facteur de recouvrement de 90 p. 100 et que, à l'égard des autres réserves, nous avons fourni un facteur de recouvrement de 5 p. 100. Ce sont des évaluations de ce qui est

[*Text*]

I have some difficulty in writing blank cheques. Maybe from your point of view you are not better off, but from a legislator's point of view we are better off if you come back to us periodically and say 90% is not reasonable any more, the practice is now so out of touch that it should be 80% or 75%. What you said, I think, is that you are reasonably happy with 90% and 95% today, but you want to leave yourself scope for the future. I do not want to put words in your mouth, but that is what I interpreted you to say.

Mr. Holland: No. First of all, the entire act says in general amounts that are deductible must be reasonable in the circumstances. Everybody lives under that. We have not added anything to it here. What we have done is put a little oil into the system and reduced the amount of possible friction there can be in those areas.

Mr. McCrossan: You say you have not added anything. Are you saying they could not claim the amounts in the statement before? It seems to me you have added something.

Mr. Holland: Amounts generally must be reasonable to be deducted in the act. Previously the loan loss reserves in particular were done by formula and therefore were not in the general ambit of the act.

Mr. McCrossan: So what is the practical effect, given that the CIA is developing guidelines for setting up reserves, and I imagine the CICA is developing similar guidelines for the other financial institute? What is the practical effect of the word "reasonable"?

Mr. Holland: It provides protection to the "fisc" in specific circumstances for over-reserving on the part of individual companies. In most cases that rule would not come into effect. Revenue Canada's anticipation is that except in egregious and sustained cases of over-provisioning or over-loan-loss-reserving in the case of a financial institution, what would be operative would be the formula approach, the 90% or 95%, and this will not be an area of audit concern.

Mr. McCrossan: It is too bad we do not have legislative history in Canada as well as in the United States. I wish I had the comfort of knowing it was intended to cover egregious over-statements, rather than to be used as a club to hammer someone.

Mr. Holland: For example, it is not implemented on a loan-by-loan or claim-by-claim basis. It is an aggregate. So even if there were some claims Revenue Canada might think would be entirely unreasonable in the circumstances, they would have to add up over the entire loan-loss portfolio of the institution to reduce it by more than 10% before Revenue would feel inclined to act.

[*Translation*]

effectivement raisonnable aujourd'hui, à la suite de vos entretiens.

J'ai du mal à signer des chèques en blanc. Il est possible que, à votre point de vue, vous n'y gagniez rien, mais au point de vue du législateur, vous y gagnez si vous revenez nous voir de temps à autre pour dire que 90 p. 100 n'est plus un pourcentage raisonnable, que la pratique s'est tellement écartée de cette norme que cela devrait être de 80 p. 100 ou 75 p. 100. Si je vous ai bien compris, des proportions de 90 p. 100 et de 95 p. 100 vous conviennent assez bien aujourd'hui, mais vous voulez vous donner du jeu pour l'avenir. Je ne veux pas vous faire dire ce que vous ne voulez pas dire, mais c'est ainsi que j'interprète vos paroles.

M. Holland: Non. Tout d'abord, la portée générale de la loi, c'est que les sommes déductibles doivent être raisonnables dans les circonstances. Tout le monde est régi par un tel principe. Nous n'y avons rien ajouté ici. Tout ce que nous avons fait, c'est de donner un peu plus de souplesse au système, de diminuer le nombre des frictions susceptibles de se produire dans ces domaines.

M. McCrossan: Vous dites que vous n'avez rien ajouté. Voulez-vous dire que, précédemment, on ne pouvait pas réclamer les sommes indiquées dans les états financiers? Il me semble bien que vous avez ajouté quelque chose.

M. Holland: En général, les sommes doivent être raisonnables pour pouvoir être déduites en vertu de la loi. Précédemment, les réserves pour pertes sur prêts, en particulier, étaient établies en fonction d'une formule et c'est pourquoi elles ne relevaient pas, en général, de la loi.

M. McCrossan: Puisque l'ICCA prépare des principes directeurs régissant la création des réserves et que, j'imagine, l'ICCA prépare des lignes directrices semblables pour les autres institutions financières, quel est l'effet pratique du mot «raisonnable»?

M. Holland: Il protège le «fisc», dans des circonstances particulières, contre les réserves excessives que pourraient créer certaines sociétés. Dans la plupart des cas, cette règle ne sera pas appliquée. Revenu Canada prévoit que, sauf dans des cas évidents et soutenus de provisions excessives ou de réserves appliquées aux pertes sur les prêts dans le cas d'une institution financière, ce qui s'appliquerait serait l'approche des formules, soit 90 p. 100, soit 95 p. 100. Or, il ne s'agit pas là d'un domaine soumis à des vérifications.

M. McCrossan: Il est dommage qu'il n'existe pas d'histoire législative au Canada, contrairement à ce qui se passe aux États-Unis. J'aimerais bien être sûr qu'on vise les déclarations évidemment excessives plutôt que de chercher à assommer les gens.

M. Holland: Par exemple, la règle ne s'applique ni à chaque prêt ni à chaque réclamation. Elle s'applique globalement. Ainsi, alors même qu'il existerait des réclamations que Revenu Canada pourrait juger entièrement déraisonnables dans les circonstances, il faudrait que ces réclamations s'accumulent dans tout le portefeuille des pertes sur prêts de l'institution de

[*Texte*]

Mr. Peters: Mr. McCrossan, I might just add that while I agree with you it would be nice to know for sure that Revenue Canada would never use this thing as a club in inopportune circumstances. I would just like to reinforce the point Mr. Holland made, that in fact that this is the sort of regime most taxpayers live under in any event. For what it is worth, at least the life insurance companies will not be in any worse position than other tax payers.

• 1705

I do not mean to change the subject-matter or anything, but I did want to draw to your attention, in case you were not aware of it, that we have also brought a number of people who are prepared to deal with the administrative area of tax reform, and I just wanted you to be aware of that.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): I am not planning to adjourn yet.

Mr. Peters: No, no. I did not know whether you knew they were here, that is all.

Mr. de Jong: Just one comment, Mr. Chairman. Unfortunately, again I do not have the minister's and the department's response to our recommendations, but since this is the first opportunity to have the department in front of us to discuss the government's reaction to the comittee's recommendations, I wanted to ask you why you rejected the recommendation of a minimum tax on the financial institutions. There was one, by the way, which the insurance companies themselves first proposed to us.

Mr. Holland: It should make you suspicious right away. I think the minister was very clear in his response. First of all, he very strongly shared the concern expressed by the committee that financial institutions should pay their fair share of tax. He was of the belief that the sum of the changes he had implemented would lead to that result, and there was a fairly extensive discussion of that in the supplementary information relating to tax reform measures.

That started on page 84 of "Supplementary Information Relating to Tax Measures", put out on December 16, which went through the many and in some cases fairly stringent changes made. For example, in the treatment of transition for changes in reserves before providing transition, first of all shall we say it was offset against loss carry-forwards before providing transition.

It was his belief that the appropriate base for taxation of any company is income. They felt the committee reflected that when they put in—it is maybe a small part

[*Traduction*]

manière à le réduire de plus de 10 p. 100 avant que Revenu se sente porté à agir.

M. Peters: Monsieur McCrossan, j'aimerais ajouter seulement que je suis d'accord avec vous: ce serait agréable de savoir à coup sûr que Revenu Canada n'utilisera jamais cette disposition comme une arme dans des circonstances où cela ne se justifierait pas, mais j'aimerais insister à mon tour sur ce que M. Holland a déjà dit, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un régime dont relèvent de toute manière la plupart des contribuables. De toute manière, les compagnies d'assurance-vie ne se retrouveront pas dans une situation pire que celles des autres contribuables.

Je ne veux pas changer de sujet, mais j'aimerais vous signaler, si vous ne vous en êtes pas aperçus, que nous sommes accompagnés de plusieurs personnes qui sont disposées à traiter de la partie administrative de la réforme fiscale et je voulais simplement vous le signaler.

Le président suppléant (M. Dorin): Je n'ai pas l'intention de lever la séance dès maintenant.

M. Peters: Oh non. Je ne savais pas si vous étiez au courant de leur présence, c'est tout.

M. de Jong: J'aimerais formuler un simple commentaire, monsieur le président. Encore une fois, malheureusement, je n'ai pas la réponse du ministre ni celle du ministère à nos recommandations, mais puisque c'est la première fois que le ministère est ici représenté pour nous parler de la réaction du gouvernement aux recommandations du Comité, je voulais vous demander pourquoi vous avez rejeté la recommandation d'un impôt minimum à appliquer aux institutions financières. Il y a incidemment une proposition de ce genre qui nous a été soumise par les compagnies d'assurances elles-mêmes.

M. Holland: Cela devrait vous mettre la puce à l'oreille. À mon avis, le ministre s'est montré très clair dans sa réponse. Tout d'abord, il a exprimé très fermement, à l'instar du Comité, sa volonté de voir les institutions financières payer leur juste part de l'impôt. Il s'est dit d'avis que, dans leur ensemble, les changements qu'il avait apportés aboutiraient à ce résultat et cette question a été examinée d'une manière passablement détaillée dans les renseignements additionnels relatifs aux mesures de réforme fiscale.

On en trouve le début à la page 84 des «Renseignements supplémentaires relatifs aux mesures fiscales» publiés le 16 décembre, où sont passés en revue les changements nombreux et parfois passablement sévères qui ont été apportés. Par exemple, dans le traitement de la transition, il faut dire tout d'abord que les changements des réserves précédant la transition sont neutralisés par le report des pertes précédant la transition.

Il s'est dit d'avis que le revenu constitue la base souhaitable de l'imposition de toute société. Le Comité a semblé partager cet opinion lorsqu'il a précisé—c'est

[*Text*]

of the description of the alternative minimum tax, but it is a very, very important part—that the tax would have a cap of 28% of the income of companies. There was a recognition that simply a flat tax based upon simply assets would not in itself be appropriate.

Nevertheless, you recognized that certain financial institutions, in particular some of the chartered banks, might not be in a tax-paying position in the early years of tax reform on account of the build up of tax losses from previous years. He did implement a form of a minimum tax, which was not as broad and not as stringent, but nevertheless will bring forward into the early years some of the tax these institutions are expected to pay by the end of the five-year horizon that we were looking over, though we would expect they would be paying lots of their own taxes in their own right by the end of that period.

That estimation has been confirmed to us by independent observers, including the banks—an explosive sort of independent—and also people in other organizations, including Mr. Weyman's firm, who are familiar with the taxation of banks, that under the assumption the banks continue to earn profits they will be paying significant levels of tax within the next five years. Our goal, our expectation and our discussions with the life insurance industry suggests the same will be true for them.

• 1710

Nevertheless, the Minister did say that should it turn out that despite everything we have done we are successful and we do not see a way within the income tax to ensure the result we all agree is appropriate and is a stated goal of the government and is a corner-stone of tax reform, I believe he stated his intention to examine whatever else would be necessary. But it was his belief that the many substantial changes being put in place at this time on the income taxation of financial institutions would achieve the goal of the committee, which he shared wholeheartedly—that these institutions pay tax and be seen to pay tax.

Mr. de Jong: Have the changes that have occurred since Mr. Wilson first introduced his white paper made you change your projection of $4 billion to be raised on financial institutions over the next five years? Or is that projection still on?

Mr. Holland: You are referring, I think, to the initiative in August 1987 by the Superintendent of Financial Institutions to increase the amount of reserving required by the chartered banks for Third World debt. These numbers take that into account.

[*Translation*]

peut-être une petite partie de la description de la taxe minimale de remplacement, mais c'en est une partie extrêmement importante—que l'impôt devrait comporter un maximum de 28 p. 100 du revenu des sociétés. C'était reconnaître le caractère non souhaitable d'un simple impôt fixe fondé sur le seul actif.

Vous avez toutefois reconnu que certaines institutions financières, en particulier certaines des banques à charte, ne seraient peut-être pas en mesure de payer l'impôt les premières années de la réforme fiscale à cause des pertes fiscales accumulées au cours des années antérieures. Il a effectivement appliqué une modalité de l'impôt minimum, sans doute moins étendu et moins sévère mais qui va ramener dès les premières années une partie de l'impôt que ces institutions devraient être tenues de payer vers la fin de la période de cinq ans que nous envisagions, bien que—nous pouvons le supposer, elles paieront d'elles-mêmes une grande partie de leurs impôts avant la fin de cette période.

Cette évaluation nous a été confirmée par des observateurs indépendants, y compris les banques—qui sont des indépendants explosifs—et aussi des membres d'autres organismes, y compris le bureau de M. Weyman, qui connaissent bien l'imposition des banques. Selon eux, si l'on suppose que les banques continueront de faire des profits, elles paieront des impôts importants au cours des cinq prochaines années. Selon notre objectif, selon nos attentes et selon les entretiens que nous avons eus avec les compagnies d'assurance-vie, il en sera de même en ce qui les concerne.

Néanmoins, le ministre a bien dit que si, malgré tout ce que nous avons fait, nous ne réussissons pas, si l'impôt sur le revenu ne nous donne pas le moyen d'obtenir le résultat que nous voulons tous et qui est un but proclamé du gouvernement et une des assises de la réforme fiscale, il a dit, me semble-t-il, qu'il avait l'intention d'envisager d'autres solutions. Mais il a dit croire que les nombreux et importants changements apportés jusque-là à l'imposition du revenu des institutions financières réaliseraient l'objectif du comité, objectif qui était aussi entièrement le sien, c'est-à-dire que ces institutions paient l'impôt et que cela soit su.

M. de Jong: Les changements apportés depuis la présentation du Livre blanc de M. Wilson vous ont-ils fait modifier vos projections, c'est-à-dire que 4 milliards de dollars seraient prélevés dans les institutions financières au cours des cinq prochaines années? Cette projection tient-elle toujours?

M. Holland: Vous faites allusion, je pense, à l'initiative que le surintendant des institutions financières a prise en août 1987 d'augmenter le montant des réserves devant être établies par les banques à charte à l'égard de leur créance dans le Tiers monde. Il en est tenu compte dans ces chiffres.

[*Texte*]

The major effect of that was, in the early years, to delay the time at which banks would begin to pay tax. The full effect of tax reform still occurred, but for a number of banks a couple of years later, which was one of the reasons why the capital tax was extended as a minimum tax. It was precisely because of that fact. It was the change between June 18 and December 16 that led to that suggestion. I am sure they would be paying tax in the early years.

Mr. de Jong: So when will we start to know? Also given the changes in the reserve requirements, when will we start to know whether we will in fact be getting these extra revenues, whether in fact the legislation is watertight and foolproof, whether we have come to the realization that, my gosh, they have found another way again?

Mr. Holland: The earliest indication, I suppose, would be their financial statements for the year 1988, which would come out, I guess, early in 1989. Internally they are in a position where they do not have to file their tax returns, which would actually show what is going on within the Canadian corporations for up to six months after their year-end, which I believe is the end of October. We would be in a position at that time to begin to look.

I can assure you it is our intention to monitor tax reform and its effectiveness closely. We do have the opportunity, when tax returns of corporations become available, that we could go and selectively look at a number of those to ensure that what we had expected and hoped would happen, and predicted would happen, actually was happening. It is our intention to do that. If it is not, for one reason or another, we will do what we can to identify those reasons and act promptly, if action is required to rectify the situation.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): What will be the effect of the write-offs or the reserves, whatever you want to call them, for sovereign loans? I guess this occurred last October 31, their last year-end, but will there be any continuing effect?

Mr. Holland: With the reserve, assuming the level of reserve does not change in future years, whatever tax effect they have in a year occurs in that year. From then on what happens is at the beginning of the year you add back into income what you took away last year and then deduct the same amount, and it is a loss transaction. For some financial institutions, though, it may have resulted in a write-off in a year that is larger than their income for the year—

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Then they can be used. That is what I am getting at.

[*Traduction*]

Cette mesure avait comme principal effet, les premières années, de reporter à plus tard le moment où les banques commenceraient à payer l'impôt. La réforme fiscale produisait toujours son plein effet, mais il était reporté de quelques années pour plusieurs banques, ce qui est une des raisons pour lesquelles la taxe sur le capital était étendue au titre de taxe minimale. C'était précisément à cause de cela. C'est le changement intervenu entre le 18 juin et le 16 décembre qui a amené cette proposition. Je suis sûr que les banques paieraient l'impôt dès les premières années.

M. de Jong: À quel moment commencerons-nous à le savoir? En outre, étant donné la modification des exigences en matière de réserve, quand allons-nous commencer à savoir si nous allons effectivement recevoir ces revenus additionnels, si la législation est effectivement étanche et inattaquable ou bien s'il nous faudra nous rendre compte qu'on a encore trouvé une autre échappatoire?

M. Holland: J'imagine que les premières révélations nous arriveront avec les états financiers de 1988, c'est-à-dire au début de 1989. Sur le plan interne, ils n'ont pas besoin de présenter leurs rapports d'impôt, lesquels montreraient ce qui se passe vraiment dans les sociétés canadiennes jusqu'à six mois après la fin de leur exercice financier, qui, je pense, se place à la fin d'octobre. À ce moment-là, nous serions en mesure de commencer à y voir clair.

Je puis vous assurer que nous avons l'intention de surveiller de près la réforme fiscale et son efficacité. Nous avons la possibilité, lorsque les rapports d'impôt des sociétés commencent à arriver, d'en examiner un certain nombre sélectivement pour nous assurer que ce qui se passe est effectivement ce que nous avions prévu, ce que nous avions espéré et ce que nous avions prédit. Nous avons l'intention de le faire. Si cela ne se fait pas, pour quelque raison que ce soit, nous allons faire de notre mieux pour déterminer ces raisons et agir promptement, si tant est qu'il faille agir pour corriger la situation.

Le président suppléant (M. Dorin): Quel sera l'effet des déductions ou des réserves, appelez-les comme vous voudrez, sur les prêts souverains? Je pense que cela s'est produit le 31 octobre dernier, leur dernière fin d'année, mais y a-t-il des effets qui vont continuer?

M. Holland: Pour ce qui est des réserves, si l'on suppose que le niveau de la réserve ne change pas au cours des années futures, l'effet fiscal qui se produit une année donnée s'applique à cette année-là. À partir de là, au début de l'année on rajoute au revenu ce qu'on a retiré l'année précédente puis on déduit la même somme et c'est une transaction à perte. Dans le cas de certaines institutions financières, toutefois, cela a pu avoir pour résultat, une certaine année, une déduction supérieure au revenu de cette année-là. . .

Le président suppléant (M. Dorin): Cela peut alors servir. C'est à cela que je voulais en venir.

[*Text*]

Mr. Holland: That was the point I raised. For some financial institutions our estimation was that they then would be delayed in paying tax. It would take them a number of years of earning income to use up that loss.

• 1715

The Acting Chairman (Mr. Dorin): That is my question. Do you have any estimate of whether those institutions in fact had sufficient income last year to use up their prior losses, or are they carrying substantial amounts that will eliminate their income for this and subsequent years, or do you know at all?

Mr. Holland: I am nervous about talking that specifically about financial institutions, given that if we are talking about the banks, we are talking about five or six. But I can just repeat that the numbers shown at the bottom of page 86 incorporate our best estimates of what would happen, taking into account the write-offs that were imposed on the banks in August of that year.

Mr. de Jong: I just wanted to cover the minimum tax and the sense of confidence the department has that the tax measures will hold. It has been a sketchier record in the past. Every time we have attempted to tax something, lo and behold, they have found ways in and around. Part of it has been through trying to devise some economic strategy by the government to get money into the oil industry, small business loans and so forth, but still the effective tax rates for our financial institutions have been—

Mr. Holland: The Small Business Bond program was not extended. It was allowed to lapse.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): I think it is fair to say, though, even though most of them are not here, that the general sentiment of the committee is that we still think we are right and we will be proven to have been right. But we will only see after a period of time, I guess. We will tell you we told you so.

Mr. Holland: The world can change. We always have to take into account what changes, what causes what—the various impacts.

Mr. de Jong: I want to ask one other question in terms of the advance corporate tax. Again, the minister rejected that and I thought it was a major recommendation by the committee in an attempt to deal with the situation that there were tax credits to shareholders and yet dividends were being distributed out of profitable corporations that had not paid any tax. The advance corporate tax would ensure that some tax was paid.

Mr. Holland: That is a very wholesome response which probably says it much better than we can on the spur of the moment.

[*Translation*]

M. Holland: C'est là le point que j'ai soulevé. Dans le cas de certaines institutions financières, nous avions prévu que le paiement de leur impôt serait alors reporté. Il leur faudrait quelques années de revenu pour effacer cette perte.

Le président suppléant (M. Dorin): C'est là ma question. Pouvez-vous établir si ces institutions ont eu suffisamment de revenus l'an dernier pour effacer leurs pertes antérieures ou bien doivent-elles supporter des sommes considérables qui neutraliseront leurs revenus cette année et les années suivantes? Le savez-vous?

M. Holland: J'hésite à parler d'une manière aussi précise des institutions financières, car, si nous parlons des banques, il n'y en a que cinq ou six. Mais je peux vous répéter que les chiffres indiqués au bas de la page 86 englobent la meilleure estimation dont nous soyons capables au sujet de ce qui va se passer, compte tenu des déductions qui ont été imposées aux banques en août de cette année-là.

M. de Jong: Je voulais dire un mot au sujet de la taxe minimum et de la confiance apparente du ministère à l'égard de l'efficacité des mesures fiscales. Cela ne s'est pas passé tellement bien jusqu'à présent. Chaque fois que nous avons entrepris de taxer quelque chose, voilà qu'on a trouvé des moyens de contourner l'obstacle. On l'a fait notamment par une stratégie économique du gouvernement visant à trouver de l'argent pour l'industrie pétrolière, par des prêts aux petites entreprises et le reste, mais les taux de l'impôt réel de nos institutions financières ont été. . .

M. Holland: Le Programme des obligations des petites entreprises n'a pas été étendu. On l'a laissé s'éteindre.

Le président suppléant (M. Dorin): Bien que la plupart de nos membres soient absents, il est pourtant juste de dire, à mon sens, que le Comité est généralement d'avis que nous continuons d'avoir raison, que le temps nous donnera raison. Mais cela reste à voir, j'imagine. Nous vous dirons que nous vous l'avions bien dit.

M. Holland: Le monde peut changer. Il nous faut toujours tenir compte de ce qui change, de ce qui cause autre chose, tenir compte des divers impacts.

M. de Jong: J'aimerais poser une autre question au sujet de la taxe anticipée des sociétés. Encore une fois le ministre a rejeté cette solution alors que, à mon sens, il s'agissait d'une recommandation importante du Comité visant le fait qu'il existait des crédits d'impôt aux actionnaires et que pourtant des dividendes étaient payés à même des sociétés rentables qui n'avaient payé aucun impôt. L'impôt anticipé des sociétés assurerait le paiement d'une partie, au moins, de l'impôt.

M. Holland: C'est là une réaction spontanée qui est sans doute beaucoup plus éloquente que tout ce que nous pourrions dire sous l'impulsion du moment.

[*Texte*]

Mr. Dodge: I guess, Mr. Chairman, I would like to ensure that the committee really did understand what we were saying there, that the imputation system or the advance corporation tax system is certainly not something one sort of rejects out of hand. I do not think the committee ought to think this response says that it is rejected out of hand at all.

Indeed, we have begun a major project in the department that will evolve over about the next 18 months to study the British and the Australian experience in this regard. I just spent some time talking to my British counterparts and the tax people at the OECD about the imputation system to try to get some sense of where other countries are going.

We have some that have gone to imputation systems, Australia being a good example of a recent one. We have other countries in the OECD area, whether it be the United States or Holland, which sort of firmly reject that and stay in the classical system. Of course we have the earliest integration system, although it is one that is different from that in other countries that subsequently adopted it.

• 1720

It is an extremely important issue and I guess our sense is that over the next four or five years it is going to be quite important that countries look at the structure, that part of the structure, their corporate tax, and indeed the Europeans now, in anticipation of 1992, are looking much harder at this. So the minister's response should certainly not be read as by any means an out-of-hand rejection, but rather saying it is an idea that is extremely important but really must be studied and must be studied also in the context of what is going on elsewhere in the world.

I can assure the committee that over the next 18 months to two years the department will be devoting considerable resources to exploring this and I would presume that at some point we will issue a paper of some sort, reporting on our analysis of what it would mean if we were to do this in Canada.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Before we move on to administration, I have two questions that go back to what we were discussing yesterday. I just wonder if you could explain clause 35 on Canadian development expenses, just explain the change in that. Basically, it is for my benefit. It says:

> . . . provides that expenses incurred, after 1987, in sinking or excavating a mine shaft or main haulage way for a mine after it came into production will qualify as CDE.

Can you explain that and what the motivation is? In my previous life I was working in a mining company and I have some knowledge of these matters. I would like to know what the explanation is—the change in clause 35.

[*Traduction*]

M. Dodge: Monsieur le président, j'aimerais m'assurer que le Comité comprend bien ce que nous disons ici, c'est-à-dire que le système d'imputation ou le système de l'imposition anticipée des sociétés n'est certes pas quelque chose que l'on peut écarter du revers de la main. Je ne voudrais pas que le Comité comprenne que cette solution a été écartée du revers de la main.

Nous avons effectivement entrepris, au ministère, un projet important qui, au cours des 18 prochains mois, va se pencher sur l'expérience de la Grande-Bretagne et de l'Australie à cet égard. Je viens de passer un certain temps à m'entretenir avec mes homologues britanniques et avec les spécialistes de la fiscalité de l'OCDE au sujet du système de l'imputation en vue de savoir ce que font les autres pays.

Il y en a qui ont adopté le système de l'imputation. L'Australie en est un exemple récent. D'autres pays de la zone de l'OCDE, que ce soit les États-Unis ou les Pays bas, ont tendance à rejeter fermement cette solution pour s'en tenir au système classique. Bien sûr, nous possédons le système d'intégration le plus ancien, mais il diffère de celui de tous les autres pays qui y ont recouru par la suite.

C'est une question extrêmement importante et nous avons l'impression qu'au cours des quatre ou cinq prochaines années, il importera que les autres pays examinent leur taxe sur les sociétés; d'ailleurs, en prévision de 1992, c'est une question que les Européens étudient actuellement de beaucoup plus près. La réponse du ministre ne doit donc absolument pas être interprétée comme un rejet pur et simple, mais plutôt comme une façon de dire qu'il s'agit d'une idée extrêmement importante mais qui a besoin d'être étudiée dans le contexte de ce qui se passe ailleurs dans le monde.

Je puis assurer au Comité qu'au cours des 18 à 24 prochains mois, le ministère consacrera des ressources considérables à cet examen et je suppose qu'à un moment ou à un autre, nous publierons un document analysant ce qui se passerait si nous faisions cela au Canada.

Le président suppléant (M. Dorin): Avant de passer à l'administration, j'ai deux questions qui ont trait à notre discussion d'hier. Pourriez-vous m'expliquer les changements apportés à l'article 35 sur les frais d'aménagement au Canada. C'est pour ma propre gouverne. Cet article dispose que:

> . . . une dépense engagée après 1987 en vue de creuser un puits de mine ou une voie principale de roulage après son entrée en production pourra prétendre à la prise en charge des frais d'aménagement au Canada.

Pouvez-vous m'expliquer la raison d'être de cela? Je travaillais autrefois pour une société minière et c'est un domaine que je connais assez bien. Je voudrais donc que vous m'expliquiez la raison du changement à l'article 35.

[*Text*]

Mr. Holland: I think it is fair to say there were a couple of small, petty changes that were made to the taxation of the mining industry that were intended to take expenses which previously had been deductible under Class 12 at 100% and therefore subject to an infinite carry-forward. So this was related to the problem of the carry-forward of losses. But these were really expenses which were, in one case, more of an operating expense nature and, in another case, more of a development nature.

The change that was made was to take these two types of expenses that were part of Class 12, which is a 100% deduction, and in one case the removal of overburden, as I recall, to treat it appropriately as an operating expense, which meant it would be subject to the same carry-back and carry-forward provisions that any normal expense of a corporation would be: to put them on the same footing with other corporations and not give them an opportunity to essentially build up a Class 12 balance, which they could carry on for ever and ever as part of the CCA system and perhaps continue to perpetuate the problem of carry-over of unutilized deductions. As you will recall in the 1985 paper, this was a significant problem in the income tax system.

This particular change was to take some expenses which really were more in the nature of a development expense, move them out of the 100% deduction and into the development expense of 30%. You might say to yourself that this is awfully harsh, that it has really reduced the rate of write-off. But the thing to recall is that Class 12 capital cost allowance comes before the resource allowance. So if you claimed $100 deduction, you in fact only got a net $75 deduction, because the resource allowance is net of capital cost allowances. The present discounted value of a 30% deduction discounted at 10% is exactly $75. That is just the mathematics of it. Again, what we were doing was slowing down the rate at which you could write something off, but giving them the same value over the life, and characterizing something more appropriately as a development expense rather than a capital cost allowance.

• 1725

They were quite technical changes that really have not elicited any serious discussion or concern from the mining companies, to my knowledge. They did not have the effect so much of raising their taxes on an ongoing basis as really reducing the transfer-of-loss problem which might otherwise arise from having these 100% deductions carried forward.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): The problem is, it is very difficult in the mining industry to match revenues

[*Translation*]

M. Holland: Je crois qu'il est juste de dire qu'un ou deux changements mineurs ont été apportés au système d'imposition de l'industrie minière. Le but poursuivi était de prendre en compte les frais jusque là déductibles à 100 p. 100 en vertu de la catégorie 12 et qui pouvaient donc être indéfiniment reportés. Cela était lié au problème du report des pertes. Mais en réalité, il s'agissait là de frais qui, dans un cas, étaient plus proches des frais d'exploitation et, dans l'autre, des frais d'aménagement.

Le changement a consisté à prendre ces deux types de frais appartenant à la catégorie 12, déductibles à 100 p. 100—dans un cas, si je me souviens bien, il s'agissait de l'enlèvement de déblais—afin de les traiter comme des dépenses d'exploitation, ce qui signifiait qu'elles seraient assujetties aux mêmes dispositions concernant les reports rétrospectifs et les reports sur un exercice ultérieur que tous autres frais d'une société; il s'agissait donc de les mettre sur un pied d'égalité avec les autres sociétés et de ne pas leur permettre de se constituer un solde de catégorie 12 qui pourrait être indéfiniment reporté dans le cadre du système DPI et de continuer ainsi peut-être à perpétuer le problème du report des déductions inutilisées. Comme vous vous en souviendrez dans le document de 1985, cela représentait un problème important du régime d'impôt sur le revenu.

L'objet de ce changement était d'enlever certains frais ayant plus le caractère de frais d'aménagement de la catégorie bénéficiant d'une déduction de 100 p. 100 et de les placer dans celle des dépenses d'aménagement assujetties à une déduction de 30 p. 100. Peut-être vous direz-vous que cette mesure était excessivement sévère, et qu'elle réduisait en réalité le taux des radiations. Il ne faut cependant pas oublier que la déduction pour amortissement de la catégorie 12 vient avant la déduction relative aux ressources. Si vous revendiquiez une déduction de 100$, vous n'obteniez donc en fait qu'une déduction nette de 75$, du fait que la déduction relative aux ressources est nette des déductions pour amortissement. La valeur escomptée actuelle d'une déduction de 30 p. 100 escomptée à 10 p. 100 est exactement de 75$. C'est une pure question de mathématiques. Ce que nous faisions donc, c'était de ralentir les possibilités de radiation des frais tout en leur donnant une valeur stable, et de les traiter plus comme des frais d'aménagement que comme une déduction pour amortissement, ce qui était logique.

Il s'agissait de changements tout à fait techniques qui n'ont guère provoqué de protestation de la part des sociétés minières ni d'inquiétude chez elles, à ma connaissance. Leur effet a moins été d'entrainer une augmentation permanente des impôts de ces sociétés que de réduire le problème de transfert des pertes qui pourrait autrement être provoqué par le report de ces déductions de 100 p. 100.

Le président suppléant (M. Dorin): Le problème est que, dans l'industrie minière, il est très difficile de faire le

[*Texte*]

and costs. When you talk about putting a main haulageway out, the idea is that when you incur that cost at the end somewhere there is a body of ore you are going to recover and you are going to get your money back. There can be a great timing difference. In some mines they probably use the main haulageway for 10, 15, or 20 years—the life of the mine—and in other cases, you put it in and the ore is not what you expected. Frankly, it is closer to an expense than an investment.

Mr. Holland: Here I would probably need to refer to somebody more technical to be absolutely certain, but one thing to consider is that some of these changes really apply not in the pre-production circumstance but after production start-up. You do get that sort of match.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): I realize that. You are producing ore, or you are generating revenue from your existing mine. It is not unlike that in any other resource industry either. It is just that the matching is very difficult. There is no answer here. I was just interested to know why this change was there.

Mr. Holland: In the case of the operating expense, they have seven years to get their matching working.

The Acting Chairman (Mr. Dorin): Unless there are no other questions, we will move on to the area of administration.

I have suggested to the clerk, as we discussed with Mr. Dodge last night, we will probably have another meeting arranged for preferred shares. What we might do at one of our Finance meetings in between is canvas members to see if they have any other questions and maybe give you advance notice. When we have the meeting to deal with preferred shares, we can also deal with any other questions that people who have not been here might have.

I personally do not have any questions in the administration area. What I would like to talk about is the anti-avoidance rule, but I am not sure that we should not put that off until the chairman is here. I know he has some feelings about that as well, and it might not gain a lot by me going through it.

A letter was sent to you from the joint committee of the bar and CICA, and I would like to have your response at some point. Maybe we can do that at the future meeting when we deal with preferred shares.

Mr. de Jong: Just a general question, and it concerns somewhat the relationship between Finance and Revenue.

[*Traduction*]

rapprochement entre les recettes et les frais. Lorsque vous parlez de construire une voie principale de roulage, cela suppose que, lorsque vous encourez de tels frais, vous finirez malgré tout par trouver un gisement de minerai qui vous permettra de rentrer dans vos fonds. Il peut y avoir de très grosses différences sur le plan du temps. Certaines mines utilisent probablement la voie principale de roulage pendant 10, 15, ou 20 ans. . . pendant toute la vie utile de la mine. . . il arrive aussi que vous construisiez cette voie et que le minerai ne soit pas ce que vous vous attendiez. Franchement, il s'agit plutôt là de frais que d'investissement.

M. Holland: Il faudrait probablement que je vous renvoie à quelqu'un qui a de plus solides compétences techniques pour être absolument certain, mais une des choses dont il faut tenir compte est que certains de ces changements ne s'appliquent pas au stade de la préproduction mais à celui qui suit le démarrage. C'est là le genre d'équilibre que vous obtenez.

Le président suppléant (M. Dorin): Je m'en rends bien compte. Vous produisez du minerai, ou vous produisez des recettes pour votre mine. C'est un peu la même chose dans les autres industries de ressource. C'est simplement que le rapprochement entre frais et recettes est difficile. Je ne pense pas qu'il y ait de solution mais je voulais simplement savoir pourquoi ce changement avait été apporté.

M. Holland: Dans le cas des frais d'exploitation, les sociétés disposent de cette année pour établir ce rapprochement.

Le président suppléant (M. Dorin): À moins que vous ayez d'autres questions à poser, nous allons passer à l'administration.

À la suite de notre discussion avec M. Dodge, hier soir, j'ai dit au greffier qu'il serait probablement bon d'organiser une autre réunion consacrée aux actions préférentielles. Au cours des réunions de notre Comité, entre-temps, nous pourrions demander aux membres s'ils ont d'autres questions à poser et de vous les communiquer à l'avance. Lorsque nous tiendrons cette réunion sur des actions préférentielles, nous pourrons également traiter les autres questions que les autres personnes absentes auraient peut-être à poser.

Je n'ai personnellement aucune question à poser dans le domaine de l'administration. Ce dont je voudrais parler, c'est de la disposition anti-évitement. Mais peut-être serait-il préférable d'attendre le retour de notre président. Je sais qu'il a des idées là-dessus et cela ne nous apporterait peut-être pas grand-chose si j'abordais dès maintenant cette question.

Le Comité mixte du Barreau et de l'ICCA vous a adressé une lettre, et j'aimerais avoir vos réactions à un moment quelconque. Peut-être pourrons-nous en parler à la réunion où nous discuterons des actions préférentielles.

M. de Jong: Je voudrais poser une question de caractère général qui a trait aux rapports entre les

[*Text*]

Is Revenue going to be able to digest the new act and enforce it in time? These are major, major changes.

• 1730

Mr. Dodge: We have been working very hard with Revenue on that, because clearly it is of great concern to all of us that not only the taxpayer can understand what is going on but that the act can be administered and will be administered in a way that conforms to the intent of Parliament as you legislate.

We have been working in a bit different way than we did in the past to try to ensure that with this major package of changes, and indeed some change in philosophy—in part you can see it in that last part of the package—the act could be well administered and consistently administered across the country.

Revenue Canada head office has already begun a series of briefings for the field staff to try to bring this in. Once the sort of current huge pressure of assessing for the current year diminishes a bit, later on this year, we are looking at giving a series of seminars out in the field for the assessing staff where for the first time we would actually be there as resource people to help the assessors understand, a little bit better than has often been true in the past, the philosophy and the approach we took in putting together the sections they now have to administer.

At some point you may want to ask Mr. Gravelle about this, but I think we are making, and Revenue Canada is making, a major effort to try to ensure that things do work well. Always when you make changes there are problems. But in order to help the taxpayer, we have planned for a major increase in the inquiries staff at Revenue Canada for the next two years. We have, as I said, planned for a major training effort for the field staff. While one cannot always guarantee that things will go without a hitch, Revenue Canada has really made a very major effort this time to try to ensure that the administration will indeed go well.

As I said to you yesterday, some of the things you do not have, such as the farm section, are not there because we want to make sure we have all of the administrative arrangements in place before we put before you a piece of "wah" which you have to pass on. We want to be sure that we can give you the assurance that it can be administered reasonably.

Mr. de Jong: Will you also be having a joint committee to monitor whatever problems individual taxpayers and the tax practitioners might have; and as well, given the experience of the scientific research tax credit, if there

[*Translation*]

Finances et le Revenu national. Le ministère du Revenu va-t-il pouvoir digérer la nouvelle loi et l'appliquer en temps utile? Il s'agit là de changments tout à fait majeurs.

M. Dodge: Nous avons travaillé d'arrache-pied avec Revenu Canada sur cette question, car il est manifestement très important pour nous tous que, non seulement le contribuable soit capable de comprendre ce qui se passe, mais aussi que la loi puisse être administrée et le soit de manière à respecter les intentions du Parlement.

Nous avons utilisé une méthode de travail un peu différente, cette fois, afin de veiller à ce que cet ensemble considérable de changements, comprenant d'ailleurs certains changements sur les principes eux-mêmes—cela transparaît dans la dernière partie du train de mesures—n'empêchent pas d'administrer la loi de manière satisfaisante et uniforme dans l'ensemble du pays.

Le siège social de Revenu Canada a déjà entrepris une série de séances d'informations à l'intention de son personnel sur le terrain dans cette intention. Une fois que les énormes pressions imposées par la fixation pour l'année en cours se relâcheront un peu, un peu plus tard dans l'année, nous avons l'intention de donner une série de séminaires sur le terrain à l'intention de nos répartiteurs; nous y jouerons pour la première fois le rôle de personnes ressources dont la tâche sera d'aider ces répartiteurs à comprendre un peu mieux que cela n'a souvent été le cas dans le passé, les principes et la démarche que nous avons adoptés pour rédiger les articles qu'ils devront maintenant administrer.

Peut-être voudrez-vous interroger plus tard M. Gravelle là-dessus, mais j'estime que Revenu Canada et nous-mêmes faisons un effort considérable pour nous assurer que tout fonctionne sans heurts. Il n'y a pas de changements sans problème. Mais pour aider le contribuable, nous avons prévu d'étoffer considérablement le personnel chargé de répondre aux demandes de renseignements à Revenu Canada, pour les deux prochaines années. Comme je l'ai dit, nous avons préparé un gros projet de formation du personnel sur le terrain. Certes, on ne peut pas toujours garantir que tout se passera sans accroc, mais Revenu Canada a cette fois fait un très gros effort pour s'assurer que l'administration de la loi sera satisfaisante.

Comme je vous l'ai dit hier, certains points manquants, tels que l'article sur les exploitations agricoles, ont été exclus parce que nous voulons être certains que toutes les mesures administratives sont en place avant de vous soumettre quelque chose d'approximatif que vous devez faire passer. Nous voulons pouvoir vous donner l'assurance que cela peut s'administrer correctement.

M. de Jong: Aurez-vous également un comité mixte chargé de suivre les problèmes éventuels des contribuables et des praticiens dans le domaine fiscal? D'autre part, étant donné l'expérience du crédit d'impôt pour la

[*Texte*]

were some loopholes that all at once the tax practitioners find, are you ready to patch those up quickly?

Mr. Dodge: The early warning system, as our minister refers to it, is a very important aspect of what we are doing. What that really means is that we have really good contact between our analysts who deal with various areas and the assessors who are doing the assessing. We are trying to build those bridges in a much more systematic way than has been done in the past, and I think that will begin to pay really quite significant dividends.

• 1735

We have specifically allocated some resources to indeed monitor the areas where the potentials for things to possibly go wrong are highest. We are monitoring those very carefully and we also are trying to monitor our collections more carefully, but that requires a significant improvement in the DSS database, which is quite expensive and time-consuming. But we think by 1989 that ought to be in place.

Mr. de Jong: I wish you luck. It is going to be quite a year next year, particularly for Revenue Canada, I would think.

Mr. Dodge: Yes, and certainly for the inquiries officers to ensure that they are in a position to give the correct information to taxpayers.

Mr. de Jong: Again I will draw on the SRTC example, where the practitioners were out there using the legislation. Some time later Revenue Canada got to hear about it. By the time the word got passed around, a lot of horses had already left the barn.

I suppose the first early warning signal would have come from the practitioners in the accounting firms themselves. Are there listening posts on the street?

Mr. Dodge: We have worked really quite hard to improve our relations with the street, if you will. We meet more frequently; we have put in place two permanent committees, one on the sales tax side and one on the income tax side. We meet more frequently now with the joint committee than was true in the past. The most important aspect is that we continue our program of executive interchange so that at the moment we have Mr. Peters in from Toronto. That is very important. While one could never claim that everything is perfect, I think it is a matter of improvement. We have not made huge steps, but we have been working at it now for a few years and the pay-off is indeed coming.

Mr. Weyman: Apropos the area of anti-avoidance, as the chairman has indicated, the Joint Taxation Committee of the CICA and the Canadian Bar Association had written to you on February 24 about the proposed amendments to section 245. I think that would be the subject of another meeting. The Joint Taxation Committee also wrote to you on April 5 regarding recommendations

[*Traduction*]

recherche scientifique, êtes-vous prêt à contrer rapidement les échappatoires fiscales au cas où ces praticiens en trouveraient?

M. Dodge: Le système, comme notre ministre l'appelle, est un élément très important de ce que nous faisons. Cela signifie en fait qu'il y a vraiment de bons contacts entre nos analystes qui s'occupent des divers domaines et les répartiteurs chargés de calculer les impôts. Nous essayons de créer ces échanges de manière beaucoup plus systématique que par le passé, et je crois que cela ne tardera pas à être très rentable.

Nous avons affecté du personnel à la surveillance des domaines où les risques de problèmes sont les plus élevés. Nous les suivons de très près et nous essayons également de surveiller nos activités de recouvrement avec plus de soin, mais cela exige une amélioration importante de la base de données du MAS, ce qui demande beaucoup de temps et d'argent. Nous pensons cependant que, d'ici 1989, tout sera en place.

M. de Jong: Je vous souhaite bonne chance. J'ai l'impression que l'an prochain va être une année tout à fait exceptionnelle, en particulier pour Revenu Canada.

M. Dodge: Oui, et certainement pour les agents chargés de répondre aux demandes de renseignements, qui devront être mis en mesure de fournir les renseignements exacts aux contribuables.

M. de Jong: Je vais reprendre l'exemple du CIRS qui a permis aux spécialistes de la fiscalité d'exploiter la loi. Revenu Canada a appris ce qui se passait au bout d'un certain temps, mais c'était déjà trop tard, et beaucoup étaient passés à travers les mailles du système.

J'imagine que le premier signal d'alarme avancé a été donné par les praticiens des cabinets d'experts-comptables eux-mêmes. Existe-t-il des postes d'écoute dans le public?

M. Dodge: Nous avons fait de très gros efforts pour améliorer nos relations avec le public. Nous nous rencontrons plus fréquemment; nous avons créé deux comités permanents, l'un qui s'occupe de la taxe de vente, et l'autre, de l'impôt sur le revenu. Nous rencontrons le comité mixte plus fréquemment qu'autrefois. Ce qui est le plus important, c'est que nous poursuivons notre programme d'échange de personnel de direction, si bien que nous avons en ce moment avec nous M. Peters, de Toronto. C'est extrêmement important. On ne peut jamais prétendre à la perfection, mais la question est de faire des progrès, et si nous n'en avons pas fait d'énormes, nous y travaillons depuis quelques années et les résultats se feront bientôt sentir.

M. Weyman: À propos de l'anti-évitement, comme l'a dit le président, le Comité mixte sur les questions fiscales de l'ICCA et de l'Association du Barreau canadien vous a écrit le 24 février au sujet des changements proposés pour l'article 245. Cela devrait, je crois, faire l'objet d'une autre réunion. Ce comité mixte vous a également écrit le 5 avril au sujet des recommandations relatives aux dispositions

[*Text*]

on the Part 2.1 tax provisions. This Part 2.1 tax is really causing a lot of concern in the business world and is having some really anomalous effects. I believe there are some considerable difficulties in the way Revenue Canada is interpreting it and applying it, ways that perhaps were not intended. That is all set out in this April 5 letter. I think both of those subjects would be worth discussion at the next meeting or at that meeting which deals with general anti-avoidance.

Mr. Dodge: If I could make one suggestion. Following the joint committee's letters, we did have an all-day meeting last Friday, where we went through not only the points that were raised in their letter but also other things that we had asked them to come back and look at. We wanted some of their input on the technical aspects of the bill. When we discuss the anti-avoidance rules, certainly we can report back to you on that particular meeting.

In respect of Part 2.1, we are well aware of the problems. . . It might be most profitable to just hold off a discussion for a couple of weeks on Part 2.1, at which time I think we will be in a position to respond very much better.

• 1740

The Acting Chairman (Mr. Dorin): At that, I will ask the clerk to arrange a future meeting for the subjects of preferred shares and anti-avoidance, and we will try to give you advance notice of any other matters we might want to discuss.

Beyond that, the next scheduled meeting is Tuesday, May 24, 1988, at 3.30 p.m. in room 209 West Block. The subjects are our draft reports on interim sales tax measures and bank service charges, and that will be an in camera meeting.

The meeting is adjourned.

[*Translation*]

fiscales de la partie 2.1 qui préoccupe considérablement le milieu des affaires et a des effets vraiment anormaux. À mon avis, la manière dont Revenu Canada les interprète et les applique, crée de sérieux problèmes, ce qui n'était peut-être pas son intention. Tout cela est expliqué dans cette lettre du 5 avril. J'estime que ces sujets mériteraient d'être discutés à la prochaine réunion ou à celle qui traitera de l'anti-évitement en général.

M. Dodge: Permettez-moi de faire une suggestion. Après avoir reçu les lettres du comité mixte, nous avons tenu une réunion qui a occupé toute la journée de vendredi dernier, au cours de laquelle nous avons non seulement examiné les points soulevés dans ces lettres, mais également d'autres questions que nous avions demandé au Comité d'examiner à nouveau. Nous voulions avoir son avis sur certains des éléments techniques du projet de loi. Lorsque nous discuterons des règlements relatifs à l'anti-évitement, nous vous rendrons compte des résultats de cette réunion.

Pour ce qui est de la partie 2.1, nous connaissons fort bien les problèmes. . . Je pense qu'il serait préférable de retarder la discussion de cette partie d'une ou deux semaines; nous serons alors beaucoup mieux armés pour le faire.

Le président suppléant (M. Dorin): Sur ces mots, je vais demander au greffier d'organiser une réunion qui portera sur la question des actions préférentielles et de l'anti-évitement. Nous essaierons également de vous prévenir de toute autre question que nous voudrions examiner.

En dehors de cela, notre prochaine réunion doit se tenir le mardi 24 mai 1988, à 15h30, dans la salle 209 de l'Édifice de l'Ouest. Nous y discuterons de nos avant-projets concernant les mesures relatives à la taxe de vente provisoire et les frais bancaires; la séance sera à huis clos.

La séance est levée.

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage paid / Port payé
Book Tart
rale des livres
K1A 0S9
OTTAWA

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 167

Thursday, March 24, 1988
Tuesday, April 26, 1988
Tuesday, May 3, 1988
Tuesday, May 10, 1988
Tuesday, May 24, 1988
Wednesday, May 25, 1988
Tuesday, May 31, 1988

Chairman: Don Blenkarn

Finance and Economic Affairs

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87-88

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 167

Le jeudi 24 mars 1988
Le mardi 26 avril 1988
Le mardi 3 mai 1988
Le mardi 10 mai 1988
Le mardi 24 mai 1988
Le mercredi 25 mai 1988
Le mardi 31 mai 1988

Président: Don Blenkarn

Finances et des affaires économiques

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987-1988

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Tax Policy and Legislation Branch of the Department of Finance:

Victor Peters, Special Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister;

Wallis Conway, Senior Tax Policy Officer;

David Holland, Director, Corporate and Resource Tax Analysis Division;

David Dodge, Senior Assistant Deputy Minister.

TÉMOINS

De la Direction de la politique et de la législation de l'impôt du ministère des Finances:

Victor Peters, conseiller spécial du sous-ministre adjoint principal;

Wallis Conway, agent spécial de la politique de l'impôt;

David Holland, directeur, Division de l'analyse de l'impôt sur les sociétés et les ressources;

David Dodge, sous-ministre adjoint principal.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 167

Thursday, March 24, 1988
Tuesday, April 26, 1988
Tuesday, May 3, 1988
Tuesday, May 10, 1988
Tuesday, May 24, 1988
Wednesday, May 25, 1988
Tuesday, May 31, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 167

Le jeudi 24 mars 1988
Le mardi 26 avril 1988
Le mardi 3 mai 1988
Le mardi 10 mai 1988
Le mardi 24 mai 1988
Le mercredi 25 mai 1988
Le mardi 31 mai 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of charges for personal financial services

INCLUDING:

The Nineteenth Report to the House

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude des frais d'administration des services financiers personnels

Y COMPRIS:

Le Dix-Neuvième Rapport à la Chambre

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

23748—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert E.J. Layton

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

Other Member who attended the public hearings and participated in the writing of the Report:

John Rodriguez

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert E.J. Layton

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

Autre député qui a participé aux audiences publiques et à la rédaction du rapport:

John Rodriguez

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Finance and Economic Affairs of Thursday, March 24, 1988:

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Standing Committee on Finance and Economic Affairs announces that it will investigate

CHARGES FOR PERSONAL FINANCIAL SERVICES

Witnesses will be called at the discretion of the Chair, and the Committee will review representations concerning the adequacy of Section 201 of the Bank Act and regulations thereunder, to determine whether:

(a) present regulations ensure that the customer has sufficient knowledge of charges for the keeping of an account;

(b) posting a notice in a readily accessible place in the branches of a bank is a fair and reasonable way of notifying customers of changes in charges for the keeping of an account;

(c) any new charges for the keeping of an account can be effected without prior consent of the customer in whose name the account is kept;

(d) a right to written notification of changes in charges and a right to advance authorisation of new charges can be waived by the customer;

(e) current charges and recent changes in charges for the keeping of an account are reasonable and fair.

The purpose of this review is to determine whether Section 201 of the Bank Act and the regulations pursuant thereto are in need of revision. The increasing role of non-bank financial institutions in the provision of retail banking services, and the intended future application of Section 201 to these institutions is recognised.

ATTEST

Marie Carrière
Clerk of the Commitee

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Comité permanent des finances et des affaires économiques du jeudi 24 mars 1988:

Conformément au mandat qui lui est confié en vertu du paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité permanent des finances et des affaires économiques annonce qu'il examinera les

FRAIS D'ADMINISTRATION DES SERVICES FINANCIERS PERSONNELS

Des témoins seront appelés à comparaître à la discrétion du président, et le Comité examinera les points de vue qui lui seront soumis relativement à l'article 201 de la Loi sur les banques et au règlement établi en conséquence, afin de voir:

a) si la réglementation permet au client d'être suffisamment informé des frais de tenue d'un compte;

b) si l'affichage d'un avis dans un endroit facilement accessible d'une succursale bancaire constitue une façon appropriée et raisonnable d'informer les clients des modifications de frais de tenue d'un compte;

c) si de nouveaux frais de tenue d'un compte peuvent être exigés sans le consentement préalable du client au nom de qui le compte est tenu;

d) si le client peut renoncer à son droit d'être informé par écrit des modifications de frais et à celui d'autoriser au préalable l'imposition de nouveaux frais;

e) si les frais courants et les changements apportés récemment aux frais de tenue d'un compte sont justes et raisonnables.

Cet examen vise à établir s'il y a lieu de réviser l'article 201 de la Loi sur les banques et le Règlement établi en conséquence. On veut ainsi tenir compte du rôle grandissant des institutions financières non bancaires dans la prestation de services bancaires au détail, ainsi que de la proposition d'application de l'article 201 à ces institutions.

ATTESTÉ

Le greffier du Comité
Marie Carrière

REPORT TO THE HOUSE

Monday, June 6, 1988

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs has the honour to present its

NINETEENTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), your Committee examined charges for personal banking services and has agreed to report the following:

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 6 juin 1988

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques a l'honneur de présenter son

DIX-NEUVIÈME RAPPORT

Conformément à son mandat en vertu du paragraphe 96(2) du Règlement, votre Comité a étudié les frais d'administration des services financiers personnels et a convenu de faire le rapport suivant:

TABLE OF CONTENTS

	Page
INRODUCTION	6
FINDINGS ABOUT SERVICE CHARGES	7
The Increase in Service Charges	7
Reasons for the Increase in Charges	9
RESPONSES TO SERVICE CHARGES	12
The Reaction of the Consumer	12
The Committee's Response	13
BASIC FINANCIAL SERVICES	15
PROHIBITION OF CERTAIN CHARGES	19
INFORMATION, NOTIFICATION AND DISCLOSURE	22
APPENDIX 1: DRAFT AMENDMENTS TO THE BANK ACT	28
APPENDIX 2: DRAFT REGULATIONS	30
APPENDIX 3: NEW DEMOCRATIC PARTY POSITION PAPER	32
Minutes of Proceedings	38

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	6
CONSTATATIONS CONCERNANT LES FRAIS D'ADMINISTRATION	7
L'Augmentation des frais d'administration	7
Les causes de l'augmentation des frais	9
LES RÉACTIONS AUX FRAIS D'ADMINISTRATION	12
La réaction du consommateur	12
La réponse du Comité	13
LES SERVICES FINANCIERS DE BASE	15
INTERDICTION D'IMPOSER CERTAINS FRAIS	19
INFORMATION, AVIS ET DIVULGATION	22
ANNEXE 1: PROJET DE MODIFICATION DE LA LOI SUR LES BANQUES	28
ANNEXE 2: PROJET DE RÈGLEMENT	30
ANNEXE 3: PRISE DE POSITION DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE	32
Procès-verbaux	38

FINANCIAL SERVICE CHARGES IN CANADA

INTRODUCTION

Parliamentary concern with financial service charges began when Canadians wrote to their MPs with complaints about these charges. Ordinary Canadians were upset by unexpected service charges on their monthly statements and large increases in charges that they had been paying. These consumers felt they were at a disadvantage when dealing with huge financial institutions.

At the end of November 1987, the House of Commons Standing Committee on Finance and Economic Affairs directed its research staff to prepare a background paper on financial service charges in Canada. Terrence J. Thomas, an economist with the Research Branch of the Library of Parliament and assigned to the Committee, then produced the study "Background Paper on Financial Service Charges in Canada", the final version of which was released to the public on 29 March 1988.

Members of the Committee had discussed the background paper in several *in camera* meetings prior to its public release. The Committee decided that public hearings on the issue of financial service charges were warranted. Accordingly, on the day the background paper was released to the public, the Chairman of the Committee announced the following Order of Reference:

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Standing Committee on Finance and Economic Affairs announces that it will investigate

CHARGES FOR PERSONAL FINANCIAL SERVICES

Witnesses will be called at the discretion of the Chair, and the Committee will review representations concerning the adequacy of Section 201 of the *Bank Act* and regulations thereunder, to determine whether:

(a) present regulations ensure that the customer has sufficient knowledge of charges for the keeping of an account;

(b) posting a notice in a readily accessible place in the branches of a bank is a fair and reasonable way of notifying customers of changes in charges for the keeping of an account;

(c) any new charges for the keeping of an account can be effected without prior consent of the customer in whose name the account is kept;

LES FRAIS D'ADMINISTRATION DES SERVICES FINANCIERS AU CANADA

INTRODUCTION

Le Parlement a commencé à se préoccuper des frais d'administration des services financiers lorsque les Canadiens ont écrit à leur député pour s'en plaindre. Ils se sont dits très mécontents de découvrir des frais d'administration imprévus dans leur relevé mensuel, et d'avoir à assumer de fortes augmentations de frais. Ils se sentent désavantagés face à des institutions financières très puissantes.

À la fin de novembre 1987, le Comité permanent des finances et des affaires économiques de la Chambre des communes a demandé à son personnel de recherche de rédiger un document d'information sur les frais d'administration des services financiers au Canada. Un économiste du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, Terrence J. Thomas, qui a été affecté au Comité des finances, a rédigé une étude intitulée «Document d'information sur les frais d'administration des services financiers au Canada», dont la version finale a été publiée le 29 mars 1988.

Les membres du Comité ont délibéré à plusieurs reprises à *huis clos* sur ce document d'information avant qu'il soit publié. Le Comité a décidé qu'il convenait de consacrer des audiences publiques à la question des frais d'administration des services financiers. En conséquence, le jour de la publication du Document d'information, le président du Comité a annoncé l'ordre de renvoi suivant:

Conformément au mandat qui lui est confié en vertu du paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité permanent des finances et des affaires économiques annonce qu'il examinera les

FRAIS D'ADMINISTRATION DES SERVICES FINANCIERS PERSONNELS

Des témoins seront appelés à comparaître à la discrétion du président, et le Comité examinera les points de vue qui lui seront soumis relativement à l'article 201 de la *Loi sur les banques* et au Règlement établi en conséquence, afin de voir:

a) si la réglementation permet au client d'être suffisamment informé des frais de tenue d'un compte;

b) si l'affichage d'un avis dans un endroit facilement accessible d'une succursale bancaire constitue une façon appropriée et raisonnable d'informer les clients des modifications de frais de tenue d'un compte;

c) si de nouveaux frais de tenue d'un compte peuvent être exigés sans le consentement préalable du client au nom de qui le compte est tenu;

(d) a right to written notification of changes in charges and a right to advance authorization of new charges can be waived by the customer;

(e) current charges and recent changes in charges for the keeping of an account are reasonable and fair.

The purpose of this review is to determine whether Section 201 of the *Bank Act* and the regulations pursuant thereto are in need of revision. The increasing role of non-bank financial institutions in the provision of retail banking services, and the intended future application of Section 201 to these institutions is recognized.

In April 1988, the Committee held public hearings on the issue. Three consumer advocate groups; two chartered banks; three associations representing banks, trust companies and credit unions; the Superintendent of Financial Institutions; and the Minister of Consumer and Corporate Affairs, the Honourable Harvie Andre, appeared before the Committee.

The structure of this report is as follows. The first section presents the Committee's findings regarding the increase and proliferation of service charges, and the major reasons for these developments. This is followed by descriptions of the reaction of consumers and of the Committee's response to the concerns they have expressed. The subsequent three sections elaborate three major issue areas the Committee addresses in its recommendations: availability of basic services; prohibition of certain charges; and information, notification and disclosure. Recommendations are presented in each of these sections. Appendix 1 gives proposed changes to the *Bank Act*, and Appendix 2 presents changes to the associated regulations. A position paper of the New Democratic Party is presented in Appendix 3.

It should be noted that the term bank is often used loosely in this report to mean all deposit-taking institutions.

FINDINGS ABOUT SERVICE CHARGES

The Increase in Service Charges

Income from service charges

The general public seems to take as given that service charges have been rising rapidly. Yet at the hearings, representatives of the banks challenged this interpretation of the facts. A submission of the Canadian Bankers Association (CBA) concluded:

Once growth in volumes and general inflation are taken into account, retail service fees have only

d) si le client peut renoncer à son droit d'être informé par écrit des modifications de frais et à celui d'autoriser au préalable l'imposition de nouveaux frais;

e) si les frais courants et les changements apportés récemment aux frais de tenue d'un compte sont justes et raisonnables.

Cet examen vise à établir s'il y a lieu de réviser l'article 201 de la *Loi sur les banques* et le Règlement établi en conséquence. On veut ainsi tenir compte du rôle grandissant des institutions financières non bancaires dans la prestation des services bancaires au détail, ainsi que de la proposition d'application de l'article 201 à ces institutions.

En avril 1988, le Comité a tenu des audiences publiques sur cette question. Il a recueilli les témoignages de trois groupes de défense des consommateurs, de deux banques à charte, de trois associations représentant les banques, les compagnies de fiducie et les caisses populaires, du surintendant des institutions financières et du ministre de la Consommation et des Corporations, l'honorable Harvie Andre.

Le rapport se présente de la façon suivante la première partie expose les conclusions du Comité au sujet de l'augmentation et de la prolifération des frais d'administration, ainsi que les principales causes de cette évolution. Puis le rapport évoque la réaction des consommateurs et la façon dont le Comité a répondu à leurs préoccupations. Viennent ensuite trois parties consacrées aux trois grands sujets abordés par le Comité dans ses recommandations, à savoir la disponibilité des services de base, l'interdiction de certains frais et les besoins en matière d'information, d'avis et de divulgation; les recommandations sont présentées dans chacune de ces parties. On trouvera en annexe des propositions de modifications à apporter à la Loi sur les banques et à ses règlements d'application en fonction des recommandations du rapport. On trouvera à l'annexe 3 le document exposant la position du Nouveau Parti démocratique.

On remarquera que le mot «banque» est souvent employé au sens large dans le présent rapport pour désigner toutes les institutions qui acceptent des dépôts.

CONSTATATIONS CONCERNANT LES FRAIS D'ADMINISTRATION

L'augmentation des frais d'administration

Les revenus tirés des frais d'administration

Dans le public, on semble considérer pour acquis que les frais d'administration ont connu une hausse rapide. Pourtant, au cours des auditions, des représentants du milieu bancaire ont contesté cette interprétation des faits. Dans un mémoire de l'Association des banquiers canadiens, on peut lire ce qui suit:

Après prise en compte de la croissance du volume des transactions et de l'inflation, on constate que les frais

increased by about 3.3 percent. That figure reflects the value which has been added through the many recent innovations such as automated banking machines and inter-bank access networks.

The Royal Bank in its brief concluded that the increase in its service charge income over the past six years can be almost entirely attributed to increases in volume and in the national inflation rate for services.

The Committee does not accept these interpretations and finds that income from service charges has been increasing rapidly. The most accurate data on income from charges relating to personal banking services by domestic banks indicates an increase of 18 to 19 percent over the past five years.(1) The banks have indicated that the volume of transactions increased by 7 percent per year. This means the price of banking services increased by an average of 10 to 11 percent per year, or more than twice as fast as prices generally.

The Committee has examined this matter to show that the alarm on the part of consumers is more than a temporary protest by a few unfortunate people and is soundly based. This is the only reason for comparing the changes in service charges with the inflation rate.

Contrary to what the above quote suggests, general inflation does not in itself justify any price increases. Inflation is merely the sum of price changes—increases and declines—throughout the economy. The relevant benchmark for prices in any competitive industry is cost.

Prices and Cost

Non-interest costs of the major banks, which includes wages and salaries and other operating costs, have been growing at an average rate of 7 percent per year since 1982(2). This is roughly in line with the volume of transactions in retail banking and it suggests that banks have experienced little if any cost inflation in retail banking. We cannot know this for sure as we have data only for total operating cost, whereas retail (personal) banking accounts for half the operating costs of the banks, according to the testimony of one bank president.

It seems unlikely that retail banking costs should have increased rapidly while other costs were declining. Rather, one suspects the opposite: the high volume and routine nature of most personal banking has facilitated computerization at substantial savings to the banks. The regional data centres where cheques are cleared use advanced, highly automated processes. Consumers now do

d'administration au niveau du détail n'ont augmenté que d'environ 3,3 %. Ce chiffre comporte également la valeur ajoutée récemment par de nombreuses innovations comme les guichets automatiques et les réseaux d'accès inter-banque.

Pour sa part, la Banque Royale conclut que l'augmentation de ses revenus provenant des frais d'administration au cours des six dernières années est presque entièrement attribuable à l'augmentation du volume des transactions et au taux d'inflation à l'échelle nationale dans le secteur des services.

Le Comité n'accepte pas cette interprétation et estime que les revenus provenant des frais d'administration ont connu une hausse rapide. Les données les plus exactes concernant les revenus provenant des frais imposés par les banques canadiennes sur les services bancaires personnels indiquent une augmentation de 18 à 19 % au cours des cinq dernières années.(1) D'après les banques, le volume des transactions a augmenté de 7 % par an. Par conséquent, le prix des services bancaires a augmenté en moyenne de 10 à 11 % par an, soit plus de deux fois plus vite que l'ensemble des prix.

Le Comité a examiné la question afin de montrer que l'inquiétude des consommateurs est fondée et qu'elle va au-delà d'une simple protestation formulée par quelques malchanceux. C'est la seule raison qui justifie une comparaison entre l'évolution des frais d'administration et celle du taux d'inflation.

Contrairement à ce que l'on pourrait déduire de la citation ci-dessus, l'inflation générale ne justifie pas n'importe quelle augmentation de prix. L'inflation n'est que le total des fluctuations de prix—à la hausse et à la baisse—dans l'ensemble de l'économie. Le point de repère en matière de prix dans un secteur industriel soumis à la concurrence est le coût.

Prix et coûts

Depuis 1982, les coûts autres que l'intérêt supportés par les grandes banques, qui comprennent les salaires et autres coûts d'exploitation, ont augmenté à un taux de 7 % par an, qui correspond à peu près à l'augmentation du volume des transactions dans les services bancaires au détail.(2) On pourrait en déduire que les banques n'ont subi aucune inflation des coûts dans les services au détail, mais il est impossible de s'en assurer puisque les données disponibles ne concernent que l'ensemble des coûts d'exploitation alors que d'après le témoignage d'un président de banque, les comptes bancaires personnels au détail représentent la moitié des coûts d'exploitation des banques.

Il est peu vraisemblable que les coûts des services bancaires de détail aient augmenté rapidement alors que les autres coûts auraient diminué. On s'attendrait plutôt au contraire le fort volume et le caractère répétitif de la plupart des opérations bancaires personnelles a favorisé l'informatisation, qui a permis aux banques de réaliser des économies importantes. Les centres régionaux de

a large share of their banking at automatic banking machines (ABMs), where the cost to the bank of a transaction is lower than at the counter in the branch. Indeed, banks have been able to make banking far more convenient through ABMs and extended banking hours, as they justly claim, and probably without an increase in their average cost per transaction!

Nevertheless it is important to recognize that service charge income of the banks falls far short of the cost of their retail banking operations. Last year, fee income of domestic banks was in the order of $750 million, while the cost of retail operations exceeded $4 billion. The banks still cover the greater part of their operating costs through the interest spreads.

The Royal Bank has submitted an analysis that aims to show that, when interest paid on deposits and service charges are considered together, customers of the banks have made some gains in the 1980s. The bank showed that interest earnings improved relative to a benchmark interest rate (the bank rate), and that this gain to account holders outweighed the increase in the cost of service charges. Although the Committee has not been able to assess this analysis thoroughly, it accepts that the bank service charges and the return on deposits are related. The Committee also accepts that banks have been passing on to the consumer, in the form of returns on deposits and improved services, benefits and cost savings flowing from their investments in computer technology and systems.

In summary, service charge income has been increasing rapidly, far more rapidly than costs of personal banking, but the income still falls far short of costs. Banks are still covering the lion's share of personal banking operations out of the interest spread.

Reasons for the increase in charges

Explicit pricing

The increase in the cost of service charges to the consumer comes in three forms:

(a) increases in existing charges. Charges for safety deposit boxes, NSF cheques and also for regular cheques and a number of other services have existed for a long time. Our research showed a

traitement qui effectuent la compensation disposent de moyens informatiques très perfectionnés. Les consommateurs effectuent désormais une bonne partie de leurs transactions bancaires aux guichets automatiques, où le coût de la transaction pour la banque est inférieur à celui d'une transaction effectuée au guichet d'une succursale. Les banques ont même réussi à améliorer la commodité des transactions bancaires grâce à ces appareils et à la prolongation de leur période d'ouverture, comme elles l'ont fait remarquer à juste titre, vraisemblablement sans avoir à subir d'augmentation de leur coût moyen par transaction.

Pourtant, les revenus bancaires provenant des frais d'administration sont bien inférieurs au coût des opérations bancaires de détail. L'année dernière, les revenus des banques canadiennes à ce chapitre étaient de l'ordre de 750 millions de dollars, alors que le coût de leurs opérations de détail dépassait 4 milliards de dollars. De toute évidence, la plus grande partie des coûts d'exploitation des banques est encore couverte par l'écart entre les taux d'intérêt sur l'épargne et sur les emprunts.

La Banque Royale a présenté une analyse qui vise à montrer que si l'on considère conjointement l'intérêt versé aux déposants et les frais d'administration, les clients des banques ont réalisé des gains au cours des années 80. À cette fin, la banque a montré que les revenus d'intérêt de ses clients s'étaient améliorés par rapport à un taux d'intérêt repère (le taux de la banque) et que ce gain net des détenteurs de compte dépassait l'augmentation du coût des frais d'administration. Le Comité n'a pas été en mesure d'évaluer totalement le bien-fondé de cette analyse, mais il accepte la proposition voulant qu'il y ait un rapport direct entre les frais d'administration des banques et le rendement des dépôts. Le Comité reconnaît également que les banques ont répercuté sur le consommateur, sous forme de hausse du rendement des dépôts et d'amélioration du service, les avantages et les économies que leur ont valu leurs investissements en informatisation.

En résumé, les revenus tirés des frais d'administration ont augmenté rapidement, beaucoup plus rapidement que les coûts des services bancaires personnels, mais ces revenus sont encore bien inférieurs aux coûts supportés par les banques. Celles-ci couvrent toujours l'essentiel du coût des opérations bancaires personnelles grâce à l'écart entre les taux d'intérêt.

Les causes de l'augmentation des frais

La fixation explicite des prix

L'augmentation des coûts des frais d'administration pour le consommateur se présente sous trois formes:

a) Augmentation des frais existants. Depuis longtemps, les banques imposent des frais pour la location des coffres, pour les chèques sans provision, pour les chèques ordinaires ainsi que pour divers autres

number of examples of sharp increases in these fees.

(b) new charges. Most banks have introduced new charges for non-encoded and post-dated cheques, new account fees, cheque return and chargeback fees, credit card fees as well as other new charges.

(c) wider application of charges. More bank customers are charged for certain services as minimum balance thresholds have been raised and new service packages with fees have been introduced.

In other words, charges for personal financial services have been increasing both in level and in number. Pricing of these services is becoming more explicit.

The industry refers to this as "unbundling" of services charges. This development is attributed to a more demanding consumer of bank services and to the application of computer technology.

Canadians, with substantial financial wealth and a need to protect this wealth against erosion by inflation, have become sophisticated investors and purchasers of financial services. They shop around more for high returns and convenient services. In the past 10 years they have become highly aware of the interest earned in their accounts.

Computer technology has revolutionized banking operations. It has made possible the daily interest account, and thus provided access to interest earnings to virtually all deposits. It has permitted enormous product differentiation in the form of the many types of accounts tailored to consumers with different needs. And the computer has facilitated charging even small amounts for minor services.

Because of competition, deposit-taking institutions offer higher interest than previously, often calculated on daily balances, to attract personal deposits, and charge more for related services. Those that would not do so would see their deposit base dwindle and be left with customers with a high demand for services.

The industry claims, and one of the consumer groups that appeared before the Committee acknowledges that unbundling of service charges is due to competitive forces, and should be welcomed. It would have the merit of bringing prices in line with the cost of individual services, and this discourages wasteful use by consumers and stimulates efficiency by banks. It would also be fairer, since each consumer pays only for the services he or she uses.

services. Le document d'information donne un certain nombre d'exemples indiquant une forte augmentation de ces frais.

b) Nouveaux frais. La plupart des banques ont imposé de nouveaux frais pour les chèques non codés ou postdatés, pour les ouvertures de comptes, pour le renvoi des chèques, pour le débit compensatoire, pour les cartes de crédit ainsi que pour divers autres services.

c) Élargissement de la base d'application des frais. Un plus grand nombre de clients des banques doivent acquitter des frais pour certains services depuis la hausse de seuil minimal de solde et l'entrée en vigueur de nouveaux ensembles de services comportant des frais.

Ainsi, les frais correspondant aux services financiers personnels ont augmenté et se sont diversifiés. Le prix de ces services est fixé de façon de plus en plus explicite.

Le secteur bancaire qualifie ce phénomène de «dégroupage» des frais d'administration. Il serait attribué à l'exigence croissante des consommateurs de services bancaires et à l'utilisation de l'informatique.

Les Canadiens, qui disposent de ressources financières importantes et qui éprouvent le besoin de les protéger de l'érosion résultant de l'inflation, font preuve de plus de raffinement dans le choix de leurs investissements et de leurs achats de service. Ils «magasinent» pour trouver les taux de rendement les plus élevés et les services les plus commodes. Au cours des 10 dernières années, ils ont accordé une plus grande attention aux taux d'intérêt que leur rapportaient leurs comptes bancaires.

L'informatique a révolutionné les activités bancaires. Elle a permis de proposer des comptes à intérêt quotidien, et par conséquent, d'offrir au client la possibilité de recueillir des intérêts sur la quasi-totalité de ses dépôts. Elle a permis une différenciation considérable des produits en multipliant les catégories de comptes spécialisés en fonction des besoins particuliers de chaque client. Grâce à l'ordinateur, il est plus facile d'exiger des frais, même modiques, pour le moindre service.

Du fait de la concurrence, les institutions bancaires qui acceptent des dépôts offrent désormais des taux d'intérêt plus élevés, souvent calculés sur le solde quotidien, dans le but d'attirer les déposants, mais elles imposent davantage de frais pour les services annexes. Les banques qui adopteraient une attitude différente risqueraient de voir leurs dépôts s'amenuiser, tout en conservant leurs clients les plus exigeants en matière de services.

Le secteur bancaire prétend que le dégroupage des frais d'administration résulte des forces de la concurrence, et devrait être accueilli favorablement par les clients des banques; ce point de vue a du reste été corroboré par l'un des groupes de défense des consommateurs qui ont comparu devant le Comité. Le dégroupage présenterait l'avantage de rendre les prix conformes au coût des services individuels, ce qui devrait inciter les clients à éviter le gaspillage de services bancaires, et les banques à

The account as the major product

As discussed above, the banks still cover the larger part of the cost of their retail banking operations through the interest spread. Financial services clearly have not been totally unbundled.

The major product in retail banking is the personal account. It represents an investment coupled with the ability to make operations such as deposits and withdrawals, and often cheque writing and utility bill payments. The account is a complex product with potentially many terms and conditions.

Service charges are only one part of the account package and need not reflect the cost of each transaction. An institution may charge different fees for cheque processing for different accounts. All banks offer accounts where service charges are waived if a minimum balance is maintained, and they offer accounts for seniors without fees.

It is plausible that competition in retail banking has become more intense in the past ten to twenty years and has led to some unbundling of service charges. Yet the variety of prices for the same service and the many situations where fees are not applied demonstrate that it is not necessary for the banks to set a separate price for each individual operation that reflects its cost. The banks clearly have a great deal of freedom in setting fees for services at levels they think appropriate, as service fees are only part of the terms and conditions of the major retail product the banks sell, which is the personal account.

The cost of services

During the hearings, the Committee attempted to uncover the rationale for individual service charges, new charges, and increases in charges. The banks and other financial institutions were not very forthcoming. They make the general argument that charges increasingly reflect cost and that service has improved. But they have not shown a willingness to justify the level of any specific fees. Rather they argue that it is difficult to identify the cost of a specific service accurately as a service involves several steps that cannot be readily isolated from other operations.

améliorer leur efficacité. En outre, il favorise l'équité, puisque chaque consommateur ne paye que pour les prestations de services qu'il sollicite.

Le compte bancaire considéré comme produit de base

Comme on l'a vu précédemment, les banques continuent de couvrir l'essentiel du coût de leurs opérations au détail par l'écart entre les taux d'intérêt. De toute évidence, les services financiers n'ont pas été totalement dégroupés.

Le principal produit des services bancaires au détail est le compte bancaire. Il représente un investissement assorti de la possibilité de faire des opérations comme les dépôts et les retraits, et comporte souvent une option de tirage de chèques et de paiement des factures des services publics. Le compte est donc un produit complexe, éventuellement assorti de nombreuses conditions.

Les frais d'administration ne constituent que l'un des éléments du compte considéré globalement, et ne correspondent pas nécessairement au coût de chaque transaction. Une institution bancaire peut imposer des frais différents pour traiter un chèque selon le compte auquel il correspond. Toutes les banques offrent des comptes pour lesquels le client ne paye pas de frais d'administration s'il y maintient un solde minimum, et elles proposent des comptes sans frais aux personnes âgées.

On peut concevoir que la concurrence dans les services bancaires au détail se soit intensifiée au cours des dix ou vingt dernières années, et lorsqu'elle soit à l'origine d'une partie du phénomène de dégroupage des frais d'administration. Pourtant, la grande variété des prix pour un même service et les nombreuses situations dans lesquelles les frais ne s'appliquent pas, prouvent que les banques ne sont pas obligées de fixer un prix distinct pour chaque type d'opération en fonction de son coût. Elles jouissent manifestement d'une grande latitude pour fixer les prix de leurs services aux niveaux qui leur semblent opportuns, car les frais d'administration ne constituent qu'un élément dans l'ensemble des conditions que comporte leur produit, à savoir le compte personnel.

Le coût des services

Au cours de ses audiences, le Comité a tenté de découvrir la justification des frais des services bancaires individuels, des nouveaux frais et des augmentations de frais. Les banques et les autres institutions financières ne l'ont guère aidé dans sa démarche. Elles ont prétendu que les frais sont de plus en plus conformes à leurs coûts et que les services se sont améliorés. En revanche, elles ne se sont pas montrées disposées à justifier le montant des frais considéré de façon spécifique. Elles préfèrent affirmer qu'il est difficile de déterminer le coût d'un service particulier, car chaque service comporte plusieurs étapes dont le coût ne peut être isolé de celui des autres.

Although information is limited, it is not difficult to see that cost has been a factor. For instance, cheque processing is a highly computerized process of mass production. As a result there is substantial difference between the cost of processing routine items and that for irregular items such as NSF or non-encoded cheques that require more handling. Furthermore, for several of the new charges introduced in recent years—the small accounts charge, fees for cheque return, readouts of the account, copies of records, etc.—it is evident that the bank has to perform some tasks or is subject to some additional costs in providing the service.

But this does not make all current fees necessary and reasonable. Why should fees for safety-deposit boxes have more than doubled in the last few years at some institutions? Why are charge-back fees so high? Do costs really justify the many new small charges that are perceived as "nickel and diming"?

The Committee believes that the rapid escalation and proliferation of fees was far from inevitable. The degree of competition between institutions and the cost of individual services do not fully explain this behaviour. The banks have pushed their "user pay" approach too rapidly and too far. Unbundling, service differentiation and cost consciousness have been carried to an extreme.

RESPONSES TO SERVICE CHARGES

The reaction of the consumer

To the bank customer, the account establishes a relationship that involves entrusting one's money to the institution and, in the case of chequing accounts, a commitment to use the institution's services for performing transactions. The customer expects his funds to be safely kept and further expects adequate service, competitive returns and fair charges.

The developments in recent years can be seen as a breakdown in this relationship of trust between the financial institution and the holder of a personal account. The banks have been acting more and more as if there were many independent service transactions instead of a single product and a long-term relationship. They have not made sufficient effort to warn about the charges, as evidence presented to the Committee clearly shows, nor to demonstrate that the charges are fair. By taking service fees out of accounts without adequate notice, they have broken their guarantee of safekeeping of funds and undermined trust.

Malgré les lacunes de l'information dont on dispose, il est facile de constater que les coûts constituent un facteur déterminant. Par exemple, le traitement des chèques est une opération informatisée relevant de la production de masse. Ainsi, il existe un écart important entre le coût de traitement d'une opération ordinaire et celui d'une opération spéciale, comme un chèque sans provisions ou un chèque sans code magnétique, qui nécessite une intervention plus complexe. En outre, pour plusieurs des frais nouveaux qui ont fait leur apparition ces dernières années, comme les frais sur les petits comptes, les frais pour le renvoi des chèques, les relevés de compte, les copies de document, etc., il est évident que les banques doivent effectuer certaines tâches et qu'elles encourent des coûts supplémentaires pour assurer ces services.

On ne doit pas pour autant considérer que tous les frais actuels sont indispensables, ni même raisonnables. Comment se fait-il que les frais de location des coffrets de sécurité aient plus que doublé au cours des dernières années dans certaines institutions bancaires? Pourquoi les frais de débit compensatoire sont-ils si élevés? Les coûts assumés par les banques justifient-ils réellement la prolifération des frais nouveaux, si modiques qu'ils puissent être?

Le Comité estime que ce mouvement de prolifération et de hausse rapide n'était nullement inévitable. La vigueur de la concurrence entre les institutions bancaires et le coût des services individuels ne suffisent pas totalement à l'expliquer. Les banques ont poussé la formule de l'»utilisateur payeur» un peu trop loin et un peu trop vite. Le dégroupage, la différenciation des services et la mise en relief des coûts ont été accentués à l'extrême.

LES RÉACTIONS AUX FRAIS D'ADMINISTRATION

La réaction du consommateur

Pour le consommateur de services bancaires, le compte bancaire crée une relation en vertu de laquelle il confie son argent à l'institution et s'engage, dans le cas du compte de chèques, à utiliser les services de cette institution pour effectuer des transactions. Il s'attend que son argent soit gardé en sécurité et qu'on lui propose des prestations de services satisfaisantes ainsi que des rendements concurrentiels, en échange desquels il accepte d'acquitter des frais légitimes.

On peut considérer que les événements survenus au cours des dernières années ont rompu cette relation de confiance entre l'institution financière et le détenteur d'un compte personnel. Les banques ont donné l'impression qu'elles effectuaient une multitude de transactions indépendantes, au lieu de proposer un produit unique comportant une relation à long terme. Elles ne se sont pas suffisamment efforcées d'informer leur clientèle des modifications qu'elles apportaient à leur régime de frais, comme l'ont clairement indiqué les témoignages recueillis par le Comité, et elles n'ont pas cru bon de prouver la légitimité de ces frais. En prélevant des

Many of the hundreds of letters the Committee has received about service charges express anger and a sense of deception on the part of the public at this behaviour by financial institutions. There were letters complaining about impersonal treatment, about being treated like a number. Some people terminated accounts they had maintained for many years with regret because they felt the bank had violated their trust. Many letters complained of gouging and of new fees for services that were previously free.

The notion that the banks were gouging consumers to offset losses on third world loans became popular with the public precisely because many felt deceived by the banks and could not see another rationale for their behaviour. Nor can it be said that the public was entirely wrong in this. Although the increase and proliferation of service charges have as their root cause changes in personal banking, as discussed above, and although the extra income from services charges is very small in relation to the size of the potential losses, it is difficult to reject the idea that the banks were spurred on by the prospect of huge loan losses.

The Committee's response

The Committee views the consumers' reaction to the behaviour of the banks and other financial institutions with regard to service charges as justified.

However necessary and beneficial the original impetus for more explicit pricing of services may have been, change has been too drastic and the process has been carried to excess.

It is clear that the reaction by consumers and the public airing of the issue by the Committee has already had a substantial influence on the policies of the banks. Better information is being offered. Lists of service charges are more readily available at bank branches, and some banks have issued brochures that help the consumer select appropriate accounts and avoid unnecessary charges. Prior to appearing before the Committee, the Bank of Montreal introduced new accounts for customers who wish to avoid recurring small charges, and the Royal Bank suspended some fee increases already announced and pledged to change fees less frequently and to give advance notice. As well, consumers probably are far more

frais d'administration directement dans les comptes des clients sans les en aviser de façon suffisamment explicite, elles ont porté atteinte à l'intégrité des fonds qui leur étaient confiés, et elles ont sapé la confiance de leurs clients.

Cette attitude de la part des institutions financières a suscité chez les Canadiens un sentiment et de déception et de colère qui apparaît dans des centaines de lettres concernant les frais d'administration. Le Comité a ainsi reçu des lettres de personnes qui se plaignaient d'avoir été traitées de façon impersonnelle et d'être considérées comme des numéros. Certaines personnes ont fermé à regret des comptes qu'elles utilisaient depuis des années, estimant que leur banque avait trompé leur confiance. De nombreuses lettres faisaient état de manoeuvres d'extorsion ou de nouveaux frais imposés pour des services jusqu'alors gratuits.

Le public s'est mis à croire à l'argument voulant que les banques abusaient des consommateurs pour compenser leurs pertes sur les prêts consentis à des pays du tiers monde, car de très nombreux clients ont été déçus et n'ont trouvé aucune autre raison justifiant le comportement des banques. On ne peut pas dire, du reste, qu'ils aient eu entièrement tort sur ce point. Bien que l'augmentation et la prolifération des frais d'administration aient essentiellement pour origine l'évolution des services bancaires personnels, comme nous l'avons vu précédemment, et malgré la part très modeste des revenus supplémentaires tirés des frais d'administration par rapport à l'ampleur des pertes dont il est question, on peut difficilement rejeter l'argument voulant que les banques aient été motivées dans ce domaine par la perspective de pertes considérables sur des prêts.

La réponse du Comité

Le Comité estime que la réaction des consommateurs à l'attitude des banques et des institutions financières en matière de frais d'administration n'est pas dépourvue de fondement.

Même si la démarche initiale de fixation plus explicite des prix des services a pu être nécessaire et utile, le changement s'est révélé excessif et trop brutal.

Il est manifeste que la réaction des consommateurs et la publicité donnée à cette question par le Comité ont déjà eu un effet substantiel sur l'attitude des banques. Elles offrent désormais une meilleure information. Les clients peuvent plus facilement consulter les listes des frais d'administration dans les succursales, et certaines banques ont publié des brochures qui les aident à choisir des comptes appropriés à leurs besoins et à ne pas s'exposer à des frais inutiles. Avant de comparaître devant le Comité, la Banque de Montréal a lancé de nouveaux comptes destinés aux clients qui veulent éviter les frais modiques répétitifs, tandis que la Banque Royale suspendait certaines augmentations de frais dont elle avait déjà fait

aware of charges and will manage their financial affairs better because of the investigation by the Committee.

While welcoming these changes, the Committee holds the view that stronger measures are needed than increased awareness by consumers and sensitivity to public pressure on the part of the banks. It therefore proposes changes to the *Bank Act* and regulations and corresponding changes to statutes regulating other financial institutions.

The Committee is not interested in turning back the clock. In principle explicit pricing is a welcome development. Competition among deposit-taking institutions is increasing and will provide a general restraint on charges. The Committee's recommendations strengthen and complement competitive checks on behaviour of financial institutions.

The Committee has adopted a three-pronged approach. Firstly, it proposes that banks be required to offer an alternative to the intricate accounts with many service charges they currently market, and provide limited, basic banking services free. This approach will not interfere with competition and the freedom of choice of sophisticated consumers, but protects those who have no need for and are likely to be disadvantaged by the complexities of contemporary retail banking.

Secondly, the Committee proposes to prohibit certain charges outright, to prevent some of the excesses the banks have engaged in. This does not interfere with competition and the ability of banks to offer services, as the prohibited charges are part of the bundle of charges and other terms and conditions attached to personal accounts. The prohibitions pertain to charges that are widely perceived as unfair.

Thirdly, the Committee proposes to strengthen the legal notification requirements of Section 201 of the *Bank Act* that were clearly found to be inadequate. As a result, consumers will be informed earlier and more fully of any changes in charges related to their account, and have an opportunity to avoid these changes by switching to another account or another institution.

The Committee feels that these three approaches, which are set out in detail in the remainder of this report, go a long way towards addressing the service charge issue, and ensure that the bank customer will be treated more

l'annonce; elle s'est également engagée à modifier moins souvent son régime de frais et à avertir ses clients préalablement à toute modification. En outre, les clients sont sans doute beaucoup plus sensibilisés à la question et vont s'efforcer d'améliorer la gestion de leurs finances grâce à l'enquête du Comité.

Malgré tout l'intérêt que présentent ces changements, le Comité estime qu'il faut envisager des mesures plus radicales que la simple prise de conscience des consommateurs et la réaction des banques aux pressions de leur clientèle. C'est pourquoi il propose que l'on modifie la *Loi sur les banques* et ses règlements d'application, en apportant des modifications corrélatives à la législation qui réglemente les autres institutions financières.

Pour le Comité, il n'est pas question de revenir en arrière. La fixation plus explicite des prix est un bon principe. L'intensification de la concurrence entre les institutions qui acceptent des dépôts devrait avoir pour effet de freiner la hausse des frais. Les propositions du Comité visent à renforcer et à compléter l'action de la concurrence sur le comportement des institutions financières.

Le Comité a retenu une solution en trois volets. Tout d'abord, il propose que les banques soient tenues de proposer une formule autre que l'ensemble confus de comptes assortis d'un grand nombre de frais d'administration qu'elles proposent actuellement, et d'offrir gratuitement à leur clientèle certains services de base. Cette solution ne devrait pas nuire à la concurrence ni à la liberté de choix des consommateurs les plus exigeants, et elle protégera ceux qui risquent d'être pénalisés par la complexité des services bancaires contemporains au détail, dont de surcroît, ils n'ont pas besoin.

Deuxièmement, le Comité propose que l'on interdise formellement certains frais, de façon à prévenir en partie les excès auxquels les banques se sont livrées. Une telle mesure ne devrait pas, elle non plus, nuire à la concurrence ni à l'aptitude des banques à offrir des services, puisque les frais interdits font partie des frais groupés et des conditions dont sont assortis les comptes personnels. Les interdictions portent sur des frais généralement considérés comme injustes.

Troisièmement, le Comité propose un renforcement des exigences légales de notification prévues à l'article 201 de la *Loi sur les banques*, qui dans leur version actuelle, sont manifestement insuffisantes. Grâce à cette modification, les consommateurs seront informés de façon plus complète et plus ponctuelle de toutes les modifications apportées au régime de frais applicables à leur compte, et ils auront la possibilité d'éviter ces augmentations en prenant un autre compte ou en changeant de banque.

Le Comité estime que ces trois solutions, qui sont exposées en détail dans la suite du présent rapport, vont permettre de progresser considérablement vers une solution au problème des frais d'administration, et

fairly, without imposing unreasonably onerous requirements on banks. But mandating some specific charges is not enough! Consumers, who benefit from greater choice and improved service in personal banking, should accept more frequent charges. The banks should be more sensitive to consumer concerns and monitor their pricing policies to ensure they are fair and acceptable to their customers.

BASIC FINANCIAL SERVICES

The Background Paper on financial service charges focussed on the information problems faced by the typical consumer. Several of the consumer groups that appeared before the Committee, however, suggested that attention should be paid to low-income Canadians, as well as typical consumers. The Public Interest Research Centre (PIRC) argued in its brief that the focus of the paper was misdirected.

> The important issue is this: if we are going to rely upon the marketplace, we must recognize that there will always be competition for the accounts of the well-to-do but none for the accounts of the poor.

PIRC also worried that the poor would be at a disadvantage—and the disadvantage would increase over time—as the electronic transfer of funds becomes more common. Without access to a financial institution the poor would not be able to participate in the new electronic economy. PIRC argued that the banks and other financial institutions have a public responsibility to ensure that they do not disenfranchise their smaller customers from the emerging electronic economy.

Data provided to the Committee by Statistics Canada show that in 1984, 88.4 percent of economic families in Canada had at least one account at a financial institution and 73.8 percent had at least one account at a chartered bank. Not surprisingly, the proportion is related to income. Of those with 1983 incomes under $5,000, for example, 65.0 percent had at least one account with a financial institution and only 53.0 percent with a bank. (These figures are for low-income account holders under 65 years old.)

Recent developments could lower the proportion of low-income Canadians who have accounts at financial institutions. One development that concerned the Members of the Committee was the recent practice of some banks of levying a maintenance fee (often $1 per month) on accounts whose balance falls below some specified minimum (often $200). This practice accounted

d'assurer au consommateur de services bancaires un traitement plus équitable, sans pour autant imposer d'exigences déraisonnables aux banques. Mais il ne suffit pas de réglementer certains frais particuliers. Les consommateurs, qui bénéficient d'un plus grand choix et d'un meilleur service dans leurs transactions bancaires personnelles, devraient accepter des frais plus fréquents. Les banques devraient être plus sensibles aux points de vue des consommateurs et surveiller leur régime de fixation des prix, de façon que leurs frais soient équitables pour le consommateur.

LES SERVICES FINANCIERS DE BASE

Le document d'information sur les frais d'administration des services financiers a mis l'accent sur les problèmes d'information qui se posent au consommateur moyen. Pourtant, d'après plusieurs groupes de défense des consommateurs qui ont comparu devant le Comité, il convient de prêter attention non pas uniquement au consommateur moyen, mais également à la situation des Canadiens à faible revenu. Le *Public Interest Research Centre* (PIRC) a signalé dans son mémoire que ce document était mal orienté.

> La question importante est celle-ci si nous devons nous en remettre au jeu du marché, nous devons admettre qu'il y aura toujours concurrence pour les comptes des bien-nantis mais qu'il n'y en aura jamais pour les comptes des pauvres.

Cet organisme a également dénoncé le fait que les Canadiens les moins fortunés vont être de plus en plus désavantagés par la généralisation des transferts électroniques. En n'ayant pas accès aux institutions financières, les plus défavorisés ne pourront pas participer à la nouvelle économie axée sur l'électronique. L'organisme estime que les banques et les institutions financières ont le devoir de veiller à ne pas placer leurs clients les plus modestes en marge de cette forme nouvelle d'économie.

D'après les données fournies au Comité par Statistique Canada, 80,4 % des familles économiques canadiennes avaient au moins un compte dans une institution financière en 1984, et 73,8 % d'entre elles en avaient au moins un dans une banque à charte. Naturellement, le proportion des familles disposant d'un compte varie selon le niveau de revenu. Ainsi, 65 % des familles dont le revenu de 1983 était inférieur à 5 000 $ avaient au moins un compte dans une institution financière, et seulement 53,0 % d'entre elles en avaient un dans une banque. (Ces chiffres correspondent à des titulaires de compte à faible revenu âgés de moins de 65 ans.)

L'évolution récente risque de faire baisser la proportion des Canadiens à faible revenu qui ont des comptes dans des institutions financières. Les membres du Comité s'inquiètent particulièrement de l'usage apparu récemment dans certaines banques, qui consiste à prélever des frais d'entretien (souvent d'un dollar par mois sur les comptes dont le solde descend en deçà d'un seuil

for more letters of complaint to the Committee than any other service charge.

The president of the Bank of Montreal appeared before the Committee and explained that the objective of the $1 maintenance fee "was to encourage our customers to consolidate more business with us". He conceded, however, that a "problem arose with the $1 maintenance fee for those for whom consolidation was not an option".

It is those consumers with a single, low-balance account that the Committee wants protected from any developments that would squeeze them away from financial institutions. Concern with low-income consumers led the Committee to consider the so-called basic banking issue in more detail.

It is difficult to find a universally-accepted definition of basic banking (which is also called lifeline banking or basic financial services). As a recent article from the United States put it:

> Most generally, basic banking has been defined as the minimum level of financial services that should be available to all citizens, regardless of income. . . (3)

The financial services envisioned relate to three needs:

(a) a safe and accessible place to keep money,

(b) a way to obtain cash, and

(c) a way to make payments to third parties.

The same needs, of course, exist in Canada. Banks in the U.S. have followed various approaches to providing basic services, so it is not possible to define basic banking precisely in terms of the services provided and charges levied by a representative bank. (There is another obvious problem in that there are almost 14,000 commercial banks in the U.S., and almost all are quite small by Canadian standards.) The American Bankers Association (ABA) does, however, provide a general definition of the basic/no-frills accounts:

> Accounts that offer limited banking services to the general public at no cost or reduced cost. Typically, minimum balance requirements for these plans are low or nonexistent, and debit transactions and/or the number of checks written are completely free of fee up to a minimum.(4)

The ABA data show that just over two-thirds of large banks in 1987 offered a basic/no-frills account. (Large banks are those with assets over $1 billion; 2.4 percent of commercial banks in the U.S. fall into this category.) Over one-fifth of the large banks offering such an account introduced the service in 1987; of all large banks, 13.9 percent had plans in 1987 to introduce a basic account. In

déterminé (souvent de 200 $). Parmi l'ensemble des frais d'administration, cet usage est celui qui a suscité le plus grand nombre de lettres de doléances adressées au Comité.

Dans son témoignage devant le Comité, le président de la Banque de Montréal a expliqué que l'imposition de frais de tenue de compte de 1 $ visait à «encourager nos clients à regrouper tous leurs comptes chez nous». Il a toutefois reconnu que ces frais posaient un problème «pour ceux qui n'ont rien à regrouper».

Ce sont ces clients, qui ont un seul compte dont le solde est peu élevé, que le Comité désire protéger contre tout changement qui risquerait de leur compliquer l'accès aux institutions financières. C'est dans cette optique que le Comité a entrepris d'examiner de plus près la question des services bancaires dits «de base».

Il est difficile de trouver une définition universellement acceptée des services bancaires de base (également appelés services bancaires essentiels ou services financiers de base). Comme l'indique un récent article publié aux États-Unis:

> De façon générale, les services bancaires de base sont définis comme étant les services financiers minimaux auxquels devraient avoir accès tous les citoyens, sans égard à leur revenu . . . (3)

Les services financiers visés doivent satisfaire à trois besoins:

a) offrir un endroit sûr et accessible pour garder de l'argent;

b) permettre d'obtenir de l'argent comptant; et

c) permettre d'effectuer des paiements à des tierces parties.

Les mêmes besoins existent, bien sûr, au Canada. Les banques américaines ont chacune leur propre façon d'assurer les services de base. Il est donc impossible de définir avec précision les services bancaires de base et du trouver une banque dont les services et les frais sont représentatifs de l'ensemble. (C'est d'autant plus compliqué qu'il y a près de 14 000 banques commerciales aux États-Unis et que la plupart d'entre elles sont de petites institutions selon les critères canadiens.) L'*American Bankers' Association* (ABA) donne toutefois une définition générale des comptes de base ordinaires:

> Comptes offrant des services bancaires limités au grand public moyennant des frais minimaux ou sans frais. Habituellement, il n'y a pas de solde minimum à maintenir et les détenteurs ont droit à un certain nombre de transactions débitrices ou de chèques sans frais.(4)

Les données de l'ABA montrent qu'en 1987, un peu plus des deux tiers des grandes banques offraient des comptes de base ordinaires. (Les grandes banques sont celles dont l'actif est supérieur à 1 milliard de dollars; 2,4 % des banques commerciales américaines appartiennent à cette catégorie.) Plus du cinquième de celles qui offrent ce compte le font depuis 1987; et 13,9 % de lgensemble des

summary, *most large banks in the U.S. now offer or will soon offer basic banking accounts.*

Attempts at legislating basic banking run into the problem of what eligibility requirements (if any) should be attached to the basic accounts. This is the classic case of universality versus an income test. As the Bulletin article pointed out:

> Many of those who shun eligibility tests believe that basic banking services, properly designed, are likely to satisfy the modest needs of those intended to benefit while being too limited to appeal to the general public.

A recent study of households in the U.S. showed that loyal bank customers had low levels of education and income, slight knowledge of financial services and a lack of confidence in money management skills.(5) These customers are less likely to shop around for the best deal in financial services and the most likely, therefore, to pay a relatively high price for the services they do use. Accordingly, there is some justification for requiring that basic banking accounts be made available to them, so they have access to the financial system at a reasonable price.

It is worth noting that most Canadian banks have special youth and senior packages that include reduced or no fees. It is also worth noting, as did one Committee Member at the hearings, that some of the complaints received by the Committee came from seniors or those writing on behalf of the children. As the Member asked:

> What is the problem, do you think? The accounts are there to take care of the situation, yet people do not know about them and use an ordinary account and then feel unhappy with the result. Is it a lack of information, or are people not using the information available?

Youths and seniors, of course, can be attractive customers for a bank: a young person may forge a link with the bank that continues as his (or her) income grows and the need for mortgages and other loans increases; some seniors may have large, and relatively stable, accounts at a bank. Offering these customers reduced charges on services is a good marketing practice.

The Committee is concerned with a middle group, those who qualify for neither youth nor senior packages and who have low incomes. Some banks do offer (or will soon offer) basic banking accounts. Not all do, however, and the basic accounts now offered may not cover all of the three basic banking needs. For example, when the Royal Bank appeared before the Committee, a Member raised the question of the poor in the context of the $1.25

grandes banques envisageaient en 1987 d'en proposer un à brève échéance. Bref, *la plupart des grandes banques américaines offrent déjà ou sont sur le point d'offrir des comptes bancaires de base.*

Avant de réglementer les services bancaires de base, il convient de s'interroger sur les éventuels critères d'admissibilité à appliquer aux comptes de base. C'est l'éternel dilemme entre l'universalité et l'application de critères fondés sur l'état des revenus. Comme l'article du *Bulletin* le souligne:

> Nombre de ceux qui s'opposent aux critères d'admissibilité estiment que des services bancaires de base bien conçus peuvent satisfaire les modestes besoins de ceux à qui ils sont destinés, même s'ils sont trop limités pour intéresser le grand public.

Une récente étude des ménages américains montre que les clients qui restent fidèles à leur banque ont un faible niveau d'éducation et un revenu modeste, qu'ils connaissent mal les services financiers et qu'ils manquent de confiance en eux dans la gestion de leur argent.(5) Ces clients ont moins tendance à magasiner d'une banque à l'autre pour trouver la meilleure formule et, le plus souvent, ils paient un prix relativement élevé pour les services financiers dont ils ont besoin. Il serait donc légitime d'exiger qu'on leur offre des comptes bancaires de base de façon qu'ils aient accès au secteur bancaire à un prix raisonnable.

Il y a lieu de noter que la plupart des banques canadiennes offrent des comptes spéciaux aux personnes âgées et aux jeunes à tarif réduit ou sans frais. Or, comme l'a fait remarquer un membre du Comité aux audiences, certaines des plaintes reçues par le Comité viennent de citoyens âgés ou de personnes écrivant au nom des jeunes. Comme l'a demandé ce député,

> Quel est le problème, selon vous? Les comptes sont censés satisfaire aux besoins, mais les gens ne les connaissent pas et utilisent un compte ordinaire dont ils ne sont pas satisfaits. Est-ce un manque d'information ou est-ce que les gens n'utilisent pas l'information mise à leur disposition?

Les jeunes et les aînés forment, bien sûr, une clientèle intéressante pour une banque un jeune qui ouvre un compte dans une banque peut continuer à faire affaire avec celle-ci à mesure que son revenu augmente et que ses besoins en hypothèques et en autres prêts s'accroissent; certaines personnes âgées ont parfois des économies importantes et relativement stables en banque. L'idée d'offrir à cette clientèle des services à prix réduit est une bonne politique de mise en marché.

Le Comité s'inquiète du sort des gagne-petit qui ne sont ni des jeunes ni des personnes âgées. Certaines banques, pas toutes, offrent déjà (ou sont sur le point d'offrir) des comptes bancaires de base. Cependant, les comptes de base actuellement offerts ne satisfont pas nécessairement aux trois besoins bancaires de base. Par exemple, lorsque les représentants de la Banque Royale ont comparu devant le Comité, un membre a signalé qu'il était injuste

charge per cheque (after two free items) with one of the Royal's accounts. The President of the Royal Bank responded:

> Then we would recommend that they take the bonus savings [account]. They get interest and there is no charge for withdrawals. They get 4.75% interest. . . They can withdraw that across the counter or they can go to the banking machines and make a withdrawal free.

When asked, he admitted that a customer cannot write a cheque on this account.

The Committee welcomes any voluntary action on the part of financial institutions to provide basic services, but worries that voluntary provision on an institution-by-institution basis will fall short of what is needed. The Consumers' Association of Canada (CAC) argued strongly that the government could not rely on voluntary actions alone to protect consumers. The CAC argued that "the will to undertake and continue such voluntary actions may be very strong under the pressure of parliamentary hearings and media publicity, but be much weaker in quieter times".

As the Public Interest Research Centre pointed out, there is not stiff competition for the accounts of the poor. Accordingly, the Committee feels that there is a need to ensure by law that basic financial services are universally available across financial institutions.

The basic accounts would ensure that the three basic financial needs given above would be met. One Member of the Committee referred to them as:

> accounts, without all the bells and whistles, the overdraft protection, the coloured cheques and all this sort of thing, but the plain, old-fashioned passbook account, the plain old-fashioned chequing account at the low rate that the welfare families and so on can afford.

In other words, Canadian financial institutions should provide the low-cost, no-frill accounts that at one time provided the core of retail banking in Canada. These should be provided for the infrequent user of bank services; the provision should be a requirement for maintaining a charter.

The Committee recommends:

1. **That banks and other federally regulated financial institutions be required to provide accounts that would make basic banking services available. For these basic accounts, no charges shall be levied for maintaining the account, making a limited number of deposits into or withdrawals or payments by**

d'exiger d'un gagne-petit des frais de 1,25 $ pour chaque chèque tiré (après deux chèques gratuits). Le président de la Banque Royale a alors répondu ceci:

> Dans ce cas, nous leur recommanderions d'adopter le compte boni d'épargnes. On reçoit de l'intérêt et il n'y a pas de frais pour les retraits. On obtient 4,75 % d'intérêt, . . . on peut effectuer les retraits aux guichets ou encore se servir des guichets automatiques pour effectuer des retraits gratuitement.

En réponse à une question, il a toutefois admis qu'il n'était pas possible de tirer un chèque sur ce genre de compte.

Le Comité voit d'un bon oeil toute initiative spontanée des institutions financières pour offrir des services de base, mais il craint qu'en laissant ainsi le choix à chaque institution, nous finissions par ne pas vraiment satisfaire aux besoins. L'Association des consommateurs canadiens (ACC soutient fermement que le gouvernement ne doit pas s'en remettre à la seule bonne volonté des institutions financières pour assurer la protection du consommateur. Selon cet organisme, «la motivation des institutions à cet égard est peut-être exacerbée par la tenue des audiences parlementaires et par l'intérêt que suscite cette question auprès des médias, mais elle risque d'être beaucoup moins grande une fois que la poussière sera retombée».

Comme l'a indiqué le *Public Interest Research Centre*, les institutions financières n'ont pas l'habitude de s'arracher la clientèle des moins bien nantis. Par conséquent, le Comité estime qu'il convient de légiférer pour faire en sorte que des services financiers de base soient universellement accessibles dans toutes les institutions financières.

Les comptes de base doivent permettre de satisfaire aux trois besoins financiers de base énumérés plus haut. L'un des membres du Comité les a décrits comme:

> Les comptes, dépourvus de tout à-côté, comme la protection contre les découverts, les chèques en couleurs, etc.; bref, les bons vieux comptes avec livret et les bons vieux comptes de chèques à faible taux d'intérêt accessibles, par exemple, aux familles bénéficiaires de l'aide sociale.

En d'autres termes, les institutions financières canadiennes devraient pouvoir offrir les comptes ordinaires à frais minimes qui, à une époque, représentaient l'essentiel des services bancaires au détail au Canada. Ces comptes devraient être accessibles à ceux qui n'ont pas souvent recours aux services bancaires; pour conserver sa charte, une banque devrait même être tenue d'offrir les comptes en question.

Le Comité recommande:

1. **Que les banques et les autres institutions financières régies par la loi fédérale soient tenues d'offrir des comptes donnant accès à des services bancaires de base. Aucun frais ne devrait être perçu pour tenir les comptes en question, pour y effectuer des dépôts, des retraits ou des paiements par chèque jusqu'à**

cheque from the account (the aggregate number will be specified in regulations), providing the current balance of the account, and transferring to the basic account the balance of any other account of the customer with the financial institution.

PROHIBITION OF CERTAIN CHARGES

Each consumer group that appeared before the Committee argued that some service charges should be prohibited. The Committee has decided that availability of basic accounts and better notification and disclosure are not enough, and that some service charges should indeed be banned. These prohibitions are narrowly targetted to prevent excessive and unfair charges and protect the consumer in other ways.

Financial institutions may be discovering—thanks, in part, to the investigation of service charges by the Committee—that the process of unbundling has gone too far. As the Public Interest Research Centre (PIRC) argues, the attempt to squeeze out more cross subsidization in an industry can be more irritating than it is worth. PIRC also notes with satisfaction the recent move by the Bank of Montreal to rebundle services, replacing, for those who wish, unit pricing by a set of service packages.

The prohibition of some charges can be seen as a push towards rebundling. Since the charges are related to the operation of an account, it is possible for the banks to provide the services without charge, yet cover cost in some other fashion, as they did in the past and, in many instances, still do today. The prohibitions will not distort competition but are aimed at making it more effective and at removing irritants and unfair charges.

One charge that may limit the ability of an account holder to avoid service charges and choose the best account suitable to his or her specific needs is the fee for closing an account. The CAC's brief questioned the fee for closing an account:

> Paying to close one's account is another example [of an unfair charge]. Are consumers being penalized for deciding that an account does not suit their needs and for wishing to use another institution's services?

The Committee feels that there should be no such fee, but accepts that banks need to protect themselves against capricious behaviour by customers. Therefore it proposes that no fee be allowed for closing an account if the account has been kept for one year.

concurrence d'un nombre global maximal (à préciser dans le règlement), pour en donner le solde courant ou pour y transférer le solde d'un autre compte du client à la même institution financière.

INTERDICTION D'IMPOSER CERTAINS FRAIS

Les groupes de consommateur qui ont comparu devant le Comité, sont presque unaniment favorables à l'idée d'interdire l'imposition de certains frais. Le Comité est d'avis que l'accès à des comptes de base et l'amélioration de la procédure d'avis et de divulgation ne sont pas suffisants, et qu'il faut interdire l'imposition de certains frais d'administration. Cette interdiction vise essentiellement à empêcher l'imposition de frais excessifs et injustes et à protéger le consommateur à d'autres égards.

Les institutions financières risquent de se rendre compte—grâce, en partie, à l'étude des frais d'administration par le Comité—que le dégroupage a pris trop d'ampleur. Comme le soutient le *Public Interest Research Centre* (PIRC), l'idée de supprimer tout interfinancement au sein d'un secteur d'activité cause beaucoup plus de problèmes qu'elle n'apporte de solutions. Cet organisme prend également note avec satisfaction de la récente décision de la Banque de Montréal de regrouper ses services et de consentir de nouveau, à ceux qui en font la demande, des prix unitaires pour un ensemble de services donnés.

L'interdiction d'imposer certains frais peut être perçue comme une façon de favoriser le regroupage. Comme les frais sont fonction de l'utilisation du compte, les banques sont en mesure d'offrir les services nécessaires sans imposer de frais et d'en récupérer le coût d'une autre façon, comme elles faisaient par le passé et comme elles le font encore souvent aujourd'hui. L'interdiction ne vise pas à fausser le jeu de la concurrence mais à en accroître l'efficacité en supprimant les causes d'insatisfaction et les frais injustes.

L'imposition de frais de fermeture de compte limite la capacité d'un détenteur de compte d'éviter certains frais d'administration et de choisir le compte satisfaisant le mieux à ses besoins précis. Dans son mémoire, l'Association des consommateurs canadiens (ACC) remet en question le bien-fondé des frais de fermeture de compte:

> Les frais exigés pour fermer un compte sont un autre exemple (de frais injustes). Faut-il pénaliser le consommateur qui décide de fermer un compte ne convenant plus à ses besoins et qui souhaite faire appel aux services d'une autre institution?

Le Comité estime que ces frais n'ont pas leur raison d'être, mais reconnait que les banques doivent se protéger contre les caprices de leur clientèle. Il propose donc d'interdire les frais de fermeture d'un compte ouvert depuis au moins un an.

Further the Committee is of the view that there should be no charges for safekeeping of funds as such. This traditional role of the banks has been performed generally without fees being charged, as the banks obtain the use of the funds for lending purposes. Therefore, banks should not be allowed to levy charges merely because there is no activity in an account. However, the banks do incur costs when they notify customers of inactivity in the account, as they all do, and reasonable charges for this should be allowed.

The maintenance fee for small accounts is another example of a fee for safekeeping. This charge attracted more complaints than any other charge, and was most often cited as a charge that should be prohibited, because it penalizes the unwary and those who cannot maintain large balances. The charge is widely regarded as unfair.

The Committee agrees that the charge is unfair to some bank customers. However, for fully informed, sophisticated account holders, the charge is no particular problem, and there is a cost rationale in that small balances make it more difficult for the bank to cover the cost of services for operating an account through the interest spread. Therefore, the Committee proposes that the charge be prohibited in passbook savings accounts, whose owner runs a higher risk of not being informed about the charge. The basic account proposed by the Committee and stringent notification rules give sufficient protection to other customers.

The charge-back fee also drew a large number of protests by consumers. This is a charge levied on the person who deposits an NSF cheque. It seems unfair to penalize someone who accepts a cheque in good faith and does not receive payment from the person who wrote the cheque. There may be other reasons why a cheque is returned unpaid, such as errors. The Committee is of the view that those who issue cheques should be responsible for ensuring that payment follows. A depositor of a cheque should generally be assumed to act in good faith, and there should be no double penalty for a single error. For larger cheques, there may be an argument for having the person who accepts the cheque bear some cost if the cheque is returned. Fees for depositing cheques in small amounts that are returned unpaid should be prohibited.

The Committee has learned of cases where the bank customer incurred a service charge as a result of an error by the bank. Some consumers complained of great difficulty in trying to obtain a refund. It seems only fair that banks waive charges that result, directly or indirectly, from mistakes they make. Examples are NSF charges that result from earlier errors or unauthorized debit entries, or search charges to uncover errors. Customers should not

Le Comité estime en outre que la garde de fonds en lieu sûr ne devrait pas comporter de frais. Les banques ont toujours assumé ce rôle traditionnel sans imposer de frais, puisqu'elles peuvent ainsi utiliser les fonds en question à des fins de prêts. Elles ne devraient donc pas être autorisées à percevoir des frais simplement parce qu'un compte est inactif. Cependant, il leur en coûte effectivement lorsqu'elles informent leurs clients que leur compte est inactif. Elles devraient donc être autorisées à imposer des frais raisonnables à cet égard.

Les frais de tenue de compte applicables aux petits comptes sont un autre exemple de frais imposés pour garder des fonds. Ces frais font l'objet d'un plus grand nombre de plaintes que les autres et sont le plus souvent cités au nombre des exemples de frais à bannir, parce qu'ils pénalisent les imprévoyants et ceux qui ne peuvent garder de gros soldes. Ils sont largement perçus comme injustes.

Le Comité convient que l'imposition de frais est injuste pour certains clients des banques. Toutefois, pour les détenteurs de comptes complexes qui sont généralement bien avertis, ces frais ne présentent aucun problème particulier. En outre, il est effectivement plus difficile à la banque de financier par l'écart entre les taux d'intérêt le coût de service d'un compte dont le solde est peu élevé. Par conséquent, le Comité propose que l'imposition de frais soit interdite à l'égard des comptes d'épargne à livret, dont les détenteurs sont plus susceptibles de ne pas être au courant des frais en question. Le compte de base proposé par le Comité et l'application de règles strictes en matière d'avis assurent une protection suffisante aux autres consommateurs.

Le débit compensatoire fait également l'objet de bon nombre de protestations de la part des consommateurs. Ces frais sont perçus sur le compte de celui qui dépose un chèque sans provision. Il semble injuste de pénaliser quelqu'un qui accepte un chèque de bonne foi et qui ne reçoit pas de paiement de la part de la personne qui le lui a fait. Il arrive aussi qu'un chèque soit retourné à la suite d'une erreur. Le Comité est d'avis que les frais en question devraient plutôt être imposés à celui qui a émis le chèque en question. Celui qui le dépose devrait normalement être considéré comme étant de bonne foi; il ne devrait pas y avoir double pénalité pour la même erreur. Dans le cas des montants plus élevés, il est peut-être plus justifiable que la personne ayant accepté le chèque assume certains frais lorsque le chèque est retourné. Il faudrait cependant interdire l'imposition de frais lorsque de petits chèques sont déposés puis retournés sans avoir été payés.

Le Comité a appris qu'il arrive parfois que les consommateurs se voient imposer des frais d'administration par suite d'une erreur de la banque. Certains consommateurs se plaignent des nombreuses démarches qu'ils ont dû faire avant d'obtenir un remboursement. Il serait tout à fait normal que les banques renoncent à récupérer les frais résultant directement ou indirectement d'erreurs de leur part (par

be charged when they can demonstrate error on the part of the financial institution nor for bank services required to do so.

There are other irritants and unfair charges, where prohibition may not be the best answer to the problem. For instance, charges for searches and copies of records are reasonable in principle, but they should not unduly restrict the customer's access to his financial records. If a bank charges a fee for cheque return a customer who does not anticipate a frequent need for records will let the bank keep the cheques. But then that person has no option but to use the bank's services and pay the bank's fees when access to records is needed later.

The Committee proposes that the government be empowered to prohibit charges for access to and copies of account records, but it proposes no specific prohibitions at this point. Banks should review their pricing policies to ensure the charges for information and records are reasonable.

The Committee has also learned of some instances of changes in transfer fees with respect to existing RRSPs. RRSPs and other fixed-term investment contracts are agreements of a different type than the personal chequing or savings account. They are investment contracts entered into on the basis of a given return. Changes in fees can substantially alter the return and it is not fair to make such changes during the term of a contract. The Committee recommends that such changes be prohibited.

Some consumers have complained that banks transfer money out of an account to cover service charges on another account of the same person. The banks have the right to do so under common law. The practice is an irritant in that the owner of the account feels the bank is taking unfair advantage of access it has to the owner's funds, and should, as a minimum, ask for permission to do so. In case there are insufficient funds to cover a cheque, the bank would not automatically transfer funds unless an overdraft arrangement was made, and instead apply an NSF charge. People don't understand why the bank can make an unauthorized transfer for its own benefit, if the bank cannot do so for the benefit of the customer.

exemple, les frais de chèque sans provision résultant d'erreurs antérieures ou d'inscriptions non autorisées au débit, ainsi que les frais imposés pour trouver où une erreur a été commise). Les consommateurs ne devraient pas avoir à assumer de frais lorsqu'ils peuvent prouver que l'institution financière a fait une erreur et ne devraient pas non plus avoir à assumer le coût des services bancaires nécessaires pour découvrir l'erreur en question.

Il y a aussi d'autres sources d'insatisfaction et d'autres frais injustes qu'une interdiction seule ne saurait régler. Par exemple, les frais imposés pour retrouver certaines pièces justificatives et en fournir des copies au client sont justifiables en principe, mais ils ne doivent pas restreindre indûment l'accès du client à son dossier financier. Si une banque impose des frais pour retourner les chèques débités, le client qui ne prévoit pas avoir souvent besoin de ce service, laissera la banque garder les chèques. Il n'aura toutefois d'autres choix que de recourir aux services de la banque et d'en assumer les frais si, par la suite, il a besoin d'une pièce justificative versée à son dossier.

Le Comité propose que le gouvernement soit habilité à interdire aux banques d'imposer des frais au client qui veut consulter son dossier financier ou obtenir copie de certaines pièces. Les banques devraient revoir leur politique de tarification pour s'assurer que les frais exigés pour l'accès au dossier ou l'obtention de pièces justificatives sont raisonnables.

Le Comité a appris par ailleurs qu'il arrive parfois que l'on modifie les frais exigibles pour le transfert de REER existants. Les REERs et les autres contrats de placement à terme sont des ententes qui diffèrent des ententes relatives aux comptes-chèques ou aux comptes d'épargne personnels en ce sens qu'elles sont basées sur un rendement fixe. Tout changement de tarification peut modifier considérablement le rendement, et il est injuste d'apporter de tels changements pendant la période visée par le contrat. Le Comité recommande d'interdire ces changements de tarification.

Certains consommateurs se plaignent de la politique des banques consistant à utiliser l'argent d'un compte pour couvrir les frais d'administration imposés à l'égard d'un autre compte du même client. Les banques sont habilitées à procéder ainsi en common law. Néanmoin, cette forme d'opération est une source d'insatisfaction en ce sens que le détenteur du compte a l'impression que la banque profite indûment du fait qu'elle a accès à ses fonds et ne se soucie même pas de lui demander son autorisation. Lorsque les fonds d'un compte sont insuffisants pour couvrir un chèque, la banque ne procède pas à un transfert automatique de fonds, à moins que le client ne jouisse d'une protection contre les découverts. Elle impose plutôt des frais de chèque sans provision. Les consommateurs ne comprennent pas pourquoi la banque peut transférer des fonds sans autorisation lorsque cela sert ses intérêts, et qu'elle ne

More examples can be given of charges and related practices that seem unfair to consumers. The banks have begun to exercise their ample rights with respect to service charges without explaining and justifying this new behaviour. Prohibition of certain charges deals with some of these problems. Other problems will have to be resolved by the banks in response to consumer complaints.

Therefore the Committee recommends:

2. That financial institutions be prohibited from levying charges for:

(a) the closing of the account, if the account has been kept for at least one year;

(b) the failure to make transactions on the account, although a financial institution may charge for issuing any notice sent to holders of inactive accounts as required by law;

(c) the deposit of a cheque under a prescribed amount that is returned because of an error or because there are not sufficient funds credited to the drawer's account;

(d) any transaction which results from an error or unauthorized action by the bank;

(e) maintaining a savings account during a period when the balance falls below an amount specified by the bank.

3. That financial institutions be prohibited from introducing a new charge or increasing an existing charge in respect of any deposit made for a fixed term during that period.

INFORMATION, NOTIFICATION AND DISCLOSURE

The background paper prepared for the Committee stressed the importance of information. Consumers must be well informed. They need accurate and timely information to make choices that are in their best interests. The Order of Reference for the Committee's investigation of financial service charges also focussed on information, especially the adequacy of Section 201 of the *Bank Act* and the associated regulations.

The overwhelming conclusion from the hearings and research undertaken for and by the Committee Members is that the current act and regulations are inadequate. Before presenting proposed changes it is useful to examine the inadequacies of the current system.

The senior bankers and officials from the Canadian Bankers' Association who appeared before the Committee provided the Members with many examples of the

puisse pas en faire autant lorsque les intérêts du client sont en jeu.

Il y a bien d'autres exemples de frais et de pratiques semblables qui semblent injustes aux consommateurs. Les banques ont commencé à exercer leurs droits étendus en matière de frais d'administration sans expliquer ni justifier leur nouvelle politique. L'interdiction d'imposer certains frais vise à résoudre une partie de ces problèmes. Les autres devront être résolus par les banques elles-mêmes en fonction de plaintes des consommateurs.

Par conséquent, le Comité recommande:

2. D'interdire aux institutions financières d'imposer des frais:

a) pour fermer un compte ouvert depuis au moins un an;

b) lorsqu'un compte est inactif, même si elles peuvent imposer des frais pour envoyer un avis au détenteur du compte afin de l'en informer, comme l'exige la loi;

c) lorsqu'un chèque d'un montant inférieur à la limite prescrite est déposé puis retourné en raison d'une erreur ou d'une insuffisance de fonds dans le compte de celui qui l'a émis;

d) pour une transaction visant à corriger une erreur ou faisant suite à une initiative prise par la banque sans autorisation;

e) pour tenir un compte d'épargne pendant une certaine période lorsque le solde descend en deça d'un seuil fixé par la banque.

3. D'interdire aux institutions financières d'imposer de nouveaux frais ou d'augmenter les frais existants relatifs à un dépôt à terme avant l'échéance fixée.

INFORMATION, AVIS ET DIVULGATION

Le document de référence préparé pour le Comité souligne l'importance de l'information. Les consommateurs doivent être bien informés. Ils ont besoin de renseignements exacts et récents pour pouvoir faire les meilleurs choix possibles. Le mandat que s'est donné le Comité dans le cadre de cette étude sur les frais d'administration de services financiers met également l'accent sur l'information et, en particulier, sur la pertinence de l'article 201 de la *Loi sur les banques* et des règlements connexes.

À en juger par les témoignages entendus au cours des audiences et par les recherches effectuées par et pour les membres du Comité, la loi et les règlements actuels ne sont pas adéquats. Avant de présenter les changements proposés, il convient d'examiner les lacunes du système actuel.

Les principaux banquiers et représentants de l'Association des banquiers canadiens qui ont comparu devant le Comité ont donné aux membres maints

information on service charges prepared for bank customers. The presidents of two banks argued that it is in a bank's best interest to keep its customers informed: a bank, after all, spends large sums of money developing retail banking accounts and marketing these accounts. Bankers want their customers and potential customers to know about the services offered.

The good intentions of senior bankers, however, do not guarantee that consumers are well informed, as evidence presented to the Committee indicates. A consumers' group from Quebec (*Service d'aide au consommateur*) told the Committee of the difficulties it faced when trying to obtain information on service charges. The group concluded: "At the moment, it is very hard to find out about service charges".

A representative with the Consumers' Association of Canada also told the Committee of his problems in obtaining information on service charges:

> I went in to try to get an updated version of what was from the five major banks. Let me say they were not on display in the branch. I had to request them. They took some time to come up with the schedule of fees and service charges of those branches in virtually every bank.

Independently, two Members of the Committee had their staff visit various financial institutions in Ottawa to obtain information on service charges. These informal surveys took place in Ottawa after the Committee had announced that it would be holding hearings on financial service charges. The results were the same as for the consumers' groups—it was difficult to obtain information at the branch level.

A final piece of evidence was provided by the Minister of Consumer and Corporate Affairs who was the final witness to appear before the Committee on this topic. Before his appearance he asked his department to conduct an informal survey of the availability of information on service charges at the branch level. Seventy-one branches were visited in Halifax, Montreal, Toronto, Vancouver, Kelowna and Prince George. The Minister summarized the findings:

> The kind of thing we found, for example, was that approximately twice as many branches did not post service charge notices at teller wickets or elsewhere in the branch as did post such notices. So a third of them posted them and about two-thirds did not. Slightly more branches did not have pamphlets or brochures about service charges and fees available at display racks in the branch as did provide such items. In other

exemples de renseignements sur les frais d'administration préparés à l'intention de la clientèle des banques. Les présidents des deux banques ont soutenu qu'il était dans les meilleurs intérêts d'une banque de bien informer sa clientèle une banque dépense en effet d'énormes sommes d'argent pour offrir des services bancaires au détail et pour en faire la mise en marché. Les banquiers veulent que leur clientèle actuelle et future soit au courant des services mis à sa disposition.

Malgré ces bonnes intentions, rien ne prouve que la clientèle soit mieux informée, comme le Comité a pu s'en rendre compte au cours de ses audiences. Un groupe de consommateurs de Québec (le Service d'aide au consommateur) a fait part au Comité des difficultés qu'il a dû surmonter pour réussir à obtenir des renseignements sur les frais d'administration. Selon ce groupe, «il est très difficile, à l'heure actuelle, d'obtenir des renseignements sur les frais d'administration».

Un représentant de l'Association des consommateurs canadiens a également exposé au Comité les problèmes qu'il a éprouvés à obtenir des renseignements sur les frais d'administration:

> J'ai essayé d'obtenir la dernière liste des frais d'administration exigés par chacune des cinq grandes banques canadiennes. Cette liste n'était affichée dans aucune des succursales que j'ai visitées. Il m'a fallu la demander et, chaque fois ou à peu près, j'ai dû patienter un certain temps avant qu'on me la remette enfin.

Deux membres du Comité ont, chacun de son côté, demandé à leur personnel de se rendre dans divers établissements financiers d'Ottawa pour obtenir des renseignements sur les frais d'administration des services financiers. Ces enquêtes informelles, menées à Ottawa après que le Comité eut annoncé qu'il tiendrait des audiences sur les frais d'administration des services financiers, ont donné les mêmes résultats que celles des groupes de consommateurs il est difficile d'obtenir des renseignements dans les succursales.

Le ministre de la Consommation et des Corporations a été le dernier témoin que le Comité ait entendu sur cette question. Avant de comparaître, il a demandé à son ministère de faire une petite enquête pour déterminer dans quelle mesure on peut obtenir des renseignements sur les frais d'administration des services financiers dans les succursales. Soixante et onze succursales de Halifax, Montréal, Toronto, Vancouver, Kelowna et Prince George ont fait l'objet de cette enquête, dont les conclusions ont été ainsi résumées par le ministre:

> Nous avons découvert, par exemple, que les succursales qui n'affichent pas leurs frais de services près des guichets ou ailleurs dans leurs locaux étaient deux fois plus nombreuses que celles qui les affichent. Ainsi, un tiers des succursales affichent leurs frais, alors que les deux autres tiers ne le font pas. Le nombre de succursales qui ne mettent pas en étalage des dépliants ou des brochures sur les frais de services et autres agios

words, it was about half and half, but slightly less than half actually had the brochures out.

The Minister went on to point out that when someone at the service counter was asked for information on charges, the clear majority had the material available". In other words, there is material available on bank service charges, but it is not readily available at the branch level. Consumers cannot easily make informed choices.

The investigation of financial service charges by the Committee and the extensive coverage of the investigation by the media have certainly made consumers more aware of service charges. This in itself helps consumers become better informed and make better choices. In the wake of the Committee investigation, moreover, several banks (and other financial institutions) made a conscious effort to improve the information made available to consumers. Such action is welcome, but it is not sufficient to ensure that consumer information is universally available.

Banks do not, of course, have a clear interest in advertising the level of service charges and highlighting any increases in these charges. Left to themselves the financial institutions could emphasize information on interest rates, as competition in personal banking is centered on interest rates, while providing a bare minimum of information on service charges. The obvious intent of Section 201 of the *Bank Act* and the associated regulations is to ensure that consumers have guaranteed access to information about charges.

There are two aspects of the adequacy of the law (and regulations) with respect to notification and disclosure. The first is whether the law, if followed, provides the consumer with accurate, timely and readily available information. The second is whether the law is being obeyed.

The Superintendent of Financial Institutions appeared before the Committee and said the law was being obeyed:

> Earlier this year, we asked the banks to provide us with account information, so that we could again review the policies and procedures they had adopted to disclose their service charges. In analysing the information we received, we did not see any indication that the banks are not complying with Section 201 of the *Bank Act* and the attendant regulations.

The Minister of Consumer and Corporate Affairs had his department conduct an informal survey and, as mentioned before, found that many bank branches did not have readily available information on service charges for their customers. The Minister pointed out, however,

était légèrement plus élevé que le nombre de succursales qui le font. Autrement dit, la proportion est à peu près égale, mais un peu moins de la moitié des succursales placent de telles brochures à la portée de leurs clients.

Le ministre a poursuivi en disant que lorsqu'on demandait des renseignements sur les frais d'administration des services financiers, la grande majorité des succursales était en mesure de les fournir. En d'autres termes, il y a des documents sur les frais de services bancaires, mais il faut les demander aux succursales. Le consommateur ne peut donc aisément faire des choix éclairés.

L'enquête du Comité sur les frais d'administration des services financiers et les nombreux reportages qui en ont été faits ont certainement sensibilisé davantage les consommateurs à ces frais d'administration. De telles mesures aident les consommateurs à mieux s'informer et à faire de meilleurs choix. À la veille de l'enquête du Comité, en outre, plusieurs banques (et autres établissements financiers) ont fait un effort conscient pour améliorer les renseignements offerts aux consommateurs. Leur action est certes louable, mais elle ne saurait à elle seule garantir aux consommateurs l'universalité de l'accès à cette information.

Les banques n'ont évidemment pas tout intérêt à faire de la publicité sur les frais qu'elles imposent, ni sur les augmentations de ces frais. Laissés à eux-mêmes, les établissements financiers donneraient volontiers des renseignements sur les taux d'intérêt—car la concurrence qu'ils se livrent est centrée sur les taux d'intérêt—mais ils ne fourniraient que le strict minimum d'information sur les frais d'administration des services financiers. L'article 201 de la *Loi sur les banques* et le règlement d'application de celle-ci visent de toute évidence à s'assurer que le consommateur reçoit des renseigements au sujet de ces frais.

En matière de notification et de divulgation, il y a deux aspects à la question de l'efficacité de la loi (et du règlement) premièrement, si la loi est respectée, permet-elle de s'assurer que le consommateur a des renseignements exacts, pertinents et facilement accessibles et, deuxièmement, la loi est-elle respectée.

Le Surintendant des institutions financières a comparu devant le Comité et il a dit que la loi était respectée:

> Plus tôt cette année, nous avons demandé aux banques de mettre certains renseignements à jour afin que nous puissions revoir à nouveau leur politique et procédure de divulgation des frais de gestion. L'analyse de ces données nous indique que les banques se conforment effectivement à l'article 201 de la *Loi sur les banques* et à son règlement d'application.

Le ministre de la Consommation et des Corporations a chargé son ministère de mener une petite enquête qui, comme nous l'avons signalé précédemment, a révélé que de nombreuses succursales bancaires n'offraient pas de renseignements sur les frais d'administration des services à

that his findings did not show that the banks were breaking the law.

The reason is that the law and the regulations were actually quite vague about disclosure and notification requirements. During the hearings it was determined that a bank could post a notice at 10:00 a.m., impose a charge at 10:01 a.m. and take down the notice at 10:02 a.m.—and still be in compliance with the act and regulations.

Such a system does not ensure that consumers have access to information. The act and regulations must be changed and the recommendations below give the Committee's proposals. The law should require that financial institutions provide consumers with a guide to personal accounts, ready access at each branch to a complete list of service charges, prominent displays of common service charges, information at automated teller machines and prior notification of increases in charges or any new charges. The manner and timing of notification of new or increased charges is made to depend on the normal communication between the bank and the customer, and need not be by mail for all account holders. However, if a notice is not sent, it must be posted at branches well in advance of the changes. The Committee also proposes stiffer penalties for not complying with the law.

The complaints received by the Committee express the anger and frustration felt by many Canadians when dealing with large financial institutions. Although the bankers who appeared before the Committee argued that they are aware of the complaints they receive and have in-house procedures for dealing with them, the Committee sees a need for someone outside a financial institution to help handle consumer complaints.

The major banks and trust companies are huge, with layers of bureaucracy between the customer at a branch and senior management. By their size, the large financial institutions intimidate the average Canadian. Canadians follow up their unresolved complaints by contacting consumer advocacy organizations or Members of Parliament. Neither group, however, has any official standing as a mediator for these complaints.

Consumers need someone to help deal with their complaints, someone designated by the government for this role. The Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) now has the function of supervising federally regulated financial institutions. Thus, OSFI has the expertise to deal with complaints about financial institutions and has a current mandate that would be compatible with the task.

During his testimony before the Committee, the Superintendent of Financial Institutions commented on

leurs clients. Le ministre a toutefois fait remarquer que cela ne veut pas dire que les banques enfreignent la loi.

La raison en est que la loi et le règlement sont très vagues au sujet des exigences en matière de divulgation et de notification. Au cours des audiences, on a déterminé qu'une banque pouvait afficher un avis à 10 heures, imposer des frais à 10 h 01 et enlever cet avis à 10 h 02 sans enfreindre la loi et le règlement.

Un tel système ne garantit pas que le consommateur soit bien informé. La loi et le règlement doivent être modifiés et les recommandations qui suivent exposent les changements proposés par le Comité. La loi devrait obliger les établissements financiers à fournir aux consommateurs des documents sur les comptes personnels, une liste complète des frais des services bancaires, qu'ils pourraient facilement obtenir dans chaque succursale, des affiches bien en vue sur les frais généraux, des renseignements aux guichets automatiques et des annonces de toute augmentation de frais et de tous nouveaux frais. La méthode et les délais de notification concernant ces frais nouveaux ou augmentés devraient s'intégrer aux communications habituelles entre la banque et ses clients; il ne serait pas nécessaire que les préavis à ce sujet soient envoyés par la poste à tous les détenteurs de comptes, mais ils devraient par contre être affichés dans les succursales bien avant l'entrée en vigueur des modifications. Le Comité propose aussi de durcir les peines prévues en cas de violation de la loi.

Les plaintes qu'a reçues le Comité traduisent la colère et l'insatisfaction de nombreux Canadiens qui font affaire avec de grands établissements financiers. Bien que les banquiers qui ont comparu devant le Comité aient fait valoir qu'ils sont au courant des plaintes qu'ils reçoivent et qu'ils ont des mécanismes internes permettant de les régler, le Comité juge nécessaire qu'une personne extérieure à l'établissement intervienne pour aider à régler ces plaintes de consommateurs.

Les principales banques et sociétés de fiducie sont de grands établissements et de nombreux paliers administratifs séparent la haute direction du client qui se présente à la succursale. Du fait de leur taille, les grands établissements financiers intimident le Canadien moyen. Les Canadiens donnent suite aux plaintes dont ils n'ont pas obtenu le règlement en s'adressant aux services de défense des consommateurs ou à leur député fédéral, mais ni l'un ni l'autre groupe n'a officiellement le rôle de médiateur pour régler ces plaintes.

Les consommateurs ont besoin de quelqu'un qui les aide à faire aboutir leurs plaintes et qui serait affecté à cette tâche par le gouvernement. le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) est chargé actuellement de surveiller les institutions financières de régime fédéral. Par conséquent, le BSIF a les compétences nécessaires pour instruire les plaintes concernant les institutions financières et pourrait le faire en vertu de son mandat actuel.

Dans son témoignage devant le Comité, le surintendant des institutions financières a évoqué la possibilité de

the role of an ombudsman and pointed out: "We do feel we have a role to play, and have played this role traditionally over the years, of mediation."

In recent years OSFI has been preoccupied with the solvency of financial institutions. Naturally, the Committee understands this preoccupation but urges OSFI to pursue the role of consumer advocate with diligence and zeal. OSFI as the designated agent should appoint an official dedicated to this task. OSFI should also be required to submit an annual review to Parliament, which would include the number and nature of complaints received and the action taken in dealing with them.

Therefore, the Committee recommends:

4. That banks and other federally regulated financial institutions be required to make publicly available written information designed to:

(a) inform customers of the comparative advantages and disadvantages of selecting each type of available, personal account; andro

(b) inform customers of the procedure they may follow to complain about financial service charges.

5. That banks and other federally regulated financial institutions be required to designate one or more employees who will, without charge to the consumer:

(a) receive and deal with complaints related to personal accounts, and

(b) inform customers of their right to pursue such complaints to the designated government official in OSFI.

6. That the government official designated by OSFI to deal with complaints related to personal accounts be required to submit an annual report to Parliament. This report shall include information on the number and nature of complaints received and on the action taken to deal with these complaints.

7. That banks and other federally regulated financial institutions be required to make publicly available at each branch a current list of all charges.

8. That banks and other federally regulated financial institutions be required to display prominently at each branch a schedule of current charges for commonly-used services associated with personal accounts.

9. That banks and other federally regulated financial institutions shall display prominently at each automated teller machine information about current charges that may be applicable to the operations performed by the machine. Notice may consist of

confier cette fonction à un ombudsman, ajoutant qu'il estimait avoir effectivement à jouer un rôle de médiation, et que son service avait toujours joué ce rôle.

Ces dernières années, le BSIF s'est consacré à la question de la solvabilité des institutions financières. Le Comité comprend naturellement l'intérêt du Bureau pour cette question, mais il le prie instamment de s'acquitter avec diligence et zèle de sa fonction de défense du consommateur, à laquelle il devrait affecter officiellement un de ses agents. Le BSIF devrait par ailleurs être tenu de présenter au Parlement un rapport annuel indiquant le nombre et la nature des plaintes reçues, ainsi que les suites qui y ont été données.

En conséquence, le Comité recommande:

4. Que les banques et autres établissements financiers réglementés par le gouvernement fédéral soient tenus de rendre publics des renseignements écrits visant à:

a) informer les consommateurs des avantages et inconvénients comparatifs de chaque type de compte personnel offert; et

b) informer les clients de la méthode qu'ils peuvent utiliser pour se plaindre de frais d'administration de services financiers.

5. Que les banques et autres établissements financiers réglementés par le gouvernement fédéral soient tenus de nommer un ou plusieurs employés qui, sans frais pour le consommateur:

a) entendront et régleront les plaintes au sujet de comptes personnels, et

b) informeront les clients de leur droit de porter ces plaintes à l'attention du fonctionnaire désigné au Bureau du surintendant des institutions financières.

6. Que le fonctionnaire désigné par le Bureau du surintendant des institutions finaicières pour entendre et régler les plaintes au sujet de comptes personnels soit tenu de présenter au Parlement un rapport annuel comprenant des renseignements sur le nombre et la nature des plaintes reçues et sur les mesures prises pour les régler.

7. Que les banques et autres établissements financiers réglementés par le gouvernement fédéral soient tenus d'offrir au public, dans chaque succursale, une liste à jour de tous les frais exigés.

8. Que les banques et autres établissements financiers réglementés par le gouvernement fédéral soient tenus d'afficher dans chaque succursale, bien en évidence, un barème des droits imposés à l'égard des services courants liés aux comptes personnels.

9. Que les banques et autres établissements financiers réglementés par le gouvernement fédéral affichent à chaque guichet automatique, bien en vue, des renseignements à jour sur les droits qui peuvent s'appliquer aux transactions effectuées par la

information transmitted on the screen of the machine.

10. at7That banks and other federally regulated financial institutions be required to give advance notice of new charges or increases in existing charges applicable to personal accounts. The institutions shall give notice of the increase or new change as follows:

(a) where the individual in whose name such an account is kept receives a monthly statement, notice shall be in writing and sent to the individual at least thirty days before the increase or new charge takes effect;

(b) where an individual account holder does not receive a monthly statement, notice

(i) shall consist of a sign or signs displayed prominently in each branch at least sixty days before the increase or new charge takes effect, or

(ii) shall be in writing and sent to the individual at least thirty days before the increase or new charge takes effect;

(c) where the increase or new charge applies to operations performed by Automated Teller Machines belonging to the bank, notice shall be provided at each such machine at least thirty days before the change or new charge takes effect. Notice may consist of information transmitted on the screen of the machine.

11. That penalties for lack of compliance with the law be as follows:

(a) for a first offence, a fine of up to ten thousand dollars; and

(b) for each subsequent offence within three years, a fine of up to one hundred thousand dollars.

The Committee recommends that the Government give consideration to the advisability of introducing the necessary legislation. Appendices 1 and 2 contain suggested drafting changes to the *Bank Act* and the associated regulations that are in line with the recommendations made in the text of the report. Similar amendments should, of course, be made to federal law covering other financial institutions.

The Commmittee also recommends:

12. That the Minister of Finance and Minister of Consumer and Corporate Affairs should work with their provincial counterparts to ensure that legislation for provincially regulated financial institutions is consistent with federal legislation.

machine. Ces affiches pourraient consister en renseignements transmis sur l'écran de la machine.

10. Que les banques et autres établissements financiers réglementés par le gouvernement fédéral soient tenus de donner un préavis des frais nouveaux ou augmentés applicables aux comptes personnels, conformément aux dispositions suivantes:

a) lorsque le client au nom duquel un tel compte est tenu reçoit un relevé mensuel, le préavis nécessaire doit lui être envoyé par écrit, au moins 30 jours avant l'entrée en vigueur des frais nouveaux ou augmentés;

b) lorsqu'un client qui détient un compte ne reçoit pas de relevé mensuel, le préavis:

(i) doit prendre la forme d'une ou plusieurs affiches installées bien en vue dans chaque succursale au moins 60 jours avant l'entrée en vigueur des frais nouveaux ou augmentés, ou

(ii) doit être envoyé au client par écrit, au moins 30 jours avant l'entrée en vigueur des frais nouveaux ou augmentés;

c) lorsque les frais nouveaux ou augmentés s'appliquent aux transactions effectuées par les machines de guichet automatique appartenant à la banque, le préavis doit être donné à ces guichets au moins 30 jours avant l'entrée en vigueur des modifications. Cet avis peut prendre la forme de renseignements transmis sur l'écran de la machine.

11. Que les peines prévues pour violation de la loi soient les suivantes:

a) pour une première infraction, une amende d'au plus 10 000 $;

b) pour chaque infraction subséquente commise en-deça de trois ans, une amende d'au plus 100 000 $.

Le Comité recommande que le gouvernement envisage l'opportunité de présenter les mesures législatives nécessaires. Les annexes 1 et 2 contiennent des suggestions de modification de la *Loi sur les banques* et des règlements connexes qui correspondent aux recommandations formulées dans le texte du rapport. Des modifications analogues devraient bien sûr être apportées également aux textes législatifs fédéraux visant les autres institutions financières.

Le Comité recommande également:

12. Que le ministre des Finances et le ministre de la Consommation et des Corporations s'emploient avec leurs homologues provinciaux à faire en sorte que la législation relative aux institutions financières soumises à la réglementation provinciale soit compatible avec la législation fédérale en la matière.

APPENDIX 1. DRAFT AMENDMENTS TO THE BANK ACT

(New) Section 202.1—Definitions

201.1 In sections 202.2 to 202.6,

"basic account" means a personal account subject to the conditions described in section 202.2;

"chequing account" means a personal account upon which cheques may be drawn;

"personal account" means an account in the name of one or more individuals which is kept for a purpose other than that of carrying on business;

"prescribed" means prescribed by regulations made under section 202.8;

"savings account" means a personal account upon which cheques may not be drawn.

(New) Section 202.2—Basic Account

202.2 (1) A bank shall make available a basic account.

(2) A bank shall not subject a basic account to any charge for

(a) maintaining the account;

(b) the making of a prescribed aggregate number of deposits into or withdrawals or payments by cheque from the account;

(c) providing the current balance of the account;

(d) the transferring to the basic account the balance of any other account of the customer with the bank;

(e) such other actions of the bank or the customer in respect of the account as are prescribed.

(New) Section 202.3—Prohibited Charges for Personal Accounts

A bank shall not subject any personal account to such charges as are prescribed in relation to:

(a) the making of deposits into or withdrawals from the account;

(b) the maintaining of an amount specified by the bank in the account;

(c) the return of deposited cheques;

(d) access to the account records or other information concerning the account;

(e) the closing of the account.

Section 202.4 (Old 201 (2) and New)—Charges for Accounts

202.4 Subject to sections 202.2 and 202.3,

ANNEXE 1 PROJET DE MODIFICATION DE LA LOI SUR LES BANQUES

(Nouveau) Article 202.1—Définitions

202.1 Les définitions qui suivent s'appliquent aux articles 202.2 à 202.6.

«compte de base» Compte personnel assujetti aux conditions énoncées à l'article 202.2.

«compte de chèque» Compte sur lequel des chèques peuvent être tirés.

«compte personnel» Compte tenu au nom d'un ou plusieurs particuliers à une autre fin que l'exploitation d'une entreprise.

«réglementaire», «visé par le règlement» Fixé, déterminé ou prévu par règlement pris en vertu de l'article 202.8.

«compte d'épargne» Compte personnel sur lequel des chèques ne peuvent être tirés.

(Nouveau) Article 202.2—Compte de base

202.2 (1) Les banques doivent offrir à leurs clients un compte de base.

(2) Une banque ne peut appliquer des frais à un compte de base:

a) pour la tenue du compte;

b) pour l'exécution du nombre global réglementaire de dépôts au compte ou de retraits ou paiements par chèque sur celui-ci;

c) pour la communication du solde du compte;

d) pour le virement à ce compte du solde de tout autre compte que le client a à la banque;

e) pour les autres mesures visées par le règlement qui sont prises par la banque ou par le client en ce qui concerne ce compte.

(Nouveau) Article 202.3—Frais prohibés dans le cas des comptes personnels

202.3 Une banque ne peut appliquer à un compte personnel les frais visés par le règlement en ce qui concerne:

a) l'exécution de dépôts au compte ou de retraits sur celui-ci;

b) le maintien dans le compte d'une somme spécifiée par la banque;

c) la remise des chèques encaissés;

d) l'accès aux registres ou autres renseignements relatifs au compte;

e) la fermeture du compte.

Article 202.4 (Ancien 201(2) et nouveau paragraphe)—Frais de tenue de compte

202.4 Sous réserve des articles 202.2 et 202.3:

(1) a bank shall not in Canada, directly or indirectly, charge or receive any sum for the keeping of any account for a customer unless the charge is made by express agreement between the bank and the customer, and, except by express agreement between the bank and the borrower, the making of a loan or advance by a bank to a borrower shall not be subject to a condition that the borrower maintain a minimum credit balance with the bank;

(2) a bank shall not in Canada increase a charge or introduce a new charge in respect of any deposit made for a fixed period during that period.

(New) Section 202.5—Disclosure of Charges for Personal Accounts

202.5 (1) A bank shall not open a personal account in the name of any individual unless the bank discloses to the individual who opens the account, in the prescribed manner, the current charges which are applicable in respect of the account.

(2) A bank shall make publicly available, in the prescribed manner, the current charges which are applicable in respect of a personal account.

(3) When a bank introduces a new charge or increases an existing charge in respect of a personal account, the bank shall give notice of the increase or of the new charge in the prescribed manner.

(New) Section 202.6—Guide to Personal Accounts

202.6 A bank shall make publicly available written information designed to:

(a) inform customers of the comparative advantages and disadvantages of selecting each type of personal account offered by the bank;

(b) inform customers of the services described in section 202.7.

(New) Section 202.7—Further Information and Complaints

202.7 (1) A bank shall designate one or more employees to

(a) receive and deal with complaints related to personal accounts;

(b) inform customers who wish to pursue complaints of the right to contact the Office of the Superintendent of Financial Institutions.

(2) A bank shall provide customers with access to the employees described in subsection (1) without charge.

(New) Section 202.8—Regulations

202.8 The Minister may make regulations

(a) prescribing

(i) the aggregate number of deposits, withdrawals and payments by cheque which may be made with respect to basic accounts without charge,

(1) une banque ne peut, directement ou indirectement au Canada, ni prélever, ni recevoir une somme quelconque à titre de frais de tenue d'un compte à moins que ces frais n'aient été fixés par suite d'une entente expresse entre la banque et le client, ni, à moins d'une entente expresse entre la banque et l'emprunteur, subordonner l'octroi d'un prêt ou d'une avance à la condition que l'emprunteur maintienne un solde créditeur minimal auprès de la banque;

(2) une banque ne peut, au Canada, en ce qui concerne les dépôts faits pour une période fixe, augmenter les frais ou introduire des frais nouveaux durant cette période.

(Nouveau) Article 202.5—Divulgation des frais relatifs aux comptes personnels

202.5 (1) Une banque ne peut procéder à l'ouverture d'un compte personnel sans porter à la connaissance de la personne qui a ouvert le compte, de la manière réglementaire, les frais applicables à ce compte au moment considéré.

(2) La banque met à la disposition du public, de la manière réglementaire le tarif des frais applicables aux comptes personnels en vigueur au moment considéré.

(3) Lorsqu'une banque introduit des frais nouveaux ou augmente les frais en ce qui concerne un compte personnel, elle en donne l'avis réglementaire.

(Nouveau) Article 202.6—Guide concernant les comptes personnels

202.6 La banque met à la disposition du public, par écrit, des renseignements destinés:

a) à présenter aux clients de façon comparative les avantages et inconvénients respectifs des diverses espèces de comptes personnels qu'elle offre;

b) à informer les clients des services prévus à l'article 202.7.

(Nouveau) Article 202.7—Information complémentaire et plaintes

202.7 (1) La banque désigne un ou plusieurs employés chargés:

a) de recevoir les plaintes relatives aux comptes personnels et d'y donner suite;

b) d'informer les clients qui veulent porter plainte qu'ils ont le droit de s'adresser au Bureau du surintendant des institutions financières.

(2) La banque permet aux clients de communiquer gratuitement avec les employés visés au paragraphe (1).

(Nouveau) Article 202.8—Règlements

202.8 Le ministre peut, par règlement:

a) déterminer:

(i) le nombre global de dépôts, de retraits et de paiements par chèque qui peuvent être effectués sans frais dans les comptes de base,

(ii) prohibited charges with respect to basic accounts,

(iii) commonly made charges for purposes of disclosure;

(b) prescribing prohibited charges with respect to personal accounts whether chequing accounts or savings accounts;

(c) prescribing

(i) the manner in which disclosure is to be made by a bank of charges for personal accounts and when such disclosure is to be made,

(ii) the manner in which disclosure is to be made of new charges and increases in charges for personal accounts and when such disclosure is to be made,

(d) prescribing such other matters or things as may be necessary to carry out the provisions of sections 202.2 to 202.7.

(Amended) Section 204—Offence

204 (1) Every bank that contravenes any provision of sections 201 to 202.7 or any regulation made pursuant to these sections is guilty of an offence and liable on summary conviction:

(a) for a first offence, to a fine of not more than 10 thousand dollars;

(b) for each subsequent offence committed within a period of three years folowing any previous offence, to a fine of not more than 100 thousand dollars.

APPENDIX 2: DRAFT REGULATIONS

REGULATIONS RESPECTING PROHIBITED CHARGES FOR PERSONAL ACCOUNTS AND DISCLOSURE OF CHARGES FOR SUCH ACCOUNTS

Prohibited Charges

1. A bank shall not charge for deposits into, withdrawals from and cheques drawn upon a basic account if the total number of any combination of these three transactions is less than seven per month.

2. A bank shall not subject any personal account to charges for the following actions in respect of the account:

(a) the closing of the account, if the account has been kept for at least one year;

(b) the failure to make transactions on the account, although the bank may charge for issuing a notice pursuant to section 210 of the Act or for a similar purpose;

(c) the deposit of a cheque under $1000 that is returned because of

(i) an error or

(ii) les frais prohibés en ce qui concerne les comptes de base,

(iii) Les frais fréquemment exigés pour fins de divulgation;

b) déterminer les frais prohibés en ce qui concerne les comptes personnels, c'est-à-dire les comptes de chèques et les comptes d'épargne;

c) déterminer:

(i) la manière dont les frais applicables aux comptes personnels doivent être divulgués par les banques et le moment où cette divulgation doit être faite,

(ii) la manière dont doivent être divulgués les frais nouveaux et augmentations de frais applicables aux comptes personnels et le moment où cette divulgation doit être faite,

d) prévoir les autres questions qui peuvent être nécessaire à l'application des dispositions des articles 202.2 à 202.7

(Modification) Article 204—Infraction

204 (1) La banque qui enfreint quelque disposition des articles 201 *à 202.7 ou d'un règlement pris pour leur application* commet une infraction et encourt, sur déclaration sommaire de culpabilité:

a) en cas de première infraction, une amende maximale de dix mille dollars;

b) dans le cas de toute infraction subséquente commise dans les trois années suivante une infraction précédente, une amende maximale de cent mille dollars.

ANNEXE 2 PROJET DE RÈGLEMENT

RÈGLEMENT CONCERNANT LES FRAIS PROHIBÉS EN CE QUI CONCERNE LES COMPTES PERSONNELS ET LA DIVULGATION DES FRAIS APPLICABLES À CES COMPTES

Frais prohibés

1. Une banque ne peut réclamer des frais pour les dépôts, retraits et paiements par chèque effectués dans un compte de base si le nombre total des opérations de ces trois catégories est inférieur à sept par mois.

2. Une banque ne peut appliquer des frais à un compte personnel pour les occurrences suivantes:

a) la fermeture du compte, si celui-ci est resté ouvert pendant au moins un an;

b) l'inactivité du compte; toutefois, la banque peut réclamer des frais pour la délivrance de l'avis prévu à l'article 210 de la Loi ou à toute autre fin de ce genre;

c) le dépôt d'un chèque de moins de mille dollars qui est retourné par suite:

(i) soit d'une erreur;

(ii) there are not sufficient funds credited to the drawer's account;

(d) any transaction which results from an error or unauthorized action by the bank.

3. A bank shall not subject any savings account to a charge for maintaining the account during a period when the balance falls below an amount specified by the bank.

Disclosure of Charges

4.(1) When a individual opens a personal account,

(a) a bank shall provide the individual with a document which

(i) lists all current charges applicable to the individual's account

(ii) sets out the bank's practices with respect to the disclosure of increases in charges or the introduction of new charges;

(b) the individual shall agree in writing to be subject to all charges which are applicable to the account.

(2) No provision of the agreement referred to in paragraph 4(1)(b) shall constitute a waiver of the obligations imposed on the bank by sections 202.2 to 202.7 of the Act.

5. A bank shall make publicly available in each branch a current list of charges.

6. A bank shall prominently display in each branch a schedule of current charges commonly made in respect of personal accounts. This display shall include the charges for:

(a) writing a cheque;

(b) withdrawing funds;

(c) transfers between accounts;

(d) mailing of periodic statements;

(e) utility payments;

(f) NSF cheques;

(g) overdrafts;

(h) confirming an account balance;

(i) stop payments;

(j) certified cheques.

7. A bank shall prominently display at each Automated Teller Machine belonging to the bank information about charges that may be applicable to the operations performed by the machine. In this case the requirement for disclosure is satisfied if the information is transmitted on the screen of the machine.

8. When a bank increases a charge applicable to personal accounts or when a bank introduces a new charge in respect of these accounts, the bank shall give notice of the increase or new change as follows:

(ii) soit de l'absence de provision au compte du souscripteur;

d) toute opération résultant d'une erreur ou d'un acte non autorisé de la banque.

3. Une banque ne peut appliquer à un compte d'épargne des frais de tenue de compte durant une période au cours de laquelle le solde devient inférieur à la somme spécifiée par la banque.

Divulgation des frais

4.(1) Lorsqu'une personne ouvre un compte personnel:

a) la banque lui remet un document dans lequel:

(i) soit énumérés tous les frais applicables à ce compte au moment considéré;

(ii) soit énoncés les usages de la banque en ce qui concerne la divulgation des augmentations de frais et de l'introduction de frais nouveaux;

b) il consent par écrit à être assujetti à tous les frais applicables à ce compte.

(2) Aucune disposition de la convention prévue à l'alinéa 4(1)b) ne constitue une renonciation au droit d'opposer à la banque les obligations que lui imposent les articles 202.2 à 202.7 de la loi.

5. La banque met à la disposition du public, dans chacune de ses succursales, une liste des frais à jour.

6. La banque affiche à un endroit bien en vue de chacune de ses succursales le tarif à jour des frais couramment exigés en ce qui concerne les comptes personnels. Le tarif affiché comprend les frais exigés pour:

a) la souscription de chèques;

b) les retraits de fonds;

c) les virements;

d) l'expédition par la poste d'états de compte périodique;

e) les règlements de comptes de services publics;

f) les chèques sans provision;

g) les découverts;

h) la confirmation du solde du compte;

i) le bloquage de chèque;

j) les chèques certifiés.

7. La banque affiche dans un endroit bien en vue, à chaque guichet automatique qui lui appartient, l'information relative aux frais applicables aux opérations effectuées à l'aide de la machine. Dans ce cas, l'obligation de divulgation est remplie si l'information apparaît à l'écran de la machine.

8. La banque qui augmente des frais applicables aux comptes personnels ou en introduit de nouveaux doit en donner avis de la façon suivante:

(a) where the individual in whose name such an account is kept receives a monthly statement, notice shall be in writing and sent to the individual at least thirty days before the increase or new charge takes effect;

(b) Where an individual account holder does not receive a monthly statement, notice:

(i) shall consist of a sign or signs displayed prominently in each branch at least sixty days before the increase or new charge takes effect, or

(ii) shall be in writing and sent to the individual at least thirty days before the increase or new charge takes effect;

(c) Where the increase or new charge applies to operations performed by Automated Teller Machines belonging to the bank, notice shall be provided at each such machine at least thirty days before the change or new charge takes effect. In this case the notice requirement is satisfied if the information is transmitted on the screen of the machine.

APPENDIX 3: NEW DEMOCRATIC PARTY POSITION PAPER

NEW DEMOCRAT MINORITY REPORT ON BANK SERVICE CHARGES

INTRODUCTION

The New Democrat members of the Finance Committee believe the Committee's Report to the House on bank service charges offers a stinging indictment of both the Chartered Banks and of the laws regulating them.

The Committee Report finds that the complaints of Canadian consumers about increasing bank service charges are "soundly based". It makes clear there is no justification for the acceleration of bank charges over the past 5 years. This was also reflected in the recent national poll that showed 50% of Canadians as believing that banks levied unreasonably high service charges. That Parliament has been given a clear signal to act decisively on this issue is apparent.

While the Committee does propose some useful recommendations which will prohibit several unfair service charges and clearly specify the information which banks must provide to consumers—recommendations the New Democratic Party supports—in general, we believe the Committee's response falls far short of its harsh criticisms. New Democrats believe the Finance Committee ignored two central issues on which

a) lorsque la personne au nom de laquelle un tel compte est tenu reçoit un état mensuel, l'avis est donné par écrit et expédié au moins trente jours avant l'entrée en vigueur de l'augmentation ou des frais nouveaux;

b) lorsque le titulaire d'un tel compte ne reçoit pas d'état mensuel, l'avis est donné:

(i) soit au moyen d'une ou plusieurs affiches installées, dans un endroit bien en vue de chaque succursale, soixante jours avant l'entrée en vigueur de l'augmentation ou des frais nouveaux,

(ii) soit par écrit expédié au titulaire du compte au moins trente jours avant l'entrée en vigueur de l'augmentation ou des frais nouveaux;

c) lorsque l'augmentation ou les frais nouveaux visent les opérations effectuées à l'aide des guichets automatiques appartenant à la banque, l'avis est affiché à chacun de ces guichets au moins trente jours avant l'entrée en vigueur de la modification ou des frais nouveaux. Dans ce cas, l'obligation de donner avis est remplie si les renseignements pertinents apparaissent à l'écran de la machine.

ANNEXE 3: PRISE DE POSITION DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE

RAPPORT MINORITAIRE DES NÉO-DÉMOCRATES SUR LES FRAIS D'ADMINISTRATION PERÇUS PAR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

INTRODUCTION

Les députés néo-démocrates qui sont membres du Comité des finances considèrent que le rapport que celui-ci a présenté à la Chambre des communes sur les frais d'administration perçus par les institutions financières condamne sans réserve les banques à charte et les lois qui les régissent.

Le rapport du Comité conclut en effet que les plaintes formulées par les consommateurs canadiens au sujet de l'augmentation des frais d'administration sont tout à fait fondées. Il précise que rien ne justifie la hausse rapide du nombre et de l'importance des frais auquelle nous avons assisté au cours des cinq dernières années. À cet égard, un sondage effectué récemment à l'échelle nationale a révélé que 50 % des Canadiens considéraient que les banques percevaient des frais d'administration beaucoup trop élevés. Il ne fait aucun doute que le Parlement vient d'être avisé d'agir sans délai à ce sujet.

Bien que le Comité propose certaines recommandations judicieuses qui interdiront l'imposition de plusieurs frais d'administration abusifs et qu'il précise clairement les renseignements que les banques doivent fournir aux consommateurs (recommandations que le Parti néo-démocrate appuie), nous croyons que, d'une façon générale, la réponse du Comité n'est pas du tout à la hauteur des critiques qu'il a formulées. Selon les Néo-

Parliament should act: (1) short-term redress for Canadian consumers and (2) long-term protection for consumers in a changing financial environment.

FAIRNESS FOR CANADIAN CONSUMERS

(1) According to the most accurate available data on bank service fee income, service charges have increased at an average of 19% annually over the past five years. This increase was well in excess of the inflation rate over the same period and represents billions of dollars to bank users. A strong argument can be made that the banks have in effect, "overcharged" consumers for financial services and should be prepared to compensate them. There are precedents where regulated corporations have been required to provide redress to users in these instances, for example, Bell Canada. We therefore recommend:

That the government place a freeze on all bank service charges, with the exception of those prohibited by the Finance Committee Majority Report, for one year effective the date of this Report's tabling in Parliament.

LONG-TERM CONSUMER PROTECTION

New Democrats recognize that a temporary freeze on bank service charges in combination with the other Committee recommendations, address only the present-day circumstances facing Canadian users of banks. We believe that more meaningful protection must be provided consumers in the long term. Existing government mechanisms responsible for overseeing consumer interest with respect to financial services have proven inadequate. These include the Department of Consumer and Corporate Affairs and less directly, the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI). In large part, this is due to a restrictive interpretation of the mandates of these bodies.

There is irony in the fact that it took a parliamentary committee to blow the whistle on skyrocketing bank service charges. While this all-party exercise is clearly appreciated, the process strongly suggests the lack of an effective, institutional mechanism to respond to consumer concerns regarding Canadian financial institutions.

démocrates, le Comité des finances n'a pas abordé deux questions fondamentales au sujet desquelles le Parlement devrait prendre les mesures qui s'imposent (1) la réparation immédiate du tort causé aux consommateurs canadiens, et (2) la protection des consommateurs à long terme dans un contexte financier qui évolue constamment.

JUSTICE POUR LES CONSOMMATEURS CANADIENS

(1) Les données les plus précises dont nous disposons sur les revenus que les institutions financières tirent des frais d'administration indiquent que ces frais ont augmenté en moyenne de 19 % par année au cours des cinq dernières années. Cette augmentation est de beaucoup supérieure au taux d'inflation pour la même période et représente des milliards de dollars pour les clients des institutions financières. On pourrait facilement soutenir que les banques ont fait payer un prix excessif aux consommateurs pour les services financiers offerts et qu'elles devraient être prêtes à indemniser leur clientèle. La jurisprudence renferme des cas de sociétés réglementées, comme par exemple Bell Canada, qui ont été tenues de réparer le tort qu'elles avaient fait à leurs clients dans des circonstances semblables. En conséquence, nous recommandons:

Que le gouvernement impose un gel de tous les frais liés aux services financiers, à l'exception de ceux qui sont interdits en vertu du rapport du Comité des finances, pendant un an à compter de la date du dépôt du présent rapport au Parlement.

PROTECTION DU CONSOMMATEUR À LONG TERME

Selon les Néo-démocrates, l'imposition d'un gel temporaire des frais d'administration perçus par les institutions financières, de concert avec l'application des autres recommandations du Comité, ne ferait que corriger les problèmes actuels des consommateurs canadiens. Nous croyons qu'il serait préférable de mieux protéger les consommateurs à long terme. Les mécanismes gouvernementaux, notamment le ministère de la Consommation et des Corporations et, moins directement, le Bureau du surintendant des institutions finanicères (BSIF), chargés de défendre les intérêts des consommateurs relativement aux services financiers se sont révélés inadéquats. Cet échec est en grande partie attribuable au fait que l'on interprète les mandats de ces organismes d'une façon restrictive.

N'est-il pas ironique qu'il faille recourir à un comité parlementaire pour mettre le holà à l'augmentation spectaculaire de ces frais d'administration? Bien que cette initiative, qui a l'assentiment de tous les partis, soit très appréciée, elle démontre clairement qu'il n'existe aucun mécanisme institutionnel efficace qui soit susceptible de régler les problèmes que les institutions financières canadiennes causent aux consommateurs.

FINANCIAL SERVICES OMBUDSMAN

New Democrats believe the best way to safeguard the interests of consumers is through a financial services ombudsman. We proposed such an office in our 1985 dissenting opinion to the Finance Committee report on financial deregulation and point to the fact that similar institutions have been developed successfully in both the United Kingdom and the United States.

In the U.K., the "Banking Ombudsman" acts as a referee between banks and consumers. This Office has the power to settle unresolved complaints and levy fines on banks who do not comply with its decision. The US Consumer Advisory Council plays more of an ongoing consumer advocacy role. This body not only hears complaints from consumers but provides, from a consumer perspective, policy advice to the Federal Reserve Board on a wide number of financial issues. It also ensures that American institutions are complying with banking laws.

New Democrats believe that we should innovate and combine the best features of the British and American models. A Canadian Financial Services Ombudsman (FSO) should act as a referee, and hear and investigate complaints from consumers about service charges and other issues. If there is evidence of laws being broken, the FSO could refer the case to the appropriate authorities.

FINANCIAL SERVICES OMBUDSMAN AND FINANCIAL CHANGE

It is important that an FSO be more than a "show" office for consumer advocacy. We have entered in an era of revolutionary change in our domestic and international financial systems in which "unbundling" of bank service charges is but a small part. Tremendous advances in financial innovations and technology have the potential of leaving consumers behind and alienating them from the financial system. At the same time, the government is moving to deregulate the financial sector and allow broader powers to all institutions. New Democrats are concerned that deregulation has proceeded without appropriate consideration given to the financial service needs of average Canadians. Issues such as the implications computerization has for consumer privacy and minimum standards for financial planning, management and investment advice have yet to be discussed in the context of a deregulated environment. It is necessary that a FSO monitor industry trends from a consumer perspective and advise Parliament on possible regulatory changes.

OMBUDSMAN

Les Néo-démocrates croient que la meilleure façon de protéger les intérêts des consommateurs consiste à nommer un ombudsman qui s'occuperait uniquement du secteur des services financiers. Nous avions d'ailleurs déjà proposé la création d'un tel poste en 1985 dans un avis dissident faisant suite au rapport du Comité des finances sur la déréglementation des institutions financières. Nous avions alors signalé que des postes semblables avaient été créés avec succès au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Au Royaume-Uni, l'ombudsman sert d'arbitre entre les banques et les consommateurs. Il a le pouvoir de régler les plaintes non résolues et d'infliger des amendes aux institutions financières qui ne respectent pas ses décisions. Pour sa part, le *US Consumer Advisory Council* joue plutôt le rôle d'un protecteur du consommateur. Non seulement il entend les plaintes des consommateurs, mais il donne également des conseils en matière de programme d'action à la Banque centrale américaine sur un grand nombre de questions financières, en adoptant le point de vue du consommateur. Il s'assure aussi que les institutions américaines respectent les lois qui les régissent.

Les Néo-démocrates sont d'avis qu'il faut innover en récupérant les meilleures caractéristiques des modèles britannique et américain. L'ombudsman canadien devrait jouer le rôle d'arbitre, entendre les plaintes des consommateurs concernant les frais d'administration et d'autres questions, et mener des enquêtes pertinentes. S'il est démontré que des lois ont été violées, l'ombudsman pourrait confier le cas aux autorités compétentes.

L'OMBUDSMAN ET LE SECTEUR FINANCIER

Il importe que le poste d'ombudsman soit plus qu'une fonction symbolique. Nous assistons actuellement à un changement radical des systèmes financiers, tant au niveau canadien qu'au niveau international, et la tarification séparée des frais d'administration perçus par les institutions financières n'en est qu'un aspect. La technologie utilisée dans le secteur financier évolue tellement rapidement qu'elle pourrait faire abstraction des consommateurs et ne plus les prendre en considération. D'autre part, le gouvernement procède actuellement à une déréglementation du secteur financier qui confère des pouvoirs plus vastes à toutes les institutions. Les Néo-démocrates craignent que la déréglementation ait débuté sans qu'on ait vraiment tenu compte des besoins des Canadiens moyens à ce chapitre. Des questions comme les répercussions que l'informatisation peut avoir sur la vie privée des consommateurs et sur les normes minimales de planification financière ainsi que les conseils en matière de gestion et d'investissement n'ont pas encore été abordées dans le contexte d'une déréglementation. Il faut qu'un ombudsman surveille les diverses tendances qui se manifestent dans le secteur des services financiers, du point de vue du consommateur, et qu'il recommande au

Therefore, we recommend:

That a Financial Services Ombudsman be established empowering it to perform the consumer advocacy, referee and long-term policy advisory functions outlined above.

FINANCIAL SERVICES OMBUDSMAN AND OTHER GOVERNMENT AGENCIES

The majority on the Finance Committee suggests that OSFI might be revamped to respond to consumer concerns. However, New Democrats believe OSFI is not suited to perform an ombudsman role. OSFI is essentially mandated to ensure that financial institutions remain solvent. Giving OSFI a consumer protection role would not only stretch thin its limited resources, but would be completely alien to its current role and orientation. In contrast to the OSFI, which works closely with the chartered banks, the FSO must be autonomous to be credible as a consumer watchdog.

To effectively fulfill its advocacy function, the FSO must have access to OSFI information as well as that collected from banks and other federally-chartered financial institutions. To fulfill its referee role, the ombudsman must be easily accessible to consumers who should be able to reach the FSO either through local Consumer and Corporate Affairs offices or through a national toll-free phone number.

Therefore, we recommend the following:

That an autonomous Financial Services Ombudsman report directly to Parliament, but maintain a close working relationship with the Office of the Superintendent of Financial Institutions and the Department of Consumer and Corporate Affairs.

That the Financial Services Ombudsman, as its first order of business, collect data from the financial industry.

That the Financial Services Ombudsman establish a 1-800 toll-free number accessible to all Canadian consumers.

That the government encourage banks and other federally-regulated financial institutions to develop their own, internal ombudsman offices to work directly with a Financial Services Ombudsman.

Parlement les modifications à apporter aux documents législatifs.

En conséquence, nous recommandons:

Qu'un ombudsman soit nommé et investi de pouvoirs lui permettant de remplir les fonctions consultatives dont il vient d'être question en vue de défendre les intérêts des consommateurs, d'agir en tant qu'arbitre et d'élaborer des politiques à long terme.

L'OMBUDSMAN ET D'AUTRES SERVICES GOUVERNEMENTAUX

La plupart des membres du Comité des finances ont proposé que le BSIF fasse l'objet d'une réorganisation afin de répondre aux besoins des consommateurs. Toutefois, les Néo-démocrates croient que le BSIF ne peut jouer le rôle d'ombudsman. En effet, il a essentiellement pour mandat de veiller à ce que les institutions financières demeurent solvables. Si l'on demandait au BSIF de jouer le rôle de protecteur du consommateur, il serait obligé de mettre ses ressources limitées à rude épreuve. En outre, ce mandat serait tout à fait contraire à son rôle et à son orientation actuels. Contrairement à BSIF, qui travaille étroitement avec les banques à charte, l'ombudsman doit être indépendant pour qu'on ajoute foi à son rôle de protecteur du consommateur.

Afin d'être en mesure de remplir cette fonction de façon adéquate, l'ombudsman doit avoir accès aux renseignements dont dispose le BSIF et à ceux recueillis auprès des banques et des autres institutions financières assujetties à une charte fédérale. Pour que l'ombudsman puisse agir à titre d'arbitre, il faut que les consommateurs puissent facilement communiquer avec lui, par l'entremise des bureaux du ministère de la Consommation et des Corporations ou au moyen d'un numéro de libre appel disponible à l'échelle nationale.

En conséquence, nous recommandons:

Que l'ombudsman relève directement du Parlement, tout en collaborant étroitement avec le BSIF et le ministère de la Consommation et des Corporations.

Que la première tâche de l'ombudsman soit de recueillir des données auprès du secteur financier.

Que l'ombudsman prenne les dispositions nécessaires pour que tous les consommateurs canadiens puissent communiquer avec lui par l'entremise d'un numéro de libre appel (service 800).

Que le gouvernement encourage les banques et les autres institutions financières réglementées au niveau fédéral à mettre sur pied leurs propres bureaux de protection du consommateur en vue de travailler directement avec l'ombudsman.

FAIRNESS TO LOW-INCOME CANADIANS

A final, related issue not comprehensively dealt with by the Finance Committee is the access of low-income Canadians to financial services. We believe the recommendation of the no-frills, no-charge accounts addresses part of this problem. However, there are many low-income Canadians on social assistance who do not have savings and are forced to use money marts to cash government cheques. This is highly unfair. New Democrats believe financial services should be accessible to everyone, particularly to those in greatest need.

Therefore, we recommend:

That the government adopt solutions to the problem of government cheque cashing, such as the development of special "identification accounts" to allow low-income people to cash social assistance cheques at no cost.

That the Finance Committee review the specific problem of access by low-income Canadians to financial services, including access to credit.

CONCLUSION

New Democrats believe that fairness must be restored to the Canadian financial system. It is time that average Canadians have some control over how financial services are delivered and at whose cost. New Democrats also believe that Canadians and their governments must keep abreast of rapid changes in this critical industry. We believe these proposals will go some distance towards achieving these objectives.

FOOTNOTES

(1) Table 8 of the Background Paper indicates service charge income increased from $303 m. to 1982 to $713 m. in 1987 (excluding CSB fees as these are not paid by the consumer). This is an annual growth rate of 18.6 percent. The data in Table 8 were supplied by the banks to the Office of the Superintendent of Financial Institutions.

(2) Bank of Canada *Review*, February 1988, Table K2.

(3) Glenn B. Canner and Ellen Maland, "Basic Banking", Federal Reserve *Bulletin*, April 1987, p. 256.

JUSTICE POUR LES CANADIENS À FAIBLE REVENU

L'accès des Canadiens à faible revenu aux services financiers est une question connexe que le Comité des finances n'a pas abordée de façon approfondie. Nous reconnaissons que la recommandation relative aux comptes ordinaires sans frais règle une partie de ce problème. Toutefois, de nombreux Canadiens à faible revenu qui sont bénéficiaires de l'aide sociale n'ont pas d'économies et doivent recourir à des escompteurs pour encaisser leurs chèques du gouvernement. Cette situation est tout à fait injuste. Les Néo-démocrates croient que les services financiers doivent être accessibles à tous, tout particulièrement aux plus nécessiteux.

En conséquence, nous recommandons:

Que le gouvernement adopte des solutions pour régler le problème de l'encaissement des chèques qu'il émet, telle la création de comptes nominatifs spéciaux qui permettraient aux personnes à faible revenu d'encaisser sans frais leurs chèques de bien-être social.

Que le Comité des finances se penche sur le problème particulier de l'accès des Canadiens à faible revenu aux services financiers, y compris aux services de crédit.

CONCLUSION

Les Néo-démocrates sont d'avis que la justice doit être rétablie au sein du système financier canadien. Il est temps que le Canadien moyen exerce un certain contrôle sur la façon dont les services financiers sont offerts et sur les frais d'administration qu'on lui impose. Les Néo-démocrates croient également que les Canadiens et leurs gouvernements doivent suivre de près l'évolution rapide de ce secteur capital. Nous croyons que nos propositions nous rapprocheront de ces objectifs.

NOTES

(1) Le Tableau 8 du Document d'information indique que les revenus tirés des frais d'administration sont passés de 303 millions de dollars en 1982 à 713 millions de dollars en 1987 (à l'exclusion des commissions sur les Obligations d'épargne du Canada, dont le montant n'est pas acquitté par le consommateur). Il s'agit là d'un taux de croissance annuelle de 18,6 %. Les données du Tableau 8 ont été fournies par les banques au Bureau du Surintendant des institutions financières.

(2) Revue de la Banque du Canada, février 1988, Tableau K2.

(3) Glenn B. Canner et Ellen Maland, «*Basic Banking*», *Federal Reserve Bulletin*, avril 1987, p. 256.

(4) American Bankers' Association. "1987 Retail Deposit Services Report", Washington, D.C.: ABA, 1988, p. 65, Table 79.

(5) A.K. Jain, C. Pinson and N.K. Malhotra, "Consumer Loyalty as a Construct in the Marketing of Banking Services", International Journal of Bank Marketing, Vol. 5, No. 3 (1987).

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Finance and Economic Affairs (*Issues Nos. 150 to 156 and 167, which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

DON BLENKARN,
Chairman.

(4) *American Bankers' Association. «1987 Retail Deposit Services Report»*, Washington (D.C.), ABA, 1988, p. 65, Tableau 79.

(5) A.K. Jain, C. Pinson et N.D. Malhotra, «*Consumer Loyalty as a Construct in the Marketing of Banking Services*», *International Journal of Bank Marketing*, vol. 5, N 3, (1987).

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages pertinents du Comité permanent des finances et des affaires économiques (*fascicules n°s 150 à 156 et 167, qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
DON BLENKARN.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 24, 1988
(225)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met *in camera* at 10:22 o'clock a.m. this day, in Room 112-N Centre Block, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Simon de Jong, Murray Dorin, George Minaker, Aideen Nicholson and Norman Warner.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Terrence J. Thomas and Richard Domingue, Research Officers.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee proceeded to the consideration of bank service charges.

The Committee considered the document entitled "Background Paper on Financial Service Charges in Canada".

It was agreed,—That, in accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Standing Committee on Finance and Economic Affairs announces that it will investigate

CHARGES FOR PERSONAL FINANCIAL SERVICES

Witnesses will be called at the discretion of the Chair, and the Committee will review representations concerning the adequacy of Section 201 of the Bank Act and regulations thereunder, to determine whether:

(a) present regulations ensure that the customer has sufficient knowledge of charges for the keeping of an account;

(b) posting a notice in a readily accessible place in the branches of a bank is a fair and reasonable way of notifying customers of changes in charges for the keeping of an account;

(c) any new charges for the keeping of an account can be effected without prior consent of the customer in whose name the account is kept;

(d) a right to written notification of changes in charges and a right to advance authorisation of new charges can be waived by the customer;

(e) current charges and recent changes in charges for the keeping of an account are reasonable and fair.

The purpose of this review is to determine whether Section 201 of the Bank Act and the regulations pursuant thereto are in need of revision. The increasing role of non-bank financial institutions in the provision of retail

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 24 MARS 1988
(225)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 10 h 22 ce jour, dans la pièce 112-N, édifice du Centre, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Simon de Jong, Murray Dorin, George Minaker, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Également présents: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas et Richard Domingue, attachés de recherche.

En vertu des dispositions du paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude des frais de services bancaires.

Le Comité étudie le document intitulé «Document d'information sur les frais d'administration des services financiers au Canada».

Il est convenu,—Que, conformément au mandat qui lui est confié en vertu du paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité permanent des finances et des affaires économiques annonce qu'il examinera les

FRAIS D'ADMINISTRATION DES SERVICES FINANCIERS PERSONNELS

Des témoins seront appelés à comparaître à la discrétion du président, et le Comité examinera les points de vue qui lui seront soumis relativement à l'article 201 de la Loi sur les banques et aux règlements établis en conséquence, afin de voir:

a) si la réglementation permet au client d'être suffisamment informé des frais de tenue d'un compte;

b) si l'affichage d'un avis dans un endroit facilement accessible d'une succursale bancaire constitue une façon appropriée et raisonable d'informer les clients des modificatioins de frais de tenue d'un compte;

c) si de nouveaux frais de tenue d'un compte peuvent être exigés sans le consentement préalable du client au nom de qui le compte est tenu;

d) si le client peut renoncer à son droit d'être informé par écrit des modifications des frais et à celui d'autoriser au préalable l'imposition de nouveaux frais;

e) si les frais courants et les changements apportés récemment aux frais de tenue d'un compte sont justes et raisonnables.

Cet examen vise à établir s'il y a lieu de réviser l'article 201 de la Loi sur les banques et les règlements établis en conséquence. On veut ainsi tenir compte du rôle grandissant des institutions financières non bancaires dans

banking services, and the intended future application of Section 201 to these institutions is recognized.

At 10:58 o'clock a.m., the Committee adjourned to the Call of the Chair.

TUESDAY, APRIL 26, 1988
(234)

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met *in camera* at 3:49 o'clock p.m. this day, in Room 209, West Block, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Mary Collins, Murray Dorin, W. Paul McCrossan, Aideen Nicholson and Norman Warner.

Acting Member present: John Rodriguez for Simon de Jong.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Terrence J. Thomas and Milly Morton, Research Officers.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference under Standing Order 96(2), dated Thursday, March 24, 1988, in relation to charges for personal financial services. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, April 12, 1988, Issue No. 150.*)

The Committee proceeded to the consideration of guidelines for the Draft Report to the House.

At 5:16 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 3, 1988
(238)

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met *in camera* at 3:42 o'clock p.m. this day, in Room 209 West Block, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Simon de Jong, Murray Dorin, W. Paul McCrossan, George Minaker and Norman Warner.

Acting Member present: John Rodriguez for Michael Cassidy.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Terrence J. Thomas and Milly Morton, Research Officers.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference under Standing Order 96(2), dated Thursday, March 24, 1988, in relation to charges for personal financial services. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, April 12, 1988, Issue No. 150.*)

la prestation des services bancaires au détail, ainsi que de la proposition d'application de l'article 201 à ces institutions.

À 22 h 58, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 26 AVRIL 1988
(234)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 15 h 49 ce jour, dans la pièce 209, édifice de l'Ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Mary Collins, Murray Dorin, W. Paul McCrossan, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Membre suppléant présent: John Rodriguez pour Simon de Jong.

Également présents: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas et Milly Morton, attachés de recherche.

En vertu des dispositions du paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 24 mars 1988 relatif aux frais d'administration des services financiers personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 12 avril 1988, fascicule nº 150.*)

Le Comité entreprend l'étude des lignes directrices d'un projet de rapport à la Chambre.

À 17 h 16, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 3 MAI 1988
(238)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 15 h 42 ce jour, dans la pièce 209, édifice de l'Ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Simon de Jong, Murray Dorin, W. Paul McCrossan, George Minaker et Norman Warner.

Membre suppléant présent: John Rodriguez pour Michael Cassidy.

Également présents: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas et Milly Morton, attachés de recherche.

En vertu des dispositions du paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 24 mars 1988 relatif aux frais d'administration des services financiers personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 12 avril 1988, fascicule nº 150.*)

The Committee resumed consideration of its Draft Report to the House.

At 4:52 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 10, 1988
(242)

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met *in camera* at 3:42 o'clock p.m. this day, in Room 269 West Block, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Mary Collins, Simon de Jong, W. Paul McCrossan and George Minaker.

Acting Member present: John Rodriguez for Michael Cassidy.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Terrence J. Thomas, Research Officer.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference under Standing Order 96(2), dated Thursday, March 24, 1988, in relation to charges for personal financial services. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, April 12, 1988, Issue No. 150.*)

The Committee resumed consideration of its Draft Report to the House.

At 4:27 o'clock p.m., George Minaker took the Chair.

At 4:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 24, 1988
(247)

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met *in camera* at 7:44 o'clock p.m. this day, in Room 209 West Block, the Vice-Chairman, Robert Layton, presiding.

Members of the Committee present: Mary Collins, Simon de Jong, Murray Dorin, Robert E.J. Layton and W. Paul McCrossan.

Acting Member present: John Rodriguez for Michael Cassidy.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Terrence J. Thomas and Richard Domingue, Research Officers.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference under Standing Order 96(2), dated Thursday, March 24, 1988, in relation to charges for personal financial services. (*See Minutes of Proceedings and Evidence for Tuesday, April 12, 1988, Issue No. 150.*)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 16 h 52, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 10 MAI 1988
(242)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 15 h 42 ce jour, dans la pièce 269, édifice de l'Ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Mary Collins, Simon de Jong, W. Paul McCrossan et George Minaker.

Membre suppléant présent: John Rodriguez pour Michael Cassidy.

Également présents: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

En vertu des dispositions du paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 24 mars 1988 relatif aux frais d'administration des services financiers personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 12 avril 1988, fascicule nº 150.*)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 16 h 27, George Minaker assume la présidence.

À 16 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 24 MAI 1988
(247)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 19 h 44 ce jour, dans la pièce 209, édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Layton, (*vice-président*).

Membres du Comité présents: Mary Collins, Simon de Jong, Murray Dorin, Robert E.J. Layton et W. Paul McCrossan.

Autre membre présent: John Rodriguez pour Michael Cassidy.

Également présents: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas et Richard Domingue, attachés de recherche.

En vertu des dispositions du paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 24 mars 1988 relatif aux frais d'administration des services financiers personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 12 avril 1988, fascicule nº 150.*)

The Committee resumed consideration of its Draft Report to the House.

At 9:28 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, MAY 25, 1988
(248)

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met *in camera* at 3:49 o'clock p.m. this day, in Room 209, West Block, the Vice-Chairman, Robert Layton, presiding.

Members of the Committee present: Mary Collins, Simon de Jong, Murray Dorin, Robert E.J. Layton and W. Paul McCrossan.

Acting Member present: John Rodriguez for Michael Cassidy.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Terrence J. Thomas and Richard Domingue, Research Officers.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference under Standing Order 96(2), dated Thursday, March 24, 1988, in relation to charges for personal financial services. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, April 12, 1988, Issue No. 150.*)

The Committee resumed consideration of its Draft Report to the House.

At 5:13 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 31, 1988
(249)

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met *in camera* at 8:45 o'clock p.m. this day, in Room 209 West Block, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Mary Collins, Simon de Jong, Murray Dorin, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan, Aideen Nicholson and Norman Warner.

Acting Member present: John Rodriguez for Michael Cassidy.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Terrence J. Thomas and Richard Domingue, Research Officers.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference under Standing Order 96(2), dated Thursday, March 24, 1988, in relation to charges for personal financial services. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, April 12, 1988, Issue No. 150.*)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 21 h 28, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 25 MAI 1988
(248)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 15 h 49 ce jour, dans la pièce 209, édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert E.J. Layton, (*vice-président*).

Membres du Comité présents: Mary Collins, Simon de Jong, Murray Dorin, Robert E.J. Layton et W. Paul McCrossan.

Membre suppléant présent: John Rodriguez pour Michael Cassidy.

Également présents: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas et Richard Domingue, attachés de recherche.

En vertu des dispositions du paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 24 mars 1988 relatif aux frais d'administration des services financiers personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 12 avril 1988, fascicule nº 150.*)

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

À 17 h 13, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 31 MAI 1988
(249)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit, à huis clos, à 20 h 45 ce jour, dans la pièce 209, édifice de l'Ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Mary Collins, Simon de Jong, Murray Dorin, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Membre suppléant présent: John Rodriguez pour Michael Cassidy.

Également présents: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas et Richard Domingue, attachés de recherche.

En vertu des dispositions du paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 24 mars 1988 relatif aux frais d'administration des services financiers personnels. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 12 avril 1988, fascicule nº 150.*)

The Committee resumed consideration of its Draft Report to the House.

On motion of Murray Dorin, it was agreed,—That, the Draft Report, as amended, be adopted as the Committee's Nineteenth Report to the House and that the Chairman be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the Draft Report; and

—That, the Chairman be instructed to present the said Draft Report to the House.

It was agreed,—That, the Committee authorize the printing of the position paper of John Rodriguez, M.P. and Simon de Jong, M.P., for the New Democratic Party, in Appendix to the Committee's Nineteenth Report to the House.

It was agreed,—That, the Committee authorize the printing of 5,000 copies of the Nineteenth Report to the House in relation to charges for personal financial services.

It was agreed,—That, the Committee authorize that a press conference be held, following the tabling of its Nineteenth Report in relation to charges for personal financial services, to the House of Commons on Monday, June 6, 1988, at 11:30 o'clock a.m. in the Theatre of the National Press Building.

At 9:58 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

Sur motion de Murray Dorin, il est convenu,—Que le projet de rapport, tel que modifié, soit adopté à titre de Dix-neuvième Rapport du Comité à la Chambre et que le président soit autorisé à y apporter les modifications d'ordre typographique ou rédactionel nécessaires, sans toutefois en changer la teneur; et

— Que, le président reçoive instruction de présenter ledit Rapport à la Chambre.

Il est convenu,—Que le Comité autorise l'impression de l'opinion dissidente de John Rodriguez, député et Simon de Jong, député, pour le Nouveau Parti Démocratique, en annexe au Dix-neuvième Rapport du Comité à la Chambre.

Il est convenu,—Que le Comité autorise l'impression de 5,000 copies du Dix-neuvième Rapport ayant trait aux frais d'administration des services financiers personnels.

Il est convenu,—Que le Comité autorise qu'une conférence de presse soit tenue, suivant la présentation de son Dix-neuvième Rapport, ayant trait aux frais d'administration des services financiers personnels, à la Chambre le lundi 6 juin 1988 à 11 h 30 au Théâtre de l'Édifice national de la presse.

À 21 h 58, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 168

Wednesday, June 1, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 168

Le mercredi 1er juin 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the Draft Legislation and Regulations to Implement Income Tax Reform (April 1988)

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude de l'Avant-projet de législation et de Règlement visant la mise en oeuvre de la réforme fiscale (Avril 1988)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

23737—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert E.J. Layton

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert E.J. Layton

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 1, 1988
(250)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 3:44 o'clock p.m. this day, in Room 209 West Block, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin and Robert E.J. Layton.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director and David Weyman, Consultant.

Witnesses: *From the Tax Policy and Legislation Branch of the Department of Finance*: David Dodge, Senior Assistant Deputy Minister; Al Short, Director General, Legislation; Victor Peters, Special Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister; Dan MacIntosh, Senior Tax Policy Officer.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the Draft Legislation to implement Income Tax Reform and Preferred Share Financing. (*See Minutes of Proceedings and Evidence Tuesday, May 17, 1988, Issue No. 164.*)

The witnesses answered questions.

At 5:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 1er JUIN 1988
(250)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit aujourd'hui à 15 h 44, dans la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin et Robert E.J. Layton.

Aussi présents: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de la recherche; David Weyman, conseiller.

Témoins: *De la Direction de la politique et de la législation de l'impôt du ministère des Finances*: David Dodge, sous-ministre adjoint principal; Al Short, directeur général, Législation; Victor Peters, conseiller spécial du sous-ministre adjoint principal; Dan MacIntosh, agent supérieur, Politique de l'impôt.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de l'avant-projet de législation et de règlement visant la mise en oeuvre de la réforme fiscale et du financement par actions privilégiées. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 17 mai 1988, fascicule nº 164.*)

Les témoins répondent aux questions.

À 17 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Wednesday, June 1, 1988

• 1542

The Chairman: I call the meeting to order. We are continuing with our hearings under Standing Order 96(2) dealing with consideration of draft regulations and legislation to implement tax reform. Our witnesses are the tax planning portion of the Department of Finance. They are all here, including David Dodge and Mr. Short. So if we could just move right ahead, I think that would be the best. Do you want to introduce everybody, David, to make sure we have everyone?

Mr. D. Dodge (Senior Assistant Deputy Minister, Department of Finance): I do not think we need to introduce everybody, Mr. Chairman. We are the same gang as has been here through the process.

I guess I might say that what we have come prepared for today is to deal with the three issues that we really did not get to in the last three hearings, the administration and compliance, the anti-avoidance rules and the preferred share rules, which we did not touch on.

The Chairman: Yes, that sounds fine.

Mr. Dodge: In your absence, using the little guide which we had passed out, we worked through the first two pages of that, but we had not got to the third page nor had we done preferred shares. So that is what we have come prepared to do, but we are in your hands, of course.

The Chairman: How would you like to start off with this preferred share thing, which is a relatively separate publication? Maybe you could start off by telling us why we are doing this, why we have to go to all this trouble to do what we are doing, in view of the fact that we have lowered corporate tax rates.

Mr. Dodge: I would like to turn to Al Short on that. We have prepared a simple piece of paper, because the draft legislation is far from simple.

The Chairman: Good. We can perhaps have that then. Do you want to go ahead, Al?

• 1545

Mr. A. Short (Director of Analysis, Department of Finance): Mr. Chairman, the preferred-share rules were introduced in the context of a number of other measures we are addressing—after-tax financing or the transfer of deductions. It is rather consistent with the approach taken in dealing with certain assets, the carve-out rules for resource properties, the rules relating to the utilization of

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mercredi 1er juin 1988

Le président: La séance est ouverte. En vertu du paragraphe 96(2) du règlement, nous continuons à examiner l'avant projet de législation et de règlement sur la mise en oeuvre de la réforme fiscale. Nos témoins du ministère des Finances sont tous de la Direction de la planification de l'impôt. Ils sont tous ici aujourd'hui, y compris David Dodge et M. Short. Nous allons donc nous mettre au travail sans plus tarder. David, voulez-vous nous présenter ceux qui vous accompagnent?

M. D. Dodge (sous-ministre adjoint principal, ministère des Finances): Je ne crois pas que ce soit nécessaire de vous les présenter tous, monsieur le président. C'est la même équipe qui participe à vos travaux depuis le début.

Toutefois, je vous signale que nous sommes venus préparés pour examiner aujourd'hui les trois questions que nous n'avons pas eu le temps d'aborder au cours des trois dernières séances, à savoir l'application et l'observation de la loi, les règles anti-évitement et la réglementation sur les actions privilégiées.

Le président: D'accord, ça m'apparaît excellent.

M. Dodge: En votre absence, nous avons examiné toutes les questions énumérées sur les deux premières pages de l'index que nous vous avons distribué, mais nous ne nous sommes pas rendus à la troisième page et nous n'avons pas traité des actions privilégiées. Voilà donc ce que nous avons prévu pour aujourd'hui, mais nous ferons comme vous voudrez.

Le président: Voulez-vous commencer par les actions privilégiées puisqu'il s'agit d'un document distinct? Vous pourriez d'abord nous expliquer pourquoi vous proposez ces changements et pourquoi nous devrions nous donner tout ce mal puisque nous avons déjà abaissé les taux d'imposition des sociétés.

M. Dodge: Je vais laisser Al Short répondre à cette question. Nous avons préparé un document d'information plus simple puisque l'avant-projet de loi est loin d'être simple.

Le président: Excellent. Vous pouvez nous le remettre. Voulez-vous commencer, Al?

M. A. Short (directeur de l'analyse de l'impôt, ministère des Finances): Monsieur le président, les règles sur les actions privilégiées sont proposées en parallèle avec un certain nombre d'autres mesures touchant le financement après impôts ou le transfert des déductions. Ces règles correspondent d'assez près à l'approche adoptée à l'égard de certains éléments d'actifs, notamment les

[*Texte*]

deductions and credits on a change of control, and the limited partnership rules.

The problem with preferred shares is generally, when paid by one corporation to another, they are received tax free. This exemption recognizes that dividends very often do not go directly from the corporation to the ultimate shareholder, but they can go through one or more of a chain of corporations. To impose tax each time a dividend is paid through a chain of corporations would end up with fairly serious double or multiple taxation.

The tax-free receipt of dividends, particularly on preferred shares, in a number of circumstances, creates a bias in terms of financing for preferred-share financing rather than the use of debt.

The Chairman: Could you explain that to us, that 28% corporate tax?

Mr. Short: If we take, for example, a 28% federal and a 12% provincial, for a total tax rate of 40%, I think we could explain it fairly easily. A corporate investor, taxable at a 40% rate, would net $60 after receipt of $100 of interest. There would be $40 of tax on the recipient. Now, if instead of investing in debt the corporation acquired shares of the other corporation which yielded anything above $60, let us say it yielded $70, the investor would have an after-tax yield not of $60 but of $70.

The Chairman: But is that not exactly the situation that exists if it is an individual holding common shares in a corporation? For example, people will often buy Bell Telephone shares because there is a dividend tax credit and so on. Is that not a common practice anyway?

Mr. Short: Yes, it is, and there is an incentive. The dividend tax credit does provide a significant incentive for individuals to invest in shares of Canadian companies. But I would like to focus, with your permission, Mr. Chairman, on the problem of preferred-share financing as opposed to debt financing and the problem for the tax system from this.

You appreciate that if, instead of issuing debt and paying $100 of interest, the company issued preferred shares that carried a $70 dividend rate, then the dividend-paying company itself would have reduced its financing cost to $70, as opposed to $100. The recipient corporation would receive $70, as opposed to $60.

The Chairman: You do not need to deduct the interest, though, do you? You could not deduct the interest.

• 1550

Mr. Short: The payer could not.

[*Traduction*]

règles concernant les biens restreints dans le secteur des ressources, les règles touchant l'utilisation des déductions et des crédits en cas de changement de contrôle et les règles applicables aux sociétés en commandite.

Le problème créé par les actions privilégiées tient au fait que les dividendes versées par une société à une autre le sont généralement en condition d'exonération. L'exemption vise à tenir compte du fait que les dividendes sont rarement versés directement par une société à l'actionnaire ultime mais qu'il passe plutôt par une ou plusieurs entités faisant partie d'une série de sociétés. Si nous devions taxer le dividende chaque fois qu'il est versé à une des sociétés de la chaîne, cela créerait un sérieux problème de double voire de multiple imposition.

Dans nombre de cas, les dividendes touchés en franchise d'impôts, particulièrement sur les actions privilégiées, favorisent le financement par émission d'actions privilégiées plutôt que par emprunt.

Le président: Pouvez-nous nous l'expliquer en utilisant le taux d'imposition des sociétés de 28 p. 100?

M. Short: Je crois pouvoir vous l'expliquer assez facilement en prenant pour exemple un taux d'imposition combiné de 40 p. 100, soit 28 p. 100 au fédéral et 12 p. 100 au provincial. Une société imposable à 40 p. 100 réaliserait un gain net de 60$ sur 100$ d'intérets reçus. Le récipiendaire aurait à acquitter 40$ d'impôts. Cependant, si au lieu d'acheter des titres de créances, la société investissait dans l'achat d'actions d'une autre société rapportant plus de 60$—disons par exemple 70$—elle aurait un rendement après impôt de 70$ au lieu de 60$.

Le président: Mais n'est-ce pas exactement ce qui se produit si un particulier détient des actions ordinaires d'une société? Par exemple, des investisseurs achètent souvent des actions de Bell Téléphone pour profiter du crédit d'impôt pour dividendes. N'est-ce pas une pratique courante?

M. Short: Oui, et c'est une mesure d'encouragement. Le crédit d'impôt pour dividendes constitue pour les particuliers une importante mesure d'encouragement à l'achat d'actions de sociétés canadiennes. Toutefois, monsieur le président, j'aimerais parler plus particulièrement, avec votre permission, du problème du financement par émission d'actions privilégiées en remplacement du financement par emprunt et des difficultés que cela crée pour le fisc.

Vous comprendrez que si, au lieu d'émettre des titres de créance et de verser 100$ d'intérêts, la société émet des actions privilégiées sur lesquelles elle verse un dividence de 70$, la société émettrice ramène alors ses coûts de financement de 100$ à 70$. La société récipiendaire reçoit 70$ plutôt que 60$.

Le président: Les intérêts ne doivent pas être déduits, n'est-ce pas? Les intérêts ne peuvent être déduits.

M. Short: Le payeur ne pourrait pas le faire.

[*Text*]

The Chairman: It is a non-deductible expense and I suppose has to be "eaten" out of capital cost allowance, or something like that.

Mr. Short: If he paid interest, of course the interest would be deductible. In those circumstances his tax cost would be $60, on the share we are dealing with. But if he is not in a taxable position and is not in a position to utilize the deduction, then the cost of interest would be $100 to him, whereas the cost of a dividend would be only $70.

The Chairman: I understand.

Mr. Short: The difference in this case is really borne by the tax system. We simply do not get the tax from the financial institution, or the lender, in this case, because he has taken what is essentially a return on his capital in a tax-free form rather than in a taxable form. In the example I have used, where instead of paying interest of $100 there is a preferred share dividend of $70, governments, federal and provincial combined, bear the cost, if you assume the recipient would be taxable on the receipt.

This use of preferred shares instead of debt financing is generally referred to as "after-tax financing". It had become fairly widespread in the mid-1970s. I guess the first time the government addressed the issue was in 1978, when it enacted legislation that would deny the intercorporate dividend deduction on dividends received by a financial institution on term preferred shares.

After-tax financing has continued to be a source of revenue loss to the government since that time, essentially for three reasons. Successful after-tax financing may be affected by the issuance of shares that do not carry retraction privileges as such, but rather preferred shares that yield dividends at a fixed or perhaps a floating rate.

The use of after-tax financing by non-financial institutions has grown significantly. Companies that are in a taxable position with funds available for investment, rather than investing in interest-bearing securities, can obtain a higher yield by investing in preferred shares. In addition, the preferred share rules were subject to a significant exception, that even a financial institution was in a position to invest in term preferred shares and receive dividends up to 10% where they were listed on the market.

To reduce the tax advantages of preferred share financing, the tax reform paper in June 1987 suggested a scheme in which a special tax would be introduced on dividends paid on preferred shares.

[*Translation*]

Le président: Il s'agit d'une dépense non déductible qui doit, j'imagine, être imputée à la déduction pour amortissement, ou quelque chose du genre.

M. Short: Si la société émettrice a payé des intérêts, elle peut bien entendu les déduire. Dans ces cas-là, elle aurait à payer 60$ d'impôt. Toutefois, si elle n'a pas de revenu imposable et n'est donc pas en mesure d'utiliser elle-même la déduction, alors elle paierait 100$ d'intérêt alors que le dividende ne lui aurait coûté que 70$.

Le président: Je comprends.

M. Short: Dans ce cas-là, c'est le fisc qui fait les frais de la différence. L'établissement financier, ou le prêteur, dans ce cas-ci n'acquitte pas l'impôt parce qu'il a tout simplement touché un rendement sur son capital en franchise d'impôt. Dans l'exemple que j'ai donné, au lieu de payer 100$ d'intérêt, la société verse un dividence de 70$ sur une action privilégiée, et cela aux frais des gouvernements fédéral et provincial, si l'on suppose que le récipiendaire aurait dû acquitter l'impôt sur le dividende reçu.

Nous appelons généralement cette utilisation d'action privilégiée en remplacement du financement par emprunt le «financement après impôt». C'est une pratique devenue assez généralisée depuis le milieu des années 1970. Le gouvernement s'est attaqué au problème la première fois en 1978, je crois, lorsqu'il a adopté une loi permettant au fisc de refuser la déduction pour dividende inter-société reçu par un établissement financier sur des actions privilégiées à terme.

Depuis cette époque, le financement après impôt continue à priver le gouvernement d'un revenu, essentiellement pour trois raisons. Le financement après impôt peut se faire au moyen de l'émission d'actions privilégies qui ne comportent pas de privilège de rachat comme tel mais qui rapporte des dividendes à taux fixe ou même à taux flottant.

Les établissements non financiers ont de pluls en plus recours au financement après impôt. Les sociétés qui ont des revenus imposables et qui disposent donc de fonds à investir peuvent obtenir un rendement plus élevé en achetant des actions privilégiées qu'en achetant des titres portant intérêt. Par ailleurs, les règles applicables aux actions privilégiées étaient assorties d'une exception importante, de sorte que même les établisssements financiers étaient en mesure d'acheter des actions privilégiées à terme et de toucher des dividendes jusqu'à concurrence de 10 p. 100 lorsque ces actions étaient cotées en bourse.

Afin de réduire l'avantage fiscal résultant du financement par émission d'actions privilégiées, le livre blanc sur la réforme fiscale paru en juin 1987 proposait l'instauration d'un impôt spécial sur les dividendes versés sur actions privilégiées.

[*Texte*]

• 1555

The way in which it works is relatively straightforward. A new tax is imposed under Part VI.1 of the act that is generally at the rate of 25% on corporations.

The Chairman: Which corporations face 25%?

Mr. Short: The corporation paying the dividends pays the 25% on the category of shares we call taxable preferred shares.

The Chairman: On $100, I have to pony up $25 for the department.

Mr. Short: Yes, that is correct.

The Chairman: Is this not similar to an advanced corporate tax?

Mr. Short: In some respects, Mr. Chairman, it would be. However, there are very important differences. Let me refer simply for the moment to two of them. One is that this tax applies only to preferred shares and those that fall into the category of being taxable preferred shares. A second difference is that in order to accommodate the problems for many small businesses, there is an annual threshold amount of $500,000 of dividends on such shares that will not attract the tax.

The Chairman: It only applies after the first $500,000.

Mr. Short: After the first $500,000.

The Chairman: So a small leak is okay but a big leak is no good.

Mr. Short: I think the threshold amount was really in recognition of the problems for small business. It is subject to what you might call a "claw-back". If the dividends paid exceed $1 million, the $500,000 is reduced. Thus, for example, if a corporation paid in a previous year $1.2 million in dividends on taxable preferred shares, its threshold of $500,000 would be reduced by $200,000; that is, the excess of the $1.2 of total dividends over $1 million. So that its exemption would be reduced to $300,000. For large corporations, in effect, there is no special—

The Chairman: Right. Is it $500,000 per preferred share issue?

Mr. Short: No.

The Chairman: It is in total for the whole company.

Mr. Short: It is in total for the whole company and if the company is associated or related to other corporations, the $500,000 threshold relates or applies to the related group of corporations.

The Chairman: Is that companies with *de jure* control?

Mr. Short: Yes, related control. These are—

The Chairman: Ownership control?

[*Traduction*]

Ce régime est relativement simple. Un nouvel impôt sur les sociétés, généralement de 25 p. 100, est imposé en vertu de la partie VI.1 de la loi.

Le président: Quelles sociétés sont imposées à 25 p. 100?

M. Short: La société qui verse le dividende paie un impôt de 25 p. 100 sur la catégorie d'actions que nous appelons des actions privilégiées imposables.

Le président: Sur 100$ de dividende, je dois verser 25$ au ministère.

M. Short: Oui, c'est exact.

Le président: N'est-ce pas comparable à l'impôt anticipé des sociétés?

M. Short: Oui, à certains égards, monsieur le président. Toutefois, il y a d'importantes différences. Permettez-moi de n'en mentionner que deux. D'abord, l'impôt ne s'applique qu'aux actions privilégiées et à celles qui appartiennent à la catégorie des actions privilégiées imposables. Ensuite, afin d'atténuer les difficultés que cela créerait pour de nombreuses petites entreprises, les dividendes ne sont pas imposables jusqu'à concurrence d'un seuil annuel de 500,000$.

Le président: L'impôt ne s'applique qu'aux dividendes dépassant 500,000$.

M. Short: Oui.

Le président: Ainsi, une petite fuite est acceptable mais une grosse fuite ne l'est pas.

M. Short: Ce seuil a été établi pour atténuer les problèmes que les nouvelles règles créeraient pour les petites entreprises. Il y a en quelque sorte une disposition de «récupération». Si le montant des dividendes servis dépasse un million de dollars, l'exemption annuelle de 500,000$ est réduite. Ainsi, par exemple, si une société a versé 1,2 million de dollars de dividende sur des actions privilégiées imposables au cours de l'exercice précédent, son seuil de 500,000$ sera réduit de 200,000$, soit la différence entre 1,2 million de dividende par rapport au seuil de un million. Ainsi, son exemption serait réduite de 300,000$. Dans le cas des grandes sociétés, il n'y a pas. . .

Le président: C'est juste. S'agit-il d'un seuil de 500,000$ par émission d'actions privilégiées?

M. Short: Non.

Le président: Le seuil vaut pour la société tout entière.

M. Short: Il s'agit du total pour la société tout entière et, si la corporation est associée ou liée à d'autres corporations, le seuil de 500,000$ s'applique aux groupes de sociétés liées.

Le président: S'agit-il de sociétés détenant un contrôle «de droit»?

M. Short: Oui. Il s'agit de. . .

Le président: De propriétés?

[*Text*]

Mr. Short: *De jure* control, yes. That is the description of the general Part VI.1 tax, as we refer to it. There is a special higher tax that applies to dividends paid on what are referred to as short-term preferred shares, which are those that are retractable within five years of the date of issue. These are essentially short-term debt-substitute shares. The tax rate for these is 66 2/3%. Assuming a 40% corporate tax rate—

The Chairman: This is 66 2/3% on what?

Mr. Short: The amount of the dividend.

The Chairman: So that of a $100 dividend, you pay $66 in taxes.

• 1600

Mr. Short: Yes. That, Mr. Chairman, places the company in the same position it would have been had it paid interest of $166.00 and deducted it for tax purposes at 40%, which would have a net after-tax cost of $100.00. We are putting this special category of share, which is truly a debt-substitute share, in exactly the same position as debt.

Mr. Cassidy: This is the simpler system, is it not?

The Chairman: Well, simplification is very important in this tax reform.

Mr. V. Peters (Special Adviser to the Senior Assistant Deputy Minister, Department of Finance): If the amount of the dividend had been $60.00 in your question as opposed to $100.00, then the amount of tax that would have had to have been paid would have been $66.00.

The Chairman: It would have been $40.00.

Mr. V. Peters: Yes, $40.00, which equates to $100.00 total cost minus $40.00 of tax.

The Chairman: Well, that is all very interesting, but all of your statistics show that very few corporations pay the full nominal rate in an annual situation, and what you have done is calculate everything at the maximum rate. Why do you not just amend the corporate laws of the country and prohibit the issue of these kind of shares? It is very simple to do that.

Mr. Short: No, Mr. Chairman, as attractive as that might be I am not sure that it is within the federal jurisdiction to prohibit companies from issuing preferred shares.

The Chairman: It certainly is under the Canada Corporations Act.

Mr. Short: I think that is probably true, but even a more fundamental reason is that there are fundamental and commercial reasons why people want to have preferred shares, and I am not sure that it is appropriate to deny those within the corporate law system.

[*Translation*]

M. Short: Oui, de contrôle de droit. Voilà donc la description de l'impôt général de la partie VI.1 comme nous l'appelons. Il s'agit d'un impôt spécial plus élevé qui s'applique aux dividendes servis sur ce que nous appelons des actions privilégiées à court terme, c'est-à-dire celles qui sont rachetables dans les cinq ans suivant la date d'émission. Il s'agit essentiellement des actions émises en remplacement de titres de créance à court terme. Le taux de l'impôt sur ces dividendes est de 66 2/3 p. 100. En supposant un taux d'imposition de 40 p. 100. . .

Le président: Il s'agit de 66 2/3 p. 100 sur quoi?

M. Short: Sur le montant du dividende.

Le président: Ainsi, si le dividende est de 100$, il y a 66$ d'impôt.

M. Short: Oui. Ainsi donc, monsieur le président, la société est placée dans la même position que si elle avait versé 166$ d'intérêt et qu'elle l'avait déduit à 40 p. 100 pour fin d'impôt, le coût net après impôt aurait donc été de 100$. Nous plaçons donc cette catégorie spéciale d'action, qui remplace en réalité le financement par emprunt, dans la même position exactement qu'une créance.

M. Cassidy: C'est le régime le plus simple n'est-ce pas?

Le président: La simplification est très importante pour cette réforme fiscale.

M. V. Peters (conseiller spécial auprès du sous-ministre adjoint principal, ministère des Finances): Si le montant du dividende avait été de 60$ dans votre exemple au lieu de 100$, le montant de l'impôt qui aurait dû être versé aurait été de 66$.

Le président: Il aurait été de 40$.

M. V. Peters: Oui, 40$, ce qui équivaut à 100$ comme coût total moins 40$ d'impôt.

Le président: Tout cela est bien intéressant, mais l'ensemble de vos statistiques montre bien que peu de sociétés paient le taux d'imposition nominal complet pour une année, et vous n'avez fait que calculer tout cela à un taux maximum. Pourquoi ne pas modifier les lois sur les sociétés au Canada pour interdire l'émission de ce genre d'action? Ce serait très simple à faire.

M. Short: Non, monsieur le président, pour aussi attrayant que cela puisse paraître, je ne suis pas certain que le gouvernement fédéral puisse interdire aux sociétés d'émettre des actions privilégiées.

Le président: Il peut certainement le faire en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes.

M. Short: C'est probablement vrai, mais une raison plus fondamentale tient à des motifs commerciaux pour lesquels les gens veulent acquérir des actions privilégiées, je ne suis donc pas certain qu'on puisse le leur refuser dans le cadre de la législation fiscale concernant les sociétés.

[*Texte*]

What we are attempting to do here is not to penalize. I think it is important to understand it is not to penalize preferred shares. It is simply to treat them in the same way as debt from a tax system's point of view.

The way we achieve this, Mr. Chairman, is that we apply the tax to the amount of the dividend paid, and then we allow a deduction in calculating the taxable income of the corporation with respect to that tax. If you had a fully taxable company at a 40% rate, if it were to pay $100.00 of interest, its after-tax cost would be—

The Chairman: A company fully taxable at the full rate would always borrow money, rather than go the preferred share route, if it was a question of obtaining financing, unless it just so happened that the only way to get the money would be a preferred share.

Mr. Short: No, it may for other reasons want to issue preferred shares, and the point I am trying to make by perhaps labouring this point is that we have a mechanism that will say to the corporation it will be in the same position. By paying the 25% tax, we allow a deduction in calculating the corporation's income for five-halves of that amount.

The Chairman: How do you do that?

Mr. Short: We allow a deduction.

The Chairman: This is a situation where you have paid $100.00 dividend, and that means you pay $25.00 to the Minister of National Revenue. Now what is the situation then with respect to the corporation's corporate tax position?

Mr. Short: The corporation in that case, Mr. Chairman, would be entitled to a deduction of five-halves of this dividend tax.

The Chairman: That is $25.00. Five-halves is $25.00.

Mr. Short: At $25.00, it would be $62.50. Now at a 40%—

The Chairman: It could deduct that much what, from its corporate tax, or from its taxable income?

• 1605

Mr. Short: It is from its taxable income. The deduction is worth $25 to the corporation at a 40% rate. It is 40% of the $62.50. In effect the company has recovered the special tax we have imposed on the dividend. It is fully appropriate in systems terms because by paying dividends rather than interest on the funds employed in the business, the company has not used the system in an after-tax financing way. It has denied to itself the opportunity to deduct the interest and we are allowing it to recapture the special tax it is required to pay in any event by way of this deduction. For a fully taxable company—

[*Traduction*]

Nous avons évité la pénalisation. Il est important de comprendre que nous ne voulons pas pénaliser les actions privilégiées. Il s'agit simplement de les traiter de la même façon qu'une créance du point de vue du régime fiscal.

Nous y sommes arrivés, monsieur le président, en appliquant l'impôt au montant du dividende payé, et nous permettons ensuite une déduction par le calcul du revenu imposable de la société par rapport à cet impôt. Si une société est pleinement imposable à un taux de 40 p. 100, si elle devait laisser 100$ d'intérêt, son coût après impôt serait. . .

Le président: Une société qui serait pleinement imposable au plein taux emprunterait toujours de l'argent, plutôt que d'émettre des actions privilégiées, s'il s'agit vraiment d'obtenir du financement, à moins qu'elle ne puisse faire autrement pour obtenir de l'argent que d'émettre des actions privilégiées.

M. Short: Non, la société peut, pour d'autres raisons, vouloir émettre des actions privilégiées, et j'essayais de vous expliquer, avec difficulté peut-être, que nous avons un mécanisme qui fera connaître à la société qu'elle se trouvera dans la même position. Si elle paie un impôt de 25 p. 100, nous permettons une déduction par le calcul du revenu de la société pour cinq parts du montant.

Le président: Comment faites-vous?

M. Short: Nous permettons une déduction.

Le président: Prenons cet exemple où la société a versé un dividende de 100$, cela signifie qu'elle paie 25$ au ministre du Revenu national. Qu'en est-il de la situation de l'impôt de la société?

M. Short: Dans ce cas-ci, monsieur le président, la société aurait droit à une déduction de cinq demis de l'impôt pour dividende.

Le président: Autrement dit 25$. Cinq parts représentent 25$.

M. Short: À 25$, il s'agirait de 62.50$. Non, à 40 p. 100. . .

Le président: On pourrait déduire autant de l'impôt de la société ou du revenu imposable?

M. Short: Du revenu imposable. La déduction vaut 25$ pour la société à un taux de 40 p. 100. Il s'agit de 40 p. 100 de 62.50$. De fait, la société a récupéré l'impôt spécial que nous avons imposé sur le dividende. C'est tout à fait normal dans le cadre du régime puisqu'en versant des dividendes plutôt que des intérêts sur les fonds utilisés dans l'entreprise, la société n'a pas utilisé le régime pour du financement après impôt. Elle n'a pas saisi l'occasion de déduire l'intérêt et nous lui permettons de recouvrer l'impôt spécial qu'elle doit verser de toute façon par le biais de cette déduction. Pour une société pleinement imposable. . .

[*Text*]

The Chairman: Why would you not say that it is entitled to deduct just $25 from its taxable income?

Mr. Short: Mr. Chairman, you could say that it should have $25 deductible from its tax payable, but that has a number of systemic problems. The 40% assumes a federal and provincial rate and it would be up to the federal government and the provinces to separately provide a credit. In addition there is the problem of the carry-over. There is not an easy mechanism for allowing a carry-over of the extent to which you could not offset the deduction. We have a standard carry-over mechanism built within the system for non-capital losses, the carry-over business losses.

This deduction of $62.50 becomes a deduction in calculating the income. If that flows through to create a loss, it goes automatically into the non-capital loss carry-over provisions and can be carried back to offset any taxable income that might have risen in any of the three preceding taxation years and, as you know, will permit it to be carried over to the subsequent seven taxation years. I guess this was the best mechanism for achieving what we think was appropriate.

Mr. Layton: Mr. Chairman, one of the reasons why the strict transfer of the tax paid to a tax credit, $25. . . This is going to be a complicated question and a complicated answer. I will wait for a moment to be sure that I have the question and the answer I am looking for.

You remarked a moment ago that the $25 transfer the chairman was suggesting might be a simpler formula would run into systemic complications. One of the immediate problems that could be picked up quickly by any of us was that a 40% tax rate is a combination of 28% and 12% or some other numbers. It might not be exactly 40% in whichever province you are in. Let us stick with the five-halves and allow the actual tax to be applied against it.

Can I be assured that the system the forumula proposed, the five-halves, the deductibility and the carrying forward of losses, will divide this between the two governments fairly? Is the federal government picking up more than its share as a result of this formula?

The Chairman: Who gets the $25? Does it all go to the federal government or is the $25 you have given us in your example proportionately provincial and federal?

• 1610

Mr. Short: No, the tax itself is federal, but we have—

[*Translation*]

Le président: Pourquoi ne pas prétendre que la société a le droit de déduire 25$ seulement de son revenu imposable?

M. Short: Monsieur le président, on pourrait dire que la société aurait un déductible de 25$ pour l'impôt qu'elle doit verser, mais cela pose un certain nombre de problèmes. Les 40 p. 100 représentent le taux fédéral et provincial et il appartiendrait au gouvernement fédéral et aux provinces d'offrir séparément un crédit. De plus, il y a aussi ce problème de report. Il n'y a pas de mécanisme facile permettant un report de la mesure à laquelle on ne pourrait compenser la déduction. Nous avons un mécanisme type de report qui fait partie du régime pour les pertes autres qu'une perte en capital, les pertes que doit reporter une entreprise.

Cette déduction de 62.50$ devient une déduction aux fins du calcul de l'impôt. S'il en résulte une perte, automatiquement, elle fait l'objet des dispositions pour les pertes autres qu'une perte en capital qui sont reportés et qu'on peut rappeler pour compenser tout revenu imposable au cours des trois années précédentes d'imposition. Comme vous le savez, la disposition permet le report au cours des sept années d'imposition subséquentes. C'est là à notre avis le meilleur mécanisme pour faire ce qui nous semblait approprié.

M. Layton: Monsieur le président, l'une des raisons pour lesquelles le strict transfert de l'impôt versé pour un crédit d'impôt, 25$. . . Ce sera une question complexe et une réponse complexe également. Je vais attendre un instant pour m'assurer de bien connaître la question et trouver la réponse appropriée.

Vous avez dit il y a un instant que le transfert de 25$ suggéré par le président pourrait présenter une formule plus simple et qu'elle causerait des complications systémiques. Un de nous pourrait y avoir des problèmes immédiats, autrement dit un taux d'imposition de 40 p. 100 est une combinaison de 28 p. 100 et 12 p. 100 ou d'autres chiffres. Ce n'est peut-être pas exactement 40 p. 100, cela dépend de la province où on se trouve. Conservons les cinq demies dont nous avons parlé pour permettre que le taux réel soit appliqué à ces nombres.

Est-ce qu'on peut me garantir que le système, la formule proposée, les cinq demies, la déductibilité et le report des pertes permettront une répartition équitable entre les deux gouvernements? Est-ce que le gouvernement fédéral ne va pas prendre plus que sa part si on utilise cette formule?

Le président: Qui reçoit les 25$? Est-ce que le gouvernement fédéral les reçoit en entier ou est-ce que ces 25$ que vous nous avez servis comme exemple seront partagés entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial?

M. Short: Non, l'impôt lui-même est fédéral, mais nous avons. . .

[*Texte*]

The Chairman: That means you have increased the federal corporate tax rate to 40%.

Mr. Short: Mr. Chairman, that was not a period, simply a comma. It is misleading to stop there. It is a federal tax, but it is one we have agreed is to be shared with the provinces.

The Chairman: Have the provinces agreed to this? They have agreed to all sorts of wonderful things with us: every time we do tax reform, they change the rates.

Mr. Dodge: You will recall, Mr. Chairman, that initially the proposed sharing was 30¢ to the province and 70¢ to the federal government. We have subsequently discussed this further with the provinces, and, if I recall correctly, 35¢ will now go to the province and 65¢ to the federal government.

The Chairman: We surrendered a little more, did we?

Mr. Dodge: They did not lower their rates as much as we had anticipated.

The Chairman: Let us put it this way: in terms of corporate tax—with which we are dealing here—Quebec has its own corporate tax, and so does Ontario and so, I believe, does British Columbia.

Mr. Dodge: Alberta.

The Chairman: Alberta does, not British Columbia. I suggest to you that 80% or maybe 90% of the business in Canada is conducted in those three provinces. The corporate head offices are there, and those are the provinces that collect the corporate tax. Why do we not just talk about federal tax at 28% at the gross because, after all, when you start fooling around at 40%, you are becoming mother hen to very little business.

Mr. Dodge: No. As you recognize, the allocation formula spreads the corporate base on the basis of sales and employees across all provinces.

The Chairman: That happens to be in a sales company; it does not have to be in other companies, though. It is only a spread if you conduct business in other provinces.

Mr. Dodge: If you sell anything—

The Chairman: No, if you happen to have an office or you do something—

Mr. Dodge: A permanent establishment.

The Chairman: That is right, and you have your establishments in Ontario, Quebec, and Alberta.

Mr. Dodge: Mr. Chairman, the whole system goes on the corporate and personal sides. We try to work so everybody does not have to file a tax form in every bloody province in which he operates. That is the nature of our system. The problem does not arise so much from

[*Traduction*]

Le président: Autrement dit vous avez augmenté le taux d'imposition fédéral pour les sociétés à 40 p. 100.

M. Short: Monsieur le président, il ne s'agissait pas d'un point mais d'une virgule. C'est trompeur de s'arrêter ici. Il s'agit d'un impôt fédéral, mais nous avons convenu que cet impôt devait être partagé avec les provinces.

Le président: Les provinces étaient-elles d'accord? Ayant accepté toutes sortes de bonnes choses avec nous: chaque fois que nous faisons une réforme fiscale, elles changent les taux.

M. Dodge: Vous vous souviendrez, monsieur le président qu'au départ le partage proposé était de 30c. pour la province et de 70c. pour le gouvernement fédéral. Nous en avons ensuite discuté plus longuement avec les provinces, et si je me souviens bien, 35c. iront maintenant à la province et 65c. au gouvernement fédéral.

Le président: Nous avons cédé encore un petit peu plus, n'est-ce pas?

M. Dodge: Les provinces n'ont pas diminué leur taux autant que nous l'avions prévu.

Le président: Voyons les choses de cette façon: pour ce qui est de l'impôt sur les sociétés—ce dont il est question ici—le Québec a son propre impôt sur les sociétés, de même que l'Ontario, et aussi, je crois, la Colombie-Britannique.

M. Dodge: L'Alberta.

Le président: L'Alberta mais non pas la Colombie-Britannique. Je vous signale que 80 p. 100 ou peut-être même 90 p. 100 des activités commerciales au Canada ont lieu dans ces trois provinces. Les sièges sociaux des sociétés s'y trouvent, et ce sont ces provinces qui perçoivent l'impôt sur les sociétés. Pourquoi ne pas simplement parler de l'impôt fédéral brut de 28 p. 100 car après tout lorsque l'on se met à jouer avec les 40 p. 100, on devient en quelque sorte une mère poule pour les petites entreprises.

M. Dodge: Non. Vous le savez, la formule d'allocation répartie l'assiette des sociétés sur la base des ventes et des employés dans toutes les provinces.

Le président: Il se trouve que cela se fait dans une société de vente, mais ce n'est pas le cas pour les autres sociétés. Il n'y a répartition que si l'on fait affaires dans d'autres provinces.

M. Dodge: Si l'on vend quoi que ce soit.

Le président: Non, si l'on a un bureau ou quelque chose. . .

M. Dodge: Un établissement permanent.

Le président: C'est exact, et on a ces établissements en Ontario, au Québec et en Alberta.

M. Dodge: Monsieur le président, l'ensemble du régime comprend les aspects relatifs aux particuliers et aux sociétés. Nous agissons en sorte que tous n'aient pas à faire une déclaration d'impôt dans la province où ils travaillent. C'est là la nature de notre régime. Le

[*Text*]

Ontario, Quebec, and Alberta collecting their own taxes, but from the rates of tax being different.

Whether the province is in or outside of the agreements, it is the differences in the rates that create the problem. Hence, for the precise sharing we try to hit the average rate for the country. In any particular province it may be slightly too generous on the sharing or slightly too tight, but that is the basis on which we do it.

Mr. Layton: If that is the case, that we tend to average, does that mean all the provinces will get their demands, which might be slightly more than what we had allowed in our average? Would it be the federal revenue that was compromised and discounted in order to be generous with all the provinces?

Mr. Dodge: The ones with very high tax rates will end without a big enough share.

Mr. Layton: Then I will take my Quebec role: do you mean Quebec?

Mr. Dodge: Quebec will be treated overly generously.

Mr. Layton: Then I will not raise any more questions.

The Chairman: Mr. Weyman.

Mr. D. Weyman (Researcher for the Committee): Thank you, Mr. Chairman. For the record, going back to the point I think Mr. Short made earlier about the application of this tax to smaller corporations and this $500,000 threshold, I think you said at the time that it was a group of related corporations. Am I right in thinking it is technically a group of associated corporations such that, in terms of the Chairman's question, under the new rules for association it would not be limited just to a *de jure* control situation?

• 1615

Mr. Short: Yes, I am sorry. That is correct.

Mr. Cassidy: Is it possible for me to ask the question about the $500,000 exemption?

The Chairman: Go ahead. I think you could break in at any point here.

Mr. Cassidy: It is difficult to break in; it is well-nigh impossible.

The Chairman: I am looking at you all the time there.

Mr. Cassidy: I have heard some comments. If you were the Minister of Finance, we would not have legislation like this. Is that right, Don?

The Chairman: I did not say you would not have difficulty with it.

Mr. Cassidy: I think he is in the position the NDP is in.

[*Translation*]

problème ne se pose pas autant en Ontario, au Québec et en Alberta qui perçoivent leurs propres impôts, mais du fait que les taux d'imposition sont différents.

Que la province fasse ou non partie des ententes, ce sont les écarts dans les taux qui créent des difficultés. Voilà la raison pour laquelle nous essayons, en vue d'un partage précis, de trouver le taux moyen pour l'ensemble du pays. Il peut être un peu plus généreux dans une province ou un peu plus resserré, mais c'est sur cette base que nous travaillons.

M. Layton: Dans ce cas, si nous voulons établir la moyenne, cela signifie-t-il que toutes les provinces obtiendront ce qu'elles demandent, ce qui pourrait être un peu plus que ce que nous avons permis à la lumière de notre moyenne? Faudrait-il compromettre ou actualiser les recettes fédérales pour traiter les provinces plus généreusement?

M. Dodge: Celles qui ont des taux d'imposition très élevés se retrouveront avec une part insuffisante.

M. Layton: J'assume mon rôle pour le Québec: serait-ce le cas pour le Québec?

M. Dodge: Le Québec sera traité de façon trop généreuse.

M. Layton: Je ne vais donc plus poser de questions.

Le président: Monsieur Wenman.

M. D. Weyman (agent de recherche pour le Comité): Je vous remercie, monsieur le président. Aux fins du compte rendu, et pour revenir à ce qu'à dit plus tôt M. Short au sujet d'application de cet impôt aux plus petites sociétés et au seuil de 500,000$, vous avez mentionné qu'il s'agissait de groupe de sociétés liées. S'agit-il techniquement d'un groupe de sociétés liées de telle façon, que pour revenir à la question du président, en vertu des nouveaux règlements pour l'Association, il ne serait pas simplement restreint à une situation de contrôle «de jure».

M. Short: Oui, excusez-moi. C'est exact.

M. Cassidy: Puis-je poser une question au sujet de l'exemption de 500,000$?

Le président: Faites. Vous pouvez intervenir à n'importe quel moment.

M. Cassidy: C'est assez difficile, c'est même presque impossible.

Le président: Pourtant je jette toujours un coup d'oeil de votre côté.

M. Cassidy: J'ai entendu certaines remarques. Si vous étiez le ministre des Finances, nous n'aurions pas une telle loi. Est-ce bien vrai monsieur Blenkarn?

Le président: Je n'ai pas dit que cela ne vous causerait pas de difficulté.

M. Cassidy: Je crois qu'il est dans la même situation que le NPD.

[*Texte*]

I would like to ask about the $500,000 limit. As I reckon it, that $500,000 exemption, when you gross it up, essentially means that there continues to be a significant advantage in advancing money to an associated or maybe a related company up to some very substantial investments.

I took an example of a $14 million advance or investment in an associated company. If that $14 million were lent, the interest would come back at 10%, which would be $1.4 million. Assuming that the money was equity and that the tax was at the full rate, you would have a tax of about $560,000 on that $1.4 million.

However, using the figures you have offered of about a 70% pay-out, if you had $1 million, if it was treated as an investment in preferred shares and if you had about $1 million in dividends coming back, then the first $500,000 would be exempt and the remaining $500,000 would be taxed at 25%. That brings a total tax of $125,000.

In other words, you have a difference in tax between $560,000 and $125,000, mainly as a consequence of that $500,000 exemption. The disparity is so great that it seems to me that it is still substantial. We are talking large sums of investment. We are not talking small sums.

If the idea was to have a *de minimis* rule, it seems to me that you should adjust this by a factor of perhaps 10. You have pitched it much too high and therefore continue to allow a substantial opening for Conrad Black and his friends to continue to find ways of transferring income by means of the preferred share route.

Mr. Short: Mr. Chairman, this special tax was not intended to apply to dividends paid where there is what we call a substantial interest that is 25% or greater.

This would essentially make it difficult for companies within a related group to arrange their affairs in such a way as to avoid the circumstance in which they have one company or subsidiary that has taxable earnings and another one within the group that has losses.

We have a number of exceptions to the rules that permit certain transactions between related companies where the objective is to achieve a kind of consolidation of earnings and profits. We do not within Canada, as in most other countries, have rules that permit the consolidation of tax returns.

• 1620

Mr. Cassidy: You say, unlike other countries?

[*Traduction*]

Je voudrais poser une question au sujet du seuil de 500,000$. Si je me souviens bien, cette exemption de 500,000$, si on la voit en gros, signifie essentiellement qu'il y a toujours un avantage important à faire une avance de fonds à une société liée ou associée jusqu'à concurrence de très gros investissements.

J'ai pris comme exemple une avance ou un investissement avec 14 millions de dollars dans une société associée. S'il y avait près de 14 millions de dollars, l'intérêt serait de 10 p. 100, autrement dit 1.4 million de dollars. En supposant que cet argent représente un financement par actions et que et que le plein taux de l'imposition est imposé, l'impôt serait d'environ 560,000$ sur ces 1.4 million de dollars.

Cependant, si l'on se sert des chiffres que vous avez mentionnés, soit 70 p. 100 de la période pendant laquelle les dépenses sont recouvrées, en supposant que vous aviez un million de dollars, cette somme était traitée comme un investissement par l'émission d'actions privilégiées et s'il vous revient un million de dollars en dividendes, 500,000$ seraient exempts d'impôt et les 500,000$ qui restent seraient imposés à 25 p. 100. L'impôt total serait donc de 125,000$.

Autrement dit, il y a une différence d'impôt entre 560,000$ et 125,000$, à cause surtout de l'exemption de 500,000$. L'écart est tellement fort qu'il semble toujours important. Nous parlons de grosses formes d'investissements et non pas de petites sommes.

Si l'on voulait un règlement «de minimis», j'estime qu'il aurait fallu rajuster ce calcul par un facteur de 10 peut-être. Ce que vous avez prévu est peut-être trop élevé et par conséquent on continue à donner à Conrad Black et à ses amis un échappatoire important afin qu'il trouve moyen de transférer du revenu en empruntant la voie des actions privilégiées.

M. Short: Monsieur le président, cet impôt spécial n'était pas censé s'appliquer aux dividendes versés lorsqu'il y a ce que nous appelons un intérêt important, soit de 25 p. 100 ou davantage.

On empêche donc essentiellement les sociétés, au sein d'un groupe lié, de s'organiser pour éviter qu'une société ou une filiale ait des gains imposables alors qu'une autre subirait des pertes.

Nous avons un certain nombre d'exceptions à la règle qui permet certaines transactions entre les sociétés liées lorsque l'objectif est de réaliser une sorte de consolidation des gains et des profits. Nous n'avons pas au Canada, comme dans la plupart du pays, des règlements qui permettent la consolidation des déclarations d'impôt.

M. Cassidy: Vous dites: contrairement à ce qui se fait dans d'autres pays?

[*Text*]

Mr. Short: Unlike the United States, unlike the United Kingdom which have, not consolidated returns, as such, but a different mechanism for enabling—

The Chairman: That is another issue we have to deal with one of these days.

Mr. Short: Well, it is an important issue.

The Chairman: It is an issue that has been outstanding with you since 1985.

Mr. Short: Well, it has been outstanding a much longer period, Mr. Chairman, but the fact is that we do not have an explicit mechanism or special rules that allow consolidated tax returns to be filed within a related group of corporations, but there are a number of provisions in the act that recognize arrangements, so that there is an opportunity to so structure the business that what might normally be realized by one company can be transferred to or utilized in another one.

For example, you can carry over losses on an amalgamation, provided there is not a change of control in place. The exemption for this tax where there is a substantial interest in the company from whom you acquired the share recognizes that.

The Chairman: I do not think that really gets at Mr. Cassidy's concern. He believes the $500,000 threshold is to high. If you are against preferred share financing or after-tax financing, why this big divvy at a half a million dollars?

Mr. Short: Mr. Chairman, as I explained earlier, we think it is inappropriate to apply this tax and these rules to the large number of essentially very small corporations, but we take away the threshold altogether for the larger corporations.

In addition, we think the scope for abusing this is limited because even those that may be exempt from this tax, because of the threshold, if they fall into a category of a certain kind of share—let us say, a term preferred share or a short-term preferred share, an after-tax financing kind of share—then the financial institution, the recipient, would be denied the intercorporate dividend deduction. The system is fairly well protected, I think; yet we think it would be quite inappropriate to apply the tax in all circumstances in all dividends, particularly by small corporations.

Mr. Cassidy: It seems to me at this point we are not talking about that small. I suggest to you that the tax saving on $14 million of investment is not small anymore. That may be getting smaller than it was, but it is still fairly substantial. There is about a $435,000 tax saving, and that is sufficiently substantial to be interesting to a

[*Translation*]

M. Short: Contrairement à ce qui se fait aux États-Unis et au Royaume-Uni, où il y a, non pas des déclarations consolidées comme telles, mais un mécanisme différent qui permet. . .

Le président: C'est une autre question sur laquelle nous devrons nous pencher un de ces jours.

M. Short: C'est une question importante.

Le président: C'est une question que vous examinez depuis 1985.

M. Short: Nous l'examinons depuis bien plus longtemps, monsieur le président, mais le fait est que nous n'avons pas de mécanisme explicite ou de règles spéciales qui permettent de présenter des déclarations d'impôt consolidées pour un groupe de sociétés liées, mais qu'il existe dans la loi diverses dispositions qui reconnaissent de tels arrangements, ce qui permet d'organiser l'entreprise pour faire en sorte que les bénéfices ou les pertes qui iraient normalement à une société puissent être transférés à une autre ou utilisés par une autre.

Par exemple, on peut reporter les pertes subies au moment d'une fusion tant qu'il n'y a pas eu de changement de contrôle. L'exemption d'impôt dans les cas où il existe une part de propriété importante dans l'entreprise dont on a acheté des actions le reconnaît.

Le président: Je ne pense pas que cela répond vraiment à la question de M. Cassidy. Selon lui, le seuil de 500,000$ est trop élevé. Si vous vous opposez au financement par l'émission d'actions privilégiées ou au financement après impôt, pourquoi avoir fixé une limite aussi importante qu'un demi-million de dollars?

M. Short: Monsieur le président, comme je l'ai dit tantôt, ce ne serait pas approprié, à notre avis, d'appliquer cet impôt et ces règles au grand nombre de sociétés qui sont essentiellement très petites, mais nous avons supprimé le seuil entièrement pour les sociétés plus importantes.

En outre, nous jugeons que les possibilités d'abus sont restreintes parce que, même dans les cas où une entreprise n'a pas à verser cet impôt à cause du seuil, si elle a émis un certain genre d'action, par exemple une action privilégiée à terme ou une action privilégiée à court terme, c'est-à-dire un genre d'action qui sert de mécanisme de financement après impôt, l'institution financière, le bénéficiaire, n'aurait pas droit à la déduction pour dividendes intersociétés. Le système est relativement bien protégé, selon moi; nous croyons cependant que ce ne serait pas approprié du tout d'appliquer l'impôt à tous les dividendes, surtout ceux que versent les petites entreprises.

M. Cassidy: Il me semble que les entreprises en question ne sont pas si petites que cela. L'économie d'impôt sur 14 millions de dollars de placements ne représente pas un montant insignifiant. C'est peut-être moins que ce l'était auparavant, mais c'est tout de même un montant relativement important. Cela représente une

[*Texte*]

corporation. It is kind of a junior loophole so that people who are not really big fish, but are not tiny fish either, still have some incentive to fiddle the tax system.

• 1625

Conrad Black cannot play the same games, and the chartered banks cannot play the games they have played with these preferred shares. But nonetheless there is still a substantial opening. Certainly if I were a financial consultant, I could work up a scheme which could save a client of mine $200,000 or $300,000, with a bit of nifty organizing and so on, and make myself a very good living just by setting up 10 or a dozen of those things every year—and I am sure that would not be difficult to do—and taking a 10% or 15% cut.

So I repeat the question. If it is worth doing, then why set the exemption as high as you have? Why not lower the exemption down to $50,000 or to $100,000 so you do not have everybody having to look over their shoulder to see whether or not they happen to be liable?

Mr. Peters: I will elaborate a little bit on what Mr. Short has said already. I think your example is a little bit unrealistic, because although, as you have posed the example, you have $1 million of dividends paid in that particular year, of which $500,000 is exempt and $500,000 is subject to the tax, if in fact you did an issue of $14 million, as in your example, while that would be true in that particular year, by virtue of the fact that you have paid $1 million of dividends in the first year, none of the dividends in the second year would qualify for the exemption, because the $500,000 exemption is reduced by the... Oh no, it is the excess over the million that is reduced.

Mr. Cassidy: That is not what it says here.

Mr. Peters: I am sorry; in your example, that is right, it is the excess over a million.

Mr. Cassidy: That is why I used that figure.

Mr. Peters: The other thing is Mr. Short has not yet got to describing the Part IV.1 tax, in addition to the Part VI.1 tax of 25%, which is all that you factored into your calculation. There is also a tax on the recipient. So, in fact, the discrepancy would be less than you have calculated, and as I say, that is just because we have not gotten to that.

Mr. Cassidy: I am not that clear, then. Is this 25% tax paid by the payer?

Mr. Peters: By the payer. And there is an additional tax on the recipient, which, as I say, we have not yet come to in the description of the system.

Mr. Cassidy: And on the recipient, what percent?

[*Traduction*]

économie d'impôt de 435,000$, ce qui est assez important pour être attrayant pour une entreprise. C'est une sorte de mini-échappatoire qui continuera d'inciter les entreprises qui ne sont pas vraiment de très gros poissons, mais qui ne sont pas du menu fretin non plus, à contourner le régime fiscal.

Ni Conrad Black ni les banques à charte ne pourront continuer à jouer les mêmes petits jeux avec ces actions privilégiées. Il y a néamoins possibilité d'abus. Si j'étais conseiller financier, je pourrais certainement me débrouiller pour mettre au point un système qui ferait économiser 200,000$ ou 300,000$ à un de mes clients, et je pourrais moi-même gagner très bien ma vie en faisant la même chose pour 10 ou 12 clients chaque année—je suis certain que ce ne serait pas si difficile—et en demandant une commission de 10 p. 100 ou de 15 p. 100.

Je répète donc ma question. Si cette exemption est utile, pourquoi avoir fixé le seuil à un niveau aussi élevé. Pourquoi ne pas le rabaisser à 50,000$ ou à 100,000$? Ainsi, tous les propriétaires d'entreprises ne seraient pas obligés de se creuser la tête pour savoir s'ils devront payer cet impôt ou non.

M. Peters: Je voudrais poursuivre un peu dans la même veine que M. Short. A mon avis, votre exemple manque de réalisme, parce que, même si une entreprise a versé un million de dollars de dividendes une année quelconque, soit 500,000$ exempts d'impôt et 500,000$ imposables, et si vous avez eu une émission de 14 millions de dollars, comme dans votre exemple, ce que vous avez dit vaut pour cette année-là, mais comme vous avez versé un million de dollars en dividendes, la première année, aucune partie des dividendes ne sera admissible à l'exemption la deuxième année, parce que l'exemption de 500,000$ sera réduite par... Pardon, c'est la partie au-dessus du million de dollars qui sera réduite.

M. Cassidy: Ce n'est pas ce qu'on dit ici.

M. Peters: Je m'excuse; vous avez raison, dans votre exemple, c'est le montant en sus d'un million de dollars.

M. Cassidy: C'est pour cela que j'ai utilisé ce chiffre.

M. Peters: A part cela, M. Short n'a pas encore parlé de l'impôt prévu à la Partie IV.1. Il n'a été question jusqu'ici que de l'impôt de 25 p. 100 prévu à la Partie VI.1, et c'est uniquement de cela que vous avez tenu compte dans vos calculs. Il y a aussi un impôt que doit payer le bénéficiaire. La différence est donc moindre que ce que vous avez indiqué, mais je répète que c'est parce que nous n'avons pas encore parlé de cette partie.

M. Cassidy: Je n'avais donc pas tout saisi. Cet impôt de 25 p. 100 est-il versé par la société payeuse?

M. Peters: Oui. Le bénéficiaire doit verser un autre impôt, mais je répète que nous ne sommes pas encore rendus là.

M. Cassidy: Et quel est le taux d'imposition pour le bénéficiaire?

[*Text*]

Mr. Peters: Ten percent.

Mr. Short: Yes. You see, Mr. Chairman, the 25% rate is essentially the figure necessary to fund, if you will, the dividend tax credit that is provided to individuals who own the shares of the company. So where the dividend is paid and received by the individual, the 25%—

The Chairman: It is only 20% now, though.

Mr. D. MacIntosh (Senior Tax Policy Officer, Department of Finance): The dividend tax credit will give credit for a 20% rate of corporate tax, and therefore, if there is $100 of income earned by a corporation, and it is subject to tax at $20, that will leave it $80 left over to distribute to shareholders. So if you want to make sure $20 of tax has been paid on the $80, you apply a 25% rate of tax to the $80, and you get $20. That is how the numbers work together.

Mr. Short: So the additional tax on the recipient does not apply where the recipient is an individual. That only applies to those dividends received by a corporation, which of course is itself exempt on the dividend. That therefore increases the tax.

The Chairman: Why would you do that? What is the justification for taxing a receipt in one case because it is called a preferred share and not taxing it if it happens to be a dividend or a common share dividend?

Mr. Short: Mr. Chairman, these rules are directed against the use of preferred shares as an after-tax financing. This is not intended to be a tax that inhibits in any way what I might call real equity, or the issue of equity shares. Common shares are not brought within this, and that is an explicit decision to recognize the need to have an incentive for common share acquisitions.

• 1630

In the case of public companies, the incentive takes the form of the dividend tax credit, and of course, in the case of private companies or closely held companies that are taxable at the low rate, the dividend tax credit, in effect, provides for the integration. So for earnings subject to tax at the low rate, the total tax is the same whether the earnings were made directly by the individual or were earned by the corporation first, taxed at the low rate in its hands, and then distributed out to the shareholder. That is the integration object of the dividend tax credit.

The Chairman: Can you explain this to us, then? You have these preferred shares. How do you define a preferred share in these rules?

An hon. member: What is a preferred share?

The Chairman: It is a class A participating share—

[*Translation*]

M. Peters: Dix p. 100.

M. Short: Oui. Le premier taux a été fixé à 25 p. 100 parce que cela correspond essentiellement au taux nécessaire pour financer, si l'on veut, le crédit d'impôt pour dividendes accordé aux détenteurs des actions de l'entreprise. Ainsi, dans les cas où le dividende est versé à l'actionnaire, le taux de 25 p. 100. . .

Le président: Le taux n'est que de 20 p. 100 à l'heure actuelle.

M. D. MacIntosh (agent supérieur de la politique fiscale, ministère des Finances): Le crédit d'impôt pour dividendes donnera un crédit pour un taux d'imposition des sociétés de 20 p. 100. Par conséquent, si une société a 100$ de revenu et doit verser 20$ d'impôt, il lui restera 80$ à distribuer à ses actionnaires. Si l'on veut s'assurer que 20$ d'impôt ont été versés sur ces 80$, on les impose à un taux de 25 p. 100, ce qui donne 20$. C'est ainsi que les chiffres fonctionnent.

M. Short: Ainsi, l'impôt supplémentaire pour le bénéficiaire ne s'applique pas si le bénéficiaire est un particulier. Cela s'applique uniquement aux dividendes reçus par une société, et qui est elle-même exonérée d'impôt sur les dividendes. Cela augmente l'impôt.

Le président: Pourquoi faire une telle chose? Pourquoi imposer une recette dans un cas parce qu'il s'agit d'une action privilégiée et ne pas l'imposer s'il s'agit d'un dividende ou d'un dividende produit par une action ordinaire?

M. Short: Monsieur le président, ces règles visent à dissuader le recours aux actions privilégiées comme mécanisme de financement après impôt. Cet impôt ne vise nullement à empêcher l'émission d'actions ordinaires. Les actions ordinaires ne sont pas visées par cet impôt, et nous en avons décidé de façon explicite parce que nous reconnaissons qu'il faut encourager les acquisitions d'actions ordinaires.

Dans le cas des sociétés publiques, l'allégement prend la forme de crédits d'impôt pour dividendes, alors que, dans le cas des sociétés privées et des sociétés à capital fermé, imposables au taux le plus bas, l'intégration se fait grâce au crédit d'impôt pour dividendes. Ainsi, les gains assujettis à l'impôt au taux le plus bas attirent le même montant d'impôt, que les gains aient été réalisés directement par le particulier ou qu'ils aient été gagnés d'abord par la société, imposés au taux le plus bas entre ses mains, puis distribués à l'actionnaire. Le crédit d'impôt pour dividendes vise à assurer cette intégration.

Le président: Pouvez-vous alors nous expliquer ceci? Il y a des actions privilégiées. Comment définissez-vous une action privilégiée dans ces règles?

Une voix: Qu'est-ce qu'une action privilégiée?

Le président: C'est une action participante de catégorie A. . .

[*Texte*]

Mr. MacIntosh: Under the rules, a preferred share is defined as a share that carries a fixed or minimum or maximum entitlement to dividends or entitlement to proceeds on the redemption of the share or the liquidation of the company. In other words, the investor can be assured that he will get back a certain amount, or no less than a certain amount, or perhaps even no more than a certain amount. So he is not fully participating in the profit and loss of the company in the same way that a common shareholder is. So it is more akin to debt in that sense than it is to common equity.

The Chairman: Is that definition in the bill at all?

Mr. MacIntosh: Yes, it is. It is in the definition of taxable preferred share, which is in subsection 248.(1).

Mr. Peters: Mr. Chairman, it is on page 40 of this. In the notes it is on page 32. I am not sure whether you are looking at the legislation or the notes.

The Chairman: This goes on to describe convertible shares as well. Are they also banned?

Mr. MacIntosh: Yes, if they are shares that are convertible into preferred shares, they are. That is right.

The Chairman: They are preferred shares convertible into common.

Mr. MacIntosh: If it is a common share convertible into another common share, then it is not a taxable preferred share.

Mr. Short: But if it is a preferred share that is convertible into a common, until its conversion it would be a taxable preferred share.

The Chairman: That scheme is used an awful lot for financing companies, though. You issue a preferred with the opportunity to convert to common at certain times and certain privileges; in other words, a warrant type of arrangement. Now, really that is not financing to obtain after-tax financing; that is just financing to try to get people into the game. Why would you want to prevent that kind of financing? In other words, is your definition so broad that you prevent any kind of financing that in any way gives a fixed dividend a return under any circumstance?

• 1635

Mr. Dodge: Mr. Chairman, I think what is critical to note here is it does not prevent anything from taking place. What the whole system does, as complex as it appears, is very simple in the sense that what it says is that if you are going to use preferred share financing, we are going to treat you as if you are a taxable company when you do that preferred share financing. So if you are

[*Traduction*]

M. MacIntosh: En vertu des règles, une action est une action privilégiée lorsque le montant de tout dividende ou le montant qu'un actionnaire a le droit de recevoir pour l'action à la dissolution ou à la liquidation de la corporation émettrice ou au rachat de l'action est fixe, plafonné ou assujetti à un plancher. Autrement dit, l'investisseur est assuré de toucher un certain montant minimal, ou encore un certain montant maximal. Ainsi, il ne participe pleinement ni aux profits ni aux pertes de la société émettrice, comme c'est le cas du détenteur d'actions ordinaires. Ainsi, ces actions ressemblent davantage à des titres de créance qu'à des actions ordinaires.

Le président: Cette définition se trouve-t-elle dans le projet de loi?

M. MacIntosh: Ces éléments se trouvent dans la définition d'une action privilégiée imposable, au paragraphe 248.(1).

M. Peters: Monsieur le président, vous la trouverez à la page 37. Dans les notes explicatives, la définition se trouve à la page 36. Je ne sais pas si vous vous reportez au projet de loi ou aux notes.

Le président: Il y a ensuite une définition d'une action convertible. Sont-elles aussi interdites?

M. MacIntosh: Oui, s'il s'agit d'actions convertibles en actions privilégiées. C'est exact.

Le président: Il s'agit d'actions privilégiées convertibles en actions ordinaires.

M. MacIntosh: S'il s'agit d'une action ordinaire convertible en une autre action ordinaire, ce n'est pas une action privilégiée imposable.

M. Short: Mais s'il s'agit d'une action privilégiée convertible en action ordinaire, c'est une action privilégiée imposable jusqu'au moment de la conversion.

Le président: Ce mécanisme est utilisé très fréquemment pour le financement des sociétés. La société émet une action privilégiée assortie du privilège de la convertir en action ordinaire à certains moments et selon certaines modalités; autrement dit, c'est en quelque sorte un bon de souscription d'action. En réalité, donc, ce n'est pas un mécanisme de financement après impôt; ce n'est qu'une façon d'attirer les investisseurs. Pourquoi voudriez-vous interdire ces modes de financement? Autrement dit, votre définition n'est-elle pas à ce point vaste qu'elle interdira tout mécanisme de financement assorti d'un dividende fixe?

M. Dodge: Monsieur le président, ce qu'il importe de signaler ici, c'est que cette règle ne fait obstacle à rien. Aussi complexe qu'il puisse paraître, le nouveau régime est très simple, en ce sens qu'il dit qu'une société qui recourt au financement par émission d'actions privilégiées sera assujettie au même traitement fiscal que si elle était imposable. Ainsi, si la société est imposable, l'effet est nul.

[*Text*]

taxable, it is a total wash. If you are not taxable, then we are treating you—

The Chairman: It is not, Mr. Dodge, because the recipient of the dividend has to pay a 10% tax.

Mr. Short: That is a tax that only applies, Mr. Chairman, on a certain category of shares called taxable RFI shares, and then only in the hands of financial institutions.

The Chairman: It is only financial institutions that pay for those, is it?

Mr. Short: Corporations. I am sorry.

Mr. Dodge: In the hands of corporations.

The Chairman: Well, an awful lot of individuals have their wealth behind corporations. Money is lent out from the surplus of corporations.

Mr. Dodge: Absolutely.

The Chairman: Or are invested from the surplus of corporations. And preferred shares convertible to common may well be an appropriate investment. Why would that company, when it receives the dividend, have to pay a 10% tax which you cannot do anything about?

Mr. Dodge: Mr. Chairman, when the corporation is sitting down to issue a preferred share, to price a preferred share, it makes a decision as to what market it is going after. And it prices either to head into the individual market, or essentially it prices for the corporate market. And the mechanism that we have in place here is one that does not say to a company, you are fine if you are headed into one market but not into another. It basically allows the corporation to make the choice as to which market it is headed into. And then the mechanics of how the tax gets paid are appropriate unto that market. And because they may trade at some point in time, you can get shares that were headed toward one market but would end up in the other. But basically, that is the mechanics of it.

The whole philosophy here is not to stop in any way, shape or form, through the tax system, preferred share financing which is being undertaken for commercial reasons, but rather to say if you are undertaking it as after-tax financing because you as the issuing corporation are not taxable and do not expect to be in the immediate future and were not in the immediate past, then we are not going to provide you the opportunity to do that after-tax financing. We are going to treat you in the same way as if you were taxable and hence put you in the same position whether you had issued debt or the equity.

The whole purpose is not to stop it, but to turn back, if you will, preferred share financing to what it was in concept, and that is a particular type of way to finance a

[*Translation*]

Si la société n'est pas imposable, elle sera alors traitée comme si. . .

Le président: Ce n'est pas le cas, monsieur Dodge, parce que le bénéficiaire du dividende doit payer un impôt de 10 p. 100.

M. Short: Monsieur le président, cet impôt ne s'applique qu'à certaines catégories d'actions appelées actions particulières à une institution financière, et alors, seulement entre les mains des institutions financières.

Le président: Seules les institutions financières doivent acquitter cet impôt, est-ce cela?

M. Short: Les sociétés. Je m'excuse.

M. Dodge: Entre les mains des sociétés.

Le président: Enfin, énormément de particuliers mettent leurs richesses à l'abri dans des sociétés. L'excédent des sociétés est utilisé pour accorder des prêts.

M. Dodge: Absolument.

Le président: Ou l'excédent des sociétés peut servir à financer des investissements. Or, les actions privilégiées convertibles en actions ordinaires peuvent très bien constituer un investissement judicieux. Pourquoi la société qui touche le dividende devrait-elle payer un impôt de 10 p. 100 sans avoir un mot à dire?

M. Dodge: Monsieur le président, quand la société prépare une émission d'actions privilégiées et essaie d'en déterminer le prix, elle doit décider du marché qu'elle visera. Elle établit le prix de ses actions en fonction des acheteurs éventuels, soit les particuliers, soit les sociétés. Le mécanisme que nous avons mis en place n'impose pas des règles différentes à cette société en fonction du marché qu'elle vise. Ce mécanisme permet essentiellement à la société de choisir le marché cible. À ce moment-là, la façon dont doit être acquitté l'impôt convient au marché choisi. Étant donné l'existence du marché secondaire, il est fort possible que des actions destinées à un marché se retrouvent sur l'autre. Bref, voilà comment s'appliqueront les nouvelles règles.

Les nouvelles règles applicables aux actions privilégiées n'ont pas du tout pour but d'utiliser le régime fiscal pour faire obstacle au financement par actions privilégiées entrepris pour des raisons commerciales. Les règles prévoient uniquement qu'une société qui émet des actions privilégiées pour réaliser un financement après impôt alors qu'elle n'est pas imposable, qu'elle ne prévoit pas l'être dans un avenir prochain et ne l'était pas dans le passé immédiat, n'aura plus l'occasion de se prévaloir de ce mécanisme. La société aura droit au même traitement fiscal que si elle était imposable, de sorte que l'émission d'actions privilégiées aura le même effet qu'une émission de titres de créance.

Le but premier de ces mesures n'est pas de mettre un terme au financement par émission d'actions privilégiées, mais bien de rendre ce mécanisme conforme à son objet

[*Texte*]

company and not a particular way to beat Her Majesty out of some tax money.

Mr. Cassidy: Can I come back in now? I am still concerned about this movement and I think I have understood this a little bit better now.

Let us suppose that I run a corporation, I have substantial assets, I want to invest them and, for the sake of argument, I want to put $50 million into a particular project. But I also do not want to have to pay much tax.

It seems to me that door is still open to me. For example, let us suppose it is a construction project and there is going to be several years of construction before the project starts to yield a return. Rather than lending $50 million to the project, I wonder whether I cannot get a group of companies which will syndicate the project, lend each of them $5 million, but instead of lending it to them, buy the preferred shares.

Since the preferred shares do not carry ownership, the companies do not necessarily need to be subsidiaries of the lending corporation. They in turn can pay $0.5 million in dividends every year, or something less—I have forgotten what it will work out to—but the net effect is that instead of having to pay 40% tax on the money received in interest they wind up paying a 10% tax. Since each of these corporations is only remitting $0.5 million a year, each of them benefits from the $0.5 million exemption.

• 1640

Mr. Dodge: I think there are two questions here. Can I try to split it? I would like to turn the associated corporation stuff to Vic to answer, but your basic question is whether $0.5 million is really a reasonable limit or is that really a pretty big operation.

Clearly that always comes down to a judgment call as to how large a pool of capital do you want to provide in fact some incentive for massing so that small corporations that do not have taxable income—young, growing corporations making big investments—can in fact have access on a preferred basis to the pool.

That is a judgment call. Essentially what we have come down to is that at current interest rates we are looking at being able to raise something in the order of $10 million of financing at sort of current dividend rates, perhaps a little bit less, and be in that preferred status. Whether you raise it through going to the market or whether you have a limited number of shareholders, we are leaving a deliberate encouragement in the system for these small sorts of companies that have in fact been very dynamic and that are providing the source of growth and jobs in the country.

Clearly any limit you pick is going to be arbitrary, but looking at it in terms of the amount of financing to be

[*Traduction*]

original, qui était de donner aux sociétés un outil de financement, et non pas de priver Sa Majesté de certaines recettes fiscales.

M. Cassidy: Puis-je poursuivre maintenant? J'ai toujours certaines réserves, mais je comprends un peu mieux maintenant.

Supposons que je sois administrateur d'une société, que je dispose d'actifs considérables et que j'aimerais investir, par exemple, 50 millions de dollars dans un projet donné. Ah, j'aimerais aussi payer le moins d'impôt possible.

Il me semble que cela sera toujours possible. Toujours à titre d'exemple, supposons qu'il s'agit d'un projet de construction et qu'il me faudra attendre plusieurs années avant qu'il ne me rapporte quoi que ce soit. Au lieu de prêter 50 millions de dollars pour la réalisation du projet, je me demande si je ne pourrais pas réunir un groupe de sociétés auxquelles je prêterais 5 millions de dollars chacune, mais en actions privilégiées plutôt qu'en espèces.

Puisque les actions privilégiées ne sont pas des titres de propriété, les sociétés n'auraient pas à être des filiales de la société prêteuse. Chacune verserait 0,5 million de dollars en dividendes chaque année, ou un peu moins—j'oublie ce que donne le calcul exactement—mais l'effet net sera qu'au lieu de devoir payer un impôt de 40 p. 100 sur les intérêts reçus, elles devront payer un impôt de 10 p. 100. Puisque chacune de ces sociétés ne verse que 0,5 million de dollars par année, chacune bénéficie d'une exemption de 0,5 million de dollars.

M. Dodge: Je pense que cela touche à deux questions. Pouvons-nous répondre aux deux séparément? Je préférerais que Vic Peters réponde à celle qui touche aux sociétés associées, mais vous avez essentiellement demandé si un seuil de 500,000$ était vraiment raisonnable ou si cela représentait une entreprise relativement importante.

Bien entendu, il faut toujours porter un jugement pour déterminer l'importance des réserves de capitaux que vous voulez favoriser pour que les petites entreprises qui n'ont pas de revenu imposable, c'est-à-dire les petites entreprises en expansion qui font des investissements importants, puissent avoir un accès privilégié à cette réserve de capitaux.

Enfin, il faut donc porter un jugement. Essentiellement, nous avons conclu qu'aux taux d'intérêt actuels, une entreprise devrait pouvoir obtenir environ 10 millions de dollars de financement au taux courant pour les dividendes, peut-être un peu moins, tout en profitant de cette position privilégiée. Que l'entreprise obtienne ce financement sur le marché ou en ayant un nombre limité d'actionnaires, nous faisons volontairement en sorte que le régime fiscal encourage ces petites entreprises qui ont fait preuve de beaucoup de dynamisme dans le passé et qui favorisent l'expansion économique et la création d'emplois au Canada.

Bien entendu, n'importe quelle limite serait arbitraire, mais en examinant combien de fonds pourraient être

[*Text*]

raised, $10 million did not look to us to be an inappropriate sort of level to look at.

Then there is the question, have we been so stupid as to write the rules so that people can walk around and actually package very much bigger things under the guise of this one thing? I would like Vic to answer that if I could.

Mr. Peters: First of all, I do not think the right number is the $14 million or the $10 million. I really think it is the $7 million. I mean, although your numerical example is correct, there is not any advantage on this second $7 million. What you have done is average the tax cost over the whole $14 million, but it is sort of like marginal rates. There was not any tax at all on the first $500,000 of dividends paid. On the second $500,000 of dividends paid, there was the normal tax, the same tax that would have been paid if that second $7 million had been debt financed as opposed to provided by way of preferred shares.

All you have done is take the example of the $14 million, take the entire tax cost in respect of the dividends paid on the $14 million, and said therefore you have saved this much money, but all of that saving was attributable to the first $500,000. The second $500,000 of dividends were the ones that bore 100% of the tax paid. There was no tax paid on the first $500,000 of dividends. All of the tax was paid on the second $500,000 of dividends. Therefore there was no tax advantage in respect of the second $500,000 of dividends. All of the tax advantage accrued to the first $500,000.

Mr. Cassidy: You agree that even if you argue it that way that means the big fish get the tax advantage as well as the small ones.

Mr. Peters: No, I guess all I am saying is that if they had done an issue of $7 million of preferred shares and $7 million of debt, the exact same amount of tax would have been paid as if in your example they did $14 million of preferred share financing. In other words, it was the first $7 million that benefited from the exemption. The additional $7 million did not benefit from any exemption.

• 1645

Mr. Cassidy: With respect, the fact that the claw-back does not begin until the preceding year's dividends exceed $1 million gives a great deal of tolerance there. Therefore, if the pay-out is going to be somewhere above $500,000, you can still go ahead and do this without an excessive penalty.

Mr. Peters: You can. There will not be any penalty, but neither is there an advantage. I think the purpose of the

[*Translation*]

obtenus de cette façon, il ne nous a pas semblé qu'une limite de 10 millions de dollars serait excessive.

Ensuite, il y a la question de savoir si nous avons été assez stupides pour rédiger cette règle de façon à permettre à des gens de l'utiliser pour obtenir des avantages beaucoup plus importants. Je demanderais à Vic Peters de répondre à cette question, si vous me le permettez.

M. Peters: D'abord, je ne pense pas que le bon montant soit de 14 millions de dollars ou de 10 millions de dollars. Je pense qu'il est de sept millions de dollars. Je veux dire que même si votre exemple est exact, la deuxième tranche de sept millions de dollars ne représente aucun avantage spécial. Vous avez établi la moyenne de la perte d'impôt sur le montant de 14 millions de dollars, mais c'est un peu comme les taux marginaux. Aucun impôt n'a été payé sur les premiers 500,000$ de dividendes. Sur la deuxième tranche de 500,000$ de dividendes, l'impôt normal a été payé, soit le même impôt qui aurait été payé si cette deuxième tranche de sept millions de dollars avait été financée par emprunt plutôt que par l'émission d'actions privilégiées.

En donnant votre exemple de 14 millions de dollars, vous avez pris tout le montant des impôts perdus sur les dividendes versés sur 14 millions de dollars en disant que cela représentait une économie de tant, mais toute cette économie provenait des premiers 500,000$. La deuxième tranche de 500,000$ de dividendes est celle sur laquelle tous les impôts ont été versés. Il n'y a pas eu d'impôt sur les premiers 500,000$ de dividendes. Tout l'impôt a été payé sur la deuxième tranche de 500,000$. Il n'y a donc eu aucun avantage fiscal sur la deuxième tranche de 500,000$ de dividendes. Tous les avantages fiscaux provenaient de la première tranche de 500,000$.

M. Cassidy: Vous reconnaîtrez que même à ce moment-là, le gros poisson obtient le même avantage fiscal que le menu fretin.

M. Peters: Non, tout ce que j'essaie de dire, c'est que si l'entreprise avait émis pour sept millions de dollars d'actions privilégiées et emprunté sept millions de dollars, elle aurait versé exactement le même montant en impôt que si elle avait émis pour 14 millions de dollars d'actions privilégiées, comme dans votre exemple. Autrement dit, l'exemption s'appliquait à la première tranche de sept millions de dollars. Il n'y a eu aucune exemption pour les autres sept millions de dollars.

M. Cassidy: Sauf votre respect, le fait que le dispositif de récupération ne s'applique qu'à partir du moment où les dividendes de l'année précédente dépassent 1 million de dollars laisse beaucoup de jeu. Si le fisc va récupérer quelque chose au-dessus de 500,000$, une entreprise peut encore avoir recours à ce mécanisme sans être pénalisée de façon excessive.

M. Peters: En effet. Il n'y aura pas de pénalité, mais il n'y aura pas d'avantage non plus. Le dispositif de

[*Texte*]

claw-back, and the reason for having the claw-back at a higher value, is to take out the really large companies getting the benefit of even the first $500,000.

Mr. Cassidy: What is the value of the tax expenditure involved with tax-free financing now? You are now saying in fact that the government has decided to maintain in the system a tax expenditure designed to encourage certain small- to medium-sized businesses—I think they would be more middle than small, but it depends on what kind of business they are in—by means of a continuing access to tax-free financing. I think that is what I hear you say. Can you give me some estimates of what the tax expenditure on this particular loophole have been in a recent year and what it could be in the future if it is confined to corporations with financing of less than $10 million or $15 million at a time?

The Chairman: Half a million dollars in dividends.

Mr. Dodge: Mr. Chairman, we are expecting the behaviour of companies to change. Part of what you are doing here is saying, look, we only want you to issue preferred shares if you are doing it for a legitimate business reason, so we expect a change there. The preferred share measure, in conjunction with the anti-avoidance measures that I think we are supposed to get to this afternoon, we estimated would increase revenues by something in the order of a little less than $500 million a year. It varies from year to year. It was in the last June paper.

Mr. Cassidy: How much of that would be from the stopping up of the larger companies using the tax-free financing through preferred shares?

Mr. Dodge: We have terrific difficulties getting a split. This is a type of anti-avoidance measure. In a sense we are trying to stop the other anti-avoidance measures that are there as well. I cannot give you a really good feel right off the top of my head of what the split between those two would be, but suppose it was half and half. Mr. Cassidy, I am sorry, but I would have to go back to all the worksheets and look at it.

Mr. Cassidy: Can you then estimate the value of the tax expenditure involved, because that is what you are proposing in allowing half a million dollars of dividends per annum on what amounts to the same basis larger companies have been able to benefit from?

Mr. Dodge: In theory, we could. In practice, it is quite difficult because there are a lot of these preferred share arrangements in small companies that are not public issues. We do not have an easy accessible way to get at that. To push it down further, you are into doing a lot of

[*Traduction*]

récupération et le fait qu'on l'a fixé à un niveau plus élevé visent à empêcher les très grandes entreprises de profiter de l'exemption, même sur la première tranche de 500,000$.

M. Cassidy: Quelle perte d'impôt représente le financement en franchise d'impôt à l'heure actuelle? Vous dites maintenant que le gouvernement a décidé de maintenir une perte d'impôt qui vise à encourager certaines petites ou moyennes entreprises—et je pense qu'il s'agirait davantage de moyennes entreprises, mais cela dépend du secteur d'activités—en leur offrant l'accès au financement en franchise d'impôt. Je pense que c'est ce que vous avez dit. Pouvez-vous me donner une idée de ce que cette échappatoire a coûté en impôt pour un exercice financier quelconque et combien cela pourrait représenter à l'avenir si elle est réservée aux sociétés qui obtiennent moins de 10 millions ou de 15 millions de dollars de financement à la fois?

Le président: Un demi-million de dollars en dividendes.

M. Dodge: Monsieur le président, nous pensons que le comportement des entreprises va changer. Ce que nous faisons maintenant, c'est notamment de dire aux entreprises: nous voudrions que vous émettiez des actions privilégiées uniquement si c'est pour une raison commerciale légitime. Nous pensons donc que les choses vont changer de ce côté. D'après nos prévisions, la mesure relative aux actions privilégiées et les dispositions anti-évitement, dont nous devons parler cet après-midi, je pense, augmenteront les recettes d'un peu moins de 500 millions de dollars par année. Cela peut changer d'une année à l'autre. Il en était question dans le document présenté en juin dernier.

M. Cassidy: Quelle partie de ces recettes proviendra du fait qu'on empêchera les grandes entreprises d'émettre des actions privilégiées pour obtenir un financement en franchise d'impôt?

M. Dodge: Il est extrêmement difficile de faire un tel calcul. Il s'agit d'une espèce de disposition anti-évitement. D'une certaine façon, nous essayons de fixer une limite pour les autres dispositifs anti-évitement. Je ne peux pas vous donner une idée exacte au pied levé de la façon dont ce chiffre est divisé, mais supposons que c'était moitié-moitié. Je regrette, monsieur Cassidy, mais je devrais revoir toutes les feuilles de travail pour m'en assurer.

M. Cassidy: Dans ce cas, pouvez-vous me donner une idée de la perte d'impôt que cela comporte, parce que c'est ce que cette mesure représente si l'on maintient sur un demi-million de dollars de dividendes par année un avantage fiscal dont les grandes entreprises ont pu profiter jusqu'ici?

M. Dodge: Nous pourrions le faire en théorie, mais en réalité, c'est très difficile, parce qu'il y a beaucoup d'émissions d'actions privilégiées de ce genre par de petites entreprises qui ne sont pas des émissions publiques. Il n'existe pas de moyens faciles d'obtenir ces

[*Text*]

estimates on the basis of a sample of small corporate data, and I would not be very confident of exactly what the number would turn out to be.

Mr. Peters: One of the reasons for that is something Mr. Short just touched upon, and I would like to elaborate on it a little bit more. That is, in addition to these taxable preferred share rules, there is a set of rules referred to as the term preferred share rules that apply only to financial institutions. They do not benefit from this $500,000 exemption. A small or medium business, depending on how you would like to characterize it, does not even qualify for this exemption where the shares are being sold to a bank, typically. In order to qualify for the exemption the shares would have to be issued, and the reason for having the exemption is to permit them to be sold basically through private sources of financing; sometimes family members and things like that, but certainly not financial institutions.

• 1650

Mr. Layton: If the department proposes, as it obviously has here, a solution to eliminate what was considered to be a tax revenue loss, a substantial—you discussed it at a number of meetings and I know that it is a major concern. Somebody calculated that it was costing $600 million in lost revenue.

Mr. Dodge: It is in the order of a quarter of a billion to half a billion dollars.

Mr. Layton: All right, I will take that as a start. I love estimating; that is my background in engineering. What sort of effectiveness would you expect a project like this to have: 80% effective? 90% effective? You did not put it in to be 50% effective.

Mr. Dodge: Sorry, that is the amount of additional revenue we are expecting.

Mr. Layton: That is what you can get against what you were losing.

Mr. Dodge: What I could not answer—

Mr. Layton: Now, I am going to go back and insist that my first question be answered. What kinds of losses did you anticipate we were having when you came to the conclusion we had better do something about it? It had to be more than $250 million to $500 million.

Mr. Dodge: The part that I cannot answer concerns the very small issues down at the bottom. We do not have a database that is very helpful.

Mr. Layton: To allow us to estimate on those?

Mr. Dodge: Yes. I would not be very confident about my estimates. We have a much better feel of what is going on in the larger corporations.

[*Translation*]

chiffres. Pour aller encore plus loin, il faudrait faire toutes sortes d'évaluations en se fondant sur un échantillon de données sur les petites entreprises, et je n'aurais pas tellement confiance dans les chiffres que nous pourrions obtenir de cette façon-là.

M. Peters: Cela provient notamment d'une chose que M. Short a mentionnée, et je voudrais fournir un peu plus d'explications à ce sujet. En plus de ces règles sur les actions privilégiées imposables, il y a un ensemble de règles sur les actions privilégiées à terme qui s'appliquent uniquement aux institutions financières. Celles-ci n'ont pas droit à l'exemption de 500,000$. Une petite ou une moyenne entreprise, selon la façon dont on la définit, n'est même pas admissible à cette exemption si les actions sont vendues à une banque. Pour qu'elle soit admissible à l'exemption, les actions doivent être émises, et nous avons prévu l'exemption pour permettre à ces entreprises de vendre ces actions à des intérêts privés, c'est-à-dire à des parents, et ainsi de suite, mais certainement pas à des institutions financières.

M. Layton: Si le ministère propose, comme il en a fermement l'intention ici, une solution pour éliminer ce qui était vu comme étant une perte de recettes fiscales, une perte importante—vous en avez discuté à un certain nombre de réunion, et je sais qu'il cause de grandes inquiétudes. Quelqu'un a calculé que les pertes de recettes fiscales s'élevaient à 600 millions de dollars.

M. Dodge: Elles sont de l'ordre d'un quart de milliard à un demi-milliard de dollars.

M. Layton: Très bien, prenons ce chiffre comme point de départ. J'aime bien faire des prévisions, c'est là ma compétence en tant qu'ingénieur. À quel point un projet comme celui-ci serait-il efficace? À 80 p. 100? À 90 p. 100? Il ne le serait pas à 50 p. 100.

M. Dodge: Excusez-moi, il s'agit des recettes additionnelles que nous prévoyons.

M. Layton: C'est ce que vous pouvez obtenir par rapport à ce que vous perdiez.

M. Dodge: Je ne saurais répondre. . .

M. Layton: Je reviens à ce que j'ai dit, et j'insiste pour qu'on réponde à ma première question. Quelles pertes avez-vous prévues lorsque vous en êtes venus à la conclusion qu'il fallait vraiment faire quelque chose à ce sujet? Il fallait que ce soit plus que 250 à 500 millions de dollars.

M. Dodge: C'est à ce sujet que je ne peux répondre, les tout petits problèmes qui se posent à la base. Nous n'avons pas de base de données qui nous aide beaucoup.

M. Layton: Une base de données qui nous permettrait de faire des prévisions?

M. Dodge: Oui. Je n'aurais pas beaucoup confiance dans mes prévisions. Nous savons beaucoup mieux ce qui se passe dans les grosses sociétés.

[*Texte*]

Mr. Peters: But the big abuses were the $100 million issues. Obviously, it takes an awful lot of $7 million issues to equal even one $100 million issue. Typically, each year, there were a number of $100 million issues.

Mr. Weyman: Mr. Short has explained to the committee why these new provisions, the Part IV.1 and the Part VI.1 tax on preferred share dividends are necessary to protect the *fisc*. What changes would be needed in the tax system as a whole, or what circumstances would there need to be, before the officials could recommend that this legislation be repealed?

We are going into this legislation because there is a need for it. In what environment, in what world would this legislation not be necessary? In other words, can we see an end to this legislation or is it something that will become a perpetual part of our tax system because there will be no way and no circumstances in which it can ever be repealed?

Mr. Dodge: As long as we are operating under the basic set of tax rules, which we have been operating under for the last 20 years or so—since 1971-72—the basic parameters of this would stay in place. If we adjust tax rates, we have to adjust the numbers and so on, but the basic part would stay in place. The real complexity—it is not a tiny little document, as you know—is not so much what hoops corporations have to jump through, henceforward, if you will. There is an awful lot of very hard work in here. It is difficult legislation and it is really designed to not prejudice transactions which have already taken place. I will not say the compliance with this is trivial, but it is relatively simple. A lot of the complexity with which we have to deal is because of what has been done in the past. That sort of problem works its way out.

Mr. Peters: That is the explanation for the degree of complexity, a large portion of it. I think you are trying to address your problem in a more conceptual way. As long as there is a significant tax preference in the tax system, equity investment as opposed to debt investment, which our present system has, I think it will be inevitable that we will have to have rules such as this to try to prevent the disguise of what is truly not an equity investment from getting the tax preference intended to be available only for equity investments. That is really what this legislation—

• 1655

The Chairman: The real problem is the fact that from a tax point of view you treat dividends as different from interest.

Mr. Peters: Yes, or a return from an equity investment.

[*Traduction*]

M. Peters: Les abus importants ont trait aux émissions de 100 millions de dollars. Bien sûr, il faut beaucoup d'émissions de 7 millions de dollars pour que ce soit comparable à une seule émission de 100 millions. Il y a eu chaque année, typiquement, un certains nombre d'émissions de 100 millions.

M. Weyman: M. Short vous a expliqué pourquoi ces nouvelles dispositions, la Partie IV.1 et la Partie VI.1, l'impôt sur les dividendes versés pour actions privilégiées, sont nécessaires pour protéger le *fisc*. Quels changements faudrait-il apporter à l'ensemble du régime fiscal, quelles circonstances faudrait-il avant que les hauts fonctionnaires recommandent que cette loi soit abrogée?

Nous étudions cette loi parce qu'elle est nécessaire. Dans quel milieu, dans quel univers cette loi ne serait-elle pas nécessaire? Autrement dit, pouvons-nous voir une fin à cette loi, ou est-ce qu'elle deviendra une loi perpétuelle dans notre régime fiscal parce qu'on ne pourra pas, en aucune circonstance, l'abroger?

M. Dodge: Tant que nous fonctionnerons en vertu d'une série fondamentale de règlements fiscaux, ce qui est le cas depuis 20 ans à peu près—depuis 1971-1972—les paramètres fondamentaux de ce régime demeureront en place. Si nous rajustons les taux d'imposition, nous devons rajuster les chiffres et autres choses également, mais la partie fondamentale demeure en place. Ce qui est vraiment complexe—il ne s'agit pas d'un petit document, vous le savez—ce ne sont pas tellement les obstacles que les sociétés doivent franchir, à partir de maintenant. Il y a beaucoup de travail ardu à faire en ce domaine. Il s'agit d'une loi difficile, et elle est vraiment conçue pour ne pas nuire aux transactions déjà faites. Je ne dirais pas que le respect de cette loi est insignifiant, mais il est relativement simple. Nous faisons face à des situations complexes à cause de ce qui s'est fait par le passé. Ce genre de difficultés sont en train de disparaître.

M. Peters: Voilà l'explication pour le degré de complexité, une partie importante de celle-ci. Vous essayez de régler votre problème de façon plus conceptuelle. Pour autant qu'il y a une préférence fiscale importante dans ce régime fiscal, les placements en actions plutôt que le financement par emprunt, comme le prévoit notre système actuel, j'estime inévitable d'avoir des règlements comme celui-ci pour tenter d'empêcher qu'on déguise ce qui n'est pas vraiment des placements en actions pour obtenir le traitement préférentiel fiscal prévu seulement pour les placements en actions. C'est vraiment ce que cette loi. . .

Le président: Le véritable problème provient du fait que d'un point de vue fiscal, on traite les dividendes comme étant différents des intérêts.

M. Peters: Oui, ou un profit provenant des placements en actions.

[*Text*]

Mr. Cassidy: I think I am uncomfortable with this $500,000 limit. The best way to handle it is to suggest to the committee that we might bring it down to a more reasonable level, perhaps $50,000 or $100,000. I think it would basically reduce the problem. There would be a *de minimis* rule.

I have an example here of someone who has $8 million or $10 million to invest. They buy a corporate shell whose only assets are a large accumulative tax loss. They proceed to carry out whatever project they intended to carry out using that corporation as the instrument, but that company can pay dividends on the preferred shares that have been in the form of investment. That money can pass back to the investor or the investor's personal corporation and not bear tax or perhaps bear a 10% tax rather than a 40% tax. It can go on for a number of years.

Mr. Short: No. In the circumstance you described, because when you went out and bought the shell company with a loss, it would trigger a change of control of the corporation and those losses would no longer be useable. The company would not be in a position to take those losses and offset them against taxable income.

Mr. Cassidy: In that case you talk to your friend across the street who happens to have one of these things and, without transferring control, you scratch his back and he will scratch yours. He is able to convert his tax losses into value and you are able to invest your money in a way which the taxpayer winds up paying a lot. This is not for the big fish, but it is for somebody who is big enough to have several millions of dollars to invest.

If you are looking for incentive for small business, it does not seem to me that this is a natural one at all; it is artificial. It requires some losses looking for a place to be soaked up. It offers a kind of junior version of a means of consolidating losses. As you said earlier, it is often difficult and not encouraged under Canadian tax law. Why insist on it?

Mr. Short: As has been described, Mr. Chairman, the $500,000 is a judgment call. On the one hand you want to stop the haemorrhage of after-tax financing through the use of preferred shares. If you compare Canada and the United States and look at the way in which companies finance, you will find there is a very significant—

Mr. Cassidy: There is a variance between the two countries.

Mr. Short: It is quite striking. In Canada financing through preferred shares is very large. The Americans have a different kind of tax system. They do not have the dividend tax credit. For individuals the investment and shares, as opposed to debt, is not of consequence and there is an advantage to debt because the company will get the deduction generally speaking. Even in the intercorporate world there is some advantage, but not a

[*Translation*]

M. Cassidy: Ce 500,000$ ne me plaît pas beaucoup. La meilleure façon de le traiter serait de proposer au Comité de l'abaisser à un niveau plus raisonnable, à 50,000$ ou 100,000$ peut-être. Fondamentalement, cela réduirait le problème. Ce serait une règle *de minimis*.

Je vous donne cet exemple de quelqu'un qui aurait 8 millions ou 10 millions de dollars à investir. Il achète une société de façade dont le seul actif est une importante accumulation de pertes fiscales. Le propriétaire lance ensuite le projet qu'il avait l'intention de mettre sur pied en se servant de cette société comme instrument, mais la société peut payer des dividendes sur les actions privilégiées dont l'émission a servi à l'investissement. Cet argent peut revenir à l'investisseur ou à la société personnelle de l'investisseur et ne pas être imposé, ou alors être imposé à 10 p. 100 plutôt qu'à 40 p. 100. La situation peut durer un certain nombre d'années.

M. Short: Non. Dans cet exemple que vous nous donnez, si on achète une société de façade qui a des pertes, la transaction déclenche un changement de contrôle de la société, et ces pertes ne sont plus utilisables. La société ne serait plus en mesure d'invoquer ces pertes comme compensation pour son revenu imposable.

M. Cassidy: Dans ce cas, on parle à son voisin qui a une société de ce genre, et sans qu'il y ait transfert de contrôle, on s'arrange à l'amiable. Il peut convertir ses pertes fiscales en valeurs et on peut investir son argent de façon à ce que le contribuable défraie la note. Ce n'est pas pour le gros entrepreneur, mais pour quelqu'un qui est suffisamment prospère pour avoir plusieurs millions de dollars à investir.

Si on cherche à encourager les petites entreprises, il ne semble pas que ce soit naturel d'agir ainsi, mais plutôt artificiel. On cherche un endroit pour que les pertes soient absorbées. C'est en quelque sorte une version restreinte de la consolidation des pertes. Vous l'avez dit plus tôt, c'est souvent difficile de le faire, et la loi fiscale canadienne n'encourage pas ce genre de chose. Pourquoi insister?

M. Short: Je le répète, monsieur le président, les 500,000$ représentent une question de jugement. D'une part, on veut arrêter l'hémorragie du financement après impôt par l'utilisation d'actions privilégiées. Si on compare le Canada et les États-Unis, et si on voit de quelle façon les sociétés sont financées, on découvre qu'il y a de très. . .

M. Cassidy: Il y a un écart entre les deux pays.

M. Short: C'est très frappant. Au Canada, le financement se fait beaucoup par le biais d'actions privilégiées. Les Américains ont un tout autre régime fiscal. Ils n'ont pas le crédit d'impôt pour dividendes. Pour les particuliers, les investissements et les actions, par opposition aux créances, sont peu importants, et les créances présentent un avantage, car la société obtiendra une déduction de manière générale. Même dans le secteur

[*Texte*]

full advantage from the use of preferred-share financing because they do not have a total exemption for intercompany dividends. Generally speaking, it has been 85% and has recently been reduced to 70% exempt.

• 1700

Notwithstanding that, I think they still believe they have a problem with it, because their solution is not very effective. One of the things we are really cognizant of is the need within this country for start-up, entrepreneurial kinds of companies to have access to capital on a reasonable basis. Now, a threshold of $100,000 or something of that order does not allow very much by way of a capital infusion before the tax goes on.

The threshold, as we have designed it, permits, I think, a fair access to capital within a reasonable limit. The threshold is of no benefit to the larger companies, essentially the ones that have issued the very large preferred-share issues on the market and the ones we are primarily attempting to deal with by this measure.

Mr. Dodge: I have one final point. Even the small guy, remember, cannot go to the bank with this. He has to be raising capital not from a financial institution, but from a group of people like those of us around the table or a regular public issue.

Mr. Layton: Another company.

Mr. Cassidy: I feel that the provision of funds in a way that is more visible may allow more significant control and also be more acceptable than something like this. People will say it is just like the old days; nothing has really changed. Now, some things have changed, I acknowledge, but it sure looks an awful lot like what was there before, except on a more limited basis.

It seems to me that if people are looking for fairness in the tax system, one of the things that they look for is that we do things openly and publicly, rather than doing the things in a way that seems to be made deliberately complex, arcane, and convoluted so that it is accessible only to those people who possess the keys, who can work out how the system works, and not to somebody who just wants to set up a restaurant in my constituency or something like that, who would find this far too complex.

Mr. Dodge: No, no. That is the guy—

Mr. Peters: That is exactly the reason for the $500,000 exemption.

Mr. Dodge: That is exactly why it is there; it is for him, so he does not have to worry about it.

Mr. Cassidy: This committee has been listening to an expert who has to spend an hour and a half thrashing

[*Traduction*]

intersociétés, il y a des avantages, mais pas tout l'avantage que donne le financement par voie d'actions privilégiées, puisqu'on n'obtient pas une exemption totale pour les dividendes intersociétés. De façon générale, l'exemption était de 85 p. 100 et, tout récemment, elle a été réduite à 70 p. 100.

En plus, j'ai l'impression qu'ils se rendent compte que le problème n'est pas résolu, puisque leur solution n'est pas très efficace. Ce dont nous sommes très conscients, c'est qu'il est nécessaire pour les petites entreprises qui démarrent d'avoir accès à des capitaux sans trop de difficulté. Or, un seuil de 100,000$, ou dans cet ordre de grandeur, ne laisse pas beaucoup de marge de manoeuvre avant que l'impôt ne frappe.

Ce seuil permet, nous pensons, d'avoir un accès assez facile à des capitaux, mais dans des limites raisonnables. Ce seuil n'est d'aucune utilité aux plus grandes entreprises, c'est-à-dire en particulier à celles qui ont émis beaucoup d'actions privilégiées sur le marché ni à celles qui cherchent à éviter l'impôt en ayant recours à cette mesure.

M. Dodge: Une dernière observation. Rappelez-vous que même le petit entrepreneur ne peut se tourner vers la banque avec cette mesure. Il doit aller chercher des capitaux non pas auprès d'une institution financière, mais d'un groupe de personnes comme nous, ou en se tournant vers les émissions publiques ordinaires.

M. Layton: D'une autre entreprise.

M. Cassidy: Il me semble que l'on pourrait contrôler la situation beaucoup mieux si l'on permettait l'accès à des fonds de façon beaucoup plus visible, il me semble que cela serait beaucoup plus acceptable que ce que vous proposez. On réagira en disant que c'est comme autrefois et que rien n'a vraiment changé. Évidemment, il y a quand même certaines choses qui ont changé, et je le reconnais, mais cela ressemble beaucoup à ce qui existait auparavant, même si c'est dans un cadre plus limité.

Pour que les Canadiens croient en la justice de notre régime fiscal, il faut que nous fassions les choses plus ouvertement et plus publiquement, plutôt que de les rendre délibérément complexes et emberlificotées, de sorte que seuls ceux qui s'y connaissent vraiment ou qui savent comment fonctionne le système puissent s'y retrouver, alors que le gars qui veut ouvrir un restaurant dans ma circonscription, par exemple, n'y comprendrait goutte.

M. Dodge: Non, c'est justement celui. . .

M. Peters: Voilà pourquoi il y a une exemption de 500,000$.

M. Dodge: C'est justement pour aider le petit homme d'affaires que l'exemption existe, afin qu'il n'ait pas à s'inquiéter.

M. Cassidy: Cela fait une heure et demie que le Comité vous écoute, vous, le spécialiste, essayer de nous expliquer

[*Text*]

around in order to get some idea of what it is he is trying to communicate. I really wonder whether a Haitian restauranteur who wants to set up in Bob Layton's area in Montreal or somebody in the Chinese community wants to open up a small high-tech business in my constituency will understand it. They will need an awful lot of advice, and the advice is liable to be costly. I wonder whether there are not more transparent and more open ways of doing this than what you are doing here.

Mr. Dodge: I guess I do not quite understand that, Mr. Chairman. All the small guy needs to know is that if he is not going to pay more than $500,000 of dividends a year, he does not have to worry about this. That is what he needs to know. *Point final.* It is the bigger guy who has to worry about getting caught in this net.

• 1705

Mr. Cassidy: Yes, but there is a complication for the small guy if he is paying preferred dividends, can find investors who have a corporate form, can keep the amount he pays to less than $500,000, and is in the start-up position. If he satisfies all those conditions, he does not have to pay taxes on it.

Mr. Dodge: All the small fellow has to know is that if he is issuing preferred shares with dividends up to $500,000, the rules have not changed. That is all he has to know.

Mr. Peters: Yes. Other than to a bank.

Mr. Dodge: Yes, he cannot go and do it to a bank.

Mr. Peters: Of course, the bank would cover that.

Mr. Cassidy: I heard some of your comments, Don, about this, and I have to say this fits in with some of the comments you have made. Apparently an awful lot of these people are, by definition, in a start-up situation, and the old rules may not mean a hell of a lot to them because they are just growing to the point where they might be considering an investment on the scale that comes under this.

Mr. Dodge: When you get to that point, you go to your lawyer or accountant to say you need $5 million in financing. You say: Here is my projected plan and where I am now. What is the best thing to do? Should I go to the bank and borrow the $5 million? Should I issue some preferred shares? Should I try to issue common shares? We are not talking about peanut operations here, not the "mom-and-pop" store. It is the little business that is growing and has to raise some real dough to expand. It is not his garage to 1,000 feet of rented space in a warehouse anymore. It is the guy who has gotten that far and is now going into full production.

[*Translation*]

la situation, pour que nous puissions nous faire une petite idée de la façon dont cela se passe. Comment voulez-vous qu'un restaurateur haïtien qui veut s'installer dans la circonscription de Bob Layton, à Montréal, ou qu'un Chinois qui veut mettre sur pied une petite entreprise de haute technologie dans ma circonscription s'y retrouvent? Pour y comprendre quelque chose, il leur faudra aller chercher des conseils de spécialistes, ce qui risque de leur coûter cher. N'y a-t-il pas une façon de faire plus «transparente» et plus facile à comprendre que ce que vous proposez?

M. Dodge: Je ne comprends pas, monsieur le président. Tout ce que doit savoir le petit homme d'affaires, c'est que s'il ne paye pas plus de 500,000$ de dividendes par année, il n'a pas à s'inquiéter de cette mesure. Voilà tout ce qui est important pour lui. Point final. C'est celui qui paye plus qui doit s'inquiéter de la possibilité de se faire prendre dans ce filet.

M. Cassidy: D'accord, mais cela se complique, parce qu'il faut que le petit entrepreneur paie des dividendes sur des actions privilégiées, trouve des investisseurs qui soient regroupés en société, limite ses dividendes à moins de 500,000$ et cherche à lancer son entreprise. Autrement dit, il faut qu'il réponde à toutes ces conditions pour ne pas avoir à payer d'impôt.

M. Dodge: Ce qu'il est important de savoir pour ce type-là, c'est que s'il émet des actions privilégiées dont les dividendes ne dépassent pas les 500,000$, les règles n'ont pas changé.

M. Peters: D'accord, mais sauf qu'il ne peut pas se tourner vers une banque.

M. Dodge: En effet, il ne peut pas se tourner vers les banques.

M. Peters: Mais la banque pourrait couvrir ce montant.

M. Cassidy: J'ai entendu ce que vous aviez à dire à ce sujet-là, Don, et je pense que cela correspond assez à ce que nous venons d'entendre. Il semble que, par définition, beaucoup de ces petits hommes d'affaires soient encore à l'étape du démarrage, et il se peut que les anciennes règles ne trouvent pas beaucoup d'écho chez eux, parce qu'ils viennent tout juste d'arriver au point où ils pourraient envisager des investissements de l'ordre de ceux dont nous parlons.

M. Dodge: Mais lorsqu'ils en arrivent à cette étape-là, il suffit pour eux d'aller voir leur avocat ou leur comptable pour leur demander de trouver 5 millions de dollars de financement. Il leur suffit de montrer leur plan de croissance et de leur demander quelle est la meilleure façon de procéder. Devraient-ils aller à la banque et emprunter cinq millions? Devraient-ils émettre des actions privilégiées ou des actions ordinaires? On ne parle plus ici d'une binerie ni d'une boutique gérée par papa ou maman. On parle ici de petites entreprises qui peuvent grandir et qui ont besoin de véritables capitaux pour s'agrandir. On ne parle plus d'un garage de 1,000 pieds

[*Texte*]

Mr. Layton: He should have $10 million in sales. There are a number of units that come into play here before he has $1 million to distribute in interest payments or dividends.

Mr. Peters: Even the tiny little guy is not affected by this. If he is only going to issue $50,000 worth of preferred shares, he also will be exempt.

Mr. Cassidy: Yes, but if the little guy understands what is going on. . . I could see the CFIB, for example, looking at this and saying, wait a minute. A company with projected sales of, say, between $5 and $20 million can benefit up to the upper limit of this thing. In the meantime, tens of thousands of our members whose sales are, say, below $2 million a year, have a terrible time just getting enough equity to get themselves started or enlarged. Why should we, by means of this particular provision, take public funds—through tax expenditure—and put them into companies that are on the large side of small or the small side of medium, when there is still a desparate equity shortage for people who wind up mortgaging the house, the wife, the kids, the family car and the dog to get equity to get a business off the ground?

Mr. Peters: The small ones do take advantage of the same thing. They may have a harder time in the matter of credit because people are less willing to make that investment, but surely that is not the fault of the tax system. From a tax point of view, they are equally free to issue the preferred shares free of these special taxes because they will be well below the $500,000 exemption.

The Chairman: Is there any other country in the world with this system you are proposing? Or is this a made-in-Canada solution for a made-in-Canada problem?

Mr. Dodge: It is a made-in-Canada problem, that is for sure.

Mr. Peters: That is for sure.

The Chairman: So why do we not attack the problem instead of trying to patch it?

Mr. Short: Mr. Chairman, if you are suggesting we go perhaps to a full-blown advanced corporate tax system—

The Chairman: —which Britain has.

Mr. Short: —as a solution to this problem, you have to appreciate that it would represent a very fundamental difference in the rules as they apply to corporations. It would have a major impact, for example, on Canadian-based multinational corporations and it would have a

[*Traduction*]

carrés loué dans un entrepôt. On parle du petit entrepreneur qui est prêt à se lancer dans une production plus vaste.

M. Layton: Il lui faudrait 10 millions de dollars de ventes. Il y a toute une série de considérations qui entrent en jeu avant que ce type puisse trouver un million de dollars à distribuer en paiements d'intérêts ou en dividendes.

M. Peters: Même le tout petit entrepreneur n'est pas touché par cette mesure. S'il ne fait qu'émettre 50,000$ d'actions privilégiées, il est également exempté.

M. Cassidy: D'accord, mais si ce petit entrepreneur comprend ce qui se passe. . . J'ai bien l'impression que la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante pourrait sauter devant une telle mesure. En effet, les compagnies membres de la fédération qui projettent des ventes de 5 à 20 millions de dollars peuvent profiter de la mesure tant qu'elles ne dépassent pas la limite. Par ailleurs, les dizaines de milliers de leurs autres membres dont les ventes ne dépassent pas deux millions de dollars par année ont déjà beaucoup de mal à aller chercher des capitaux propres pour pouvoir démarrer ou simplement s'agrandir. Pourquoi devrions-nous, par le biais de cette disposition, prendre des fonds publics—au moyen de dépenses fiscales—et les injecter dans des entreprises qui se situent entre les petites et les moyennes, alors qu'il y a toujours désespérément pénurie de capitaux propres pour ceux qui finissent par hypothéquer leur maison, leur femme, leurs enfants, la voiture familiale et le chien pour pouvoir lancer leur petite entreprise?

M. Peters: Mais les petits profitent de la même mesure. Peut-être, évidemment, ont-ils plus de difficultés à se faire accorder du crédit parce qu'on hésite à investir dans leur enterprise, mais ce n'est tout de même pas la faute de la fiscalité. Justement, du point de vue de notre régime fiscal, ces gens ont tout autant le droit que les autres d'émettre des actions privilégiées qui seront exemptées de ces taxes spéciales, étant donné qu'ils se situent bien en deçà de la limite de 500,000$.

Le président: Ce système que vous proposez existe-t-il ailleurs dans le monde, ou s'agit-il d'une solution canadienne à un problème canadien?

M. Dodge: C'est en tout cas un problème canadien, cela ne fait pas de doute.

M. Peters: En effet.

Le président: Dans ce cas, pourquoi ne pas essayer de s'attaquer à la source du problème, plutôt que de le raccommoder à qui mieux mieux?

M. Short: Monsieur le président, si vous suggérez d'adopter un régime fiscal pleinement institutionnel. . .

Le président: . . . comme en Grande-Bretagne.

M. Short: . . . pour régler ce problème, vous comprendrez que cette solution n'empêcherait pas qu'il y aurait toute une différence dans la façon dont les règles s'appliquent aux sociétés. Cela pourrait avoir des répercussions énormes sur des multinationales établies au

[*Text*]

major impact on the ability of capital markets. One has to question whether one could introduce such a system without the benefit of a very comprehensive consultative document followed by extended consultations.

• 1710

Mr. Chairman, I can assure you that this kind of system is not simple and straight-forward. One of the major problems is the transition from the existing system to any such new system. I think it is fairly clear that it would be very awkward and inappropriate to attempt to introduce that kind of system without a very long lead time in terms of consultation.

We were much less ambitious in terms of the purpose of introducing these rules. This was to stop the after-tax financing use of preferred shares and to stem the haemorrhage of tax revenues to which the existing rules had given rise. We are talking about something in the order—

The Chairman: We have created another set of complicated rules on top of complicated rules to solve the problems of our complicated rules.

Mr. Peters: Mr. Chairman, at least these complicated rules apply to relatively few taxpayers. They do not apply to the small taxpayer and they apply to—

The Chairman: I assume we are only dealing with the relatively large Canadian corporations that have financed in one way or another with what might be called after-tax financing. There are an awful lot of questions about whether it is really after-tax financing or whether it is just appropriate financing that may be from time to time necessary. There are situations like International Nickel Inc., for example. When nickel prices were very depressed, they had to do a number of things to keep their operation going, including issuing flow-through shares.

We have had a system with the ability to do a number of things with preferred shares to obtain financing. Whether it was designed as a cheap method of borrowing or as a possible method of financing is a question of how you look at it. If you look at it from a tax point of view, it was after-tax financing. Perhaps you have to look at it also from the point of view of how you raise money. Warrants and all the rest of it get involved when we talk about convertible or preferred shares.

I am wondering if you have not drawn your definition of preferred shares so tightly that you have hamstrung corporations in the country from being able to find money in the ordinary marketplace for equity purposes.

[*Translation*]

Canada, ainsi que sur la capacité de réagir des marchés de capitaux. Il faut se demander s'il est opportun d'introduire un tel système sans qu'il y ait eu de longues consultations et des documents exploratoires auparavant.

Monsieur le président, je vous assure que ce type de système n'est ni simple ni élémentaire. L'un des plus grands problèmes, c'est la transition du système actuel à un nouveau système, quel qu'il soit. Il me semble évident à quel point il ne serait pas opportun d'introduire ce type de système sans qu'il y ait eu auparavant de longues consultations.

Nous nous sommes montrés beaucoup moins ambitieux que vous en introduisant de nouvelles règles. Notre objectif, c'était de faire cesser le recours aux actions privilégiées comme méthode de financement après impôt et de mettre fin à l'hémorragie des revenus fiscaux à laquelle ont donné lieu les règles actuelles. Nous parlons de quelque chose de l'ordre de. . .

Le président: Nous avons donc créé toute une autre série de règles compliquées qui viennent s'ajouter aux règles actuelles déjà compliquées, afin d'essayer de régler les problèmes que soulevaient déjà les premières règles.

M. Peters: Monsieur le président, l'avantage, c'est que ces règles compliquées ne s'appliquent qu'à très peu de contribuables, relativement parlant. Elles ne s'appliquent pas aux petits contribuables, mais plutôt. . .

Le président: Je suppose que nous ne parlons ici que des sociétés canadiennes relativement importantes qui ont réussi à avoir, peu importe la façon, ce que l'on appelle du financement après impôt. On pourrait se demander au départ s'il s'agit véritablement de financement après impôt, ou tout simplement de financement qui devient nécessaire de temps à autre. Prenez le cas de l'International Nickel, par exemple. Lorsque les prix du nickel ont chuté, elle a dû prendre diverses mesures pour se maintenir à flot, y compris celle d'émettre des actions accréditives.

Le système permettait jusqu'à maintenant d'aller chercher du financement de diverses façons au moyen d'actions privilégiées. On peut considérer cela comme une méthode peu coûteuse d'emprunter ou comme une méthode tout à fait valable de se faire financer, et tout dépend de l'angle sous lequel vous vous placez. Sous l'angle de la fiscalité, on peut considérer que c'était du financement après impôt. Mais peut-être faudrait-il aussi regarder la question d'un autre point de vue, celui des méthodes qui sont à votre disposition pour aller chercher de l'argent. Or, lorsque l'on parle d'actions convertibles ou privilégiées, il faut tenir compte des mandats et de toutes sortes d'autres considérations.

En définissant de façon si stricte ce que sont les actions privilégiées, n'avez-vous pas donné ainsi un coup de jarnac aux sociétés canadiennes en les empêchant de trouver des capitaux propres sur les marchés ordinaires?

[*Texte*]

Mr. Peters: With the convertible shares you have referred to before, the effect of these rules will be essentially to remove the tax advantage of preferring the issuance of convertible shares as opposed to convertible debt. Convertible debt is also quite common in—

The Chairman: The convertible shares, according to your rules, cannot be sold to a trust company or a bank because the trust company or bank would have to pay an additional 10%. An intermediary who would buy these shares, even for a relatively short period of time, would be stuck with the penalty taxes involved in them.

Mr. Peters: There would be no tax advantage in issuing the convertible preferred shares.

The Chairman: The penalty tax of the receipt of the dividend—

Mr. Peters: All the parties would be in the same position after tax, as if convertible debt had been issued. In other words, we have removed the tax incentive for issuing convertible shares as opposed to convertible debt. Convertible debt is a perfectly appropriate way of financing. It is borrowing money from a lender and giving him the opportunity at some time in the future to convert that debt into an equity investment. Once it is converted it will be treated as an equity investment. The tax that has been imposed on the convertible preference shares is merely to put them in the same position on an after-tax basis as if they had been debt so as to remove the taxes.

• 1715

The Chairman: You are losing sight of what I suggested to you. From a taxperson's point of view perhaps there is a tax advantage. Who says these shares are all issued for the business of avoiding tax? A great number of them are issued in the marketplace—and we know that from our own experience in the marketplace—for the very hard purpose of getting money. When you need money you have all sorts of sources to get dough. If you cannot find dough, you get money from those who are prepared to take shares but who will not take convertible debt and so do not have to take it. It will not go there.

Mr. Peters: The question is: Why were they prepared to take convertible shares and not convertible debt?

The Chairman: Because they were not prepared to take convertible debt.

Mr. Peters: Not because there were tax advantages. Convertible debt, apart from tax advantages, is preferable to convertible shares because you are then a creditor of the company as opposed to a shareholder and you are in a preferable position in the case of an insolvency. For that matter you can even be secured. You can even take security on convertible debt. The only reason the investor is preferring the convertible shares is the tax regime. The

[*Traduction*]

M. Peters: Les règles dont nous parlons auront pour effet de supprimer essentiellement l'avantage fiscal lorsque l'on préfère émettre des actions convertibles plutôt que d'opter pour la dette convertible. Cette dernière se retrouve fréquemment. . .

Le président: Mais d'après vos règlements, les actions convertibles ne peuvent pas être vendues à une société de fiducie ni à une banque, parce que celles-ci devraient les acheter à 10 p. 100 de plus. En outre, tout intermédiaire qui achèterait ces actions, même pour une période de temps très limitée, serait obligé d'assumer une pénalité fiscale.

M. Peters: Cela ne donnerait aucun avantage du point de vue fiscal d'émettre des actions privilégiées convertibles.

Le président: La pénalité fiscale qui s'appliquerait au moment de recevoir le dividende. . .

M. Peters: Toutes les parties en seraient exactement au même point après l'impôt, comme s'il y avait eu dette convertible. Autrement dit, nous avons supprimé l'incitatif fiscal qui encourageait à émettre des actions convertibles plutôt qu'à choisir la dette convertible. Opter pour la dette convertible, c'est une façon parfaitement appropriée de se financer. Cela revient à emprunter d'un créancier et à lui donner la possibilité ultérieurement de convertir cette dette en un placement en actions. Une fois que la dette est convertie, elle est donc traitée comme un placement en actions. L'impôt prélevé sur les actions privilégiées convertibles vise à les mettre sur un pied d'égalité après impôt avec les dettes convertibles.

Le président: Mais vous perdez de vue ce que je vous ai dit. Peut-être que cela est avantageux du point de vue fiscal pour le fiscaliste. Mais pourquoi affirmer que ces actions ont toutes été émises dans l'unique objectif d'éviter de payer de l'impôt? L'expérience nous prouve purement et simplement qu'une bonne partie d'entre elles sont émises uniquement dans le but précis de trouver des capitaux. Quand on a besoin d'argent, on peut s'adresser à toutes sortes de sources. Quand on ne peut pas en trouver, on finit par s'adresser à ceux qui sont prêts à acheter vos actions, mais qui refusent d'assumer une dette convertible. Il faut donc trouver autre chose.

M. Peters: Mais pourquoi serait-on prêt à acheter des actions convertibles, mais non à assumer une dette convertible?

Le président: Parce que l'on n'est pas prêt à le faire, tout simplement.

M. Peters: Certainement pas à cause des avantages fiscaux. Mis à part les avantages fiscaux, il est préférable d'opter pour la dette convertible plutôt que pour les actions convertibles, parce que c'est vous qui êtes alors créancier plutôt qu'actionnaire, et vous êtes dans une position beaucoup plus solide en cas d'insolvabilité. Vous pouvez même devenir créancier garanti. Vous pouvez même prendre une garantie sur votre dette convertible. La

[*Text*]

purpose of the rules is to level that playing field and to make the tax rules neutral.

Mr. Cassidy: Can I ask this question? It does appear as though people are coming from slightly different directions on this question. Have you done any studies given the fact that. . .? I cannot remember the figure but it was something like 30% or 40% of corporate financing that was being carried out in Canada through the issuance of preferred shares. Is that not correct?

Mr. Dodge: I did not bring the figures with me today, but it is a very high fraction. It is about four times the rate in the United States.

Mr. Cassidy: The chairman does raise an interesting question: What would happen in terms of corporate financing with the adoption of this rule? I think we are both agreed that whether you keep the threshold at $500,000 or at something more appropriately lower, nonetheless the bulk of the tax expenditure has come on larger issues. What would be the effect. . .? How would the markets adjust in terms of corporate financing? Would there be a significant fall-off in the ability of Canadian corporations to afford to raise capital as a consequence of this particular measure?

Mr. Short: I think your question is going really to the heart of the matter. What is the effect of this on corporate financing in Canada? Clearly the tax system led to a very considerable bias in favour of preferred-share financing. Preferred-share financing is akin to debt in the sense that the obligation to pay dividends is usually fixed or relatively fixed. It has even become more akin to debt in the sense that many of the recent issues have had fluctuating rates that vary with interest rate.

Therefore preferred shares have stood instead of debt financing on the one hand and real equity financing on the other hand. The basic equity of a large number of Canadian companies is very much thinner. The real equity capital base is much smaller than it might otherwise have been. Certainly it is much smaller than the real equity base—if I can use that expression—of companies within the United States.

• 1720

We would expect, I think, two tendencies. I do not know how you would quantify this, but certainly one would expect to observe it over the coming years. We would expect that there would be more debt financing, because the tax advantage has been removed, and we would expect that there would be more real equity issues within the country. So we would expect, over time, that the debt-equity ratio—measured in real terms, in terms of real equity and recognizing that a lot of what is now called equity is in fact debt, the preferred share part of

[*Translation*]

seule raison pour laquelle l'investisseur préfère jusqu'à maintenant les actions convertibles, c'est à cause du régime fiscal. Par conséquent, ce que nous suggérons vise à uniformiser les règles du jeu pour tous et à les rendre plus neutres.

M. Cassidy: Puis-je poser une question? Il semble que nous ne sommes pas tout à fait sur la même longueur d'onde. Avez-vous fait des études, puisque. . .? Je ne me rappelle pas exactement le chiffre qui a été cité, mais il me semble que l'on a parlé de 30 à 40 p. 100 du financement des sociétés qui se faisait au Canada par le biais d'actions privilégiées. Est-ce que je me trompe?

M. Dodge: Je n'ai pas les chiffres avec moi aujourd'hui, mais c'est un pourcentage très élevé. C'est à peu près quatre fois plus élevé qu'aux États-Unis.

M. Cassidy: Notre président a posé une question très intéressante: si cette règle était adoptée, quels seraient les effets sur le financement des sociétés? Nous convenons tous deux que même si l'on maintient le seuil à 500,000$ ou à un autre montant moins élevé, le gros de la dépense fiscale vient des émissions plus importantes. Quels en seraient les effets? Comment les marchés réagiraient-ils? Cela se traduirait-il par une difficulté grandissante pour les sociétés canadiennes de trouver des capitaux?

M. Short: Votre question est vraiment fondamentale. Quels seraient les effets de cette mesure sur le financement des sociétés canadiennes? Il est évident que notre régime fiscal a jusqu'à maintenant favorisé le financement par actions privilégiées. Cela ressemble dans un certain sens à la dette, puisque l'obligation de payer des dividendes est habituellement fixe, ou relativement fixe. Cela ressemble encore plus à la dette, puisque bon nombre des émissions récentes ont dû subir une fluctuation des taux qui variaient avec les taux d'intérêt.

Par conséquent, on a préféré les actions privilégiées au lieu du financement de la dette, d'une part, et du financement des capitaux propres, d'autre part. Les capitaux propres d'un grand nombre de sociétés canadiennes sont beaucoup plus précaires, en réalité. L'assiette des capitaux propres est beaucoup plus restreinte qu'elle n'aurait pu l'être autrement. Elle est beaucoup plus restreinte que l'assiette des capitaux propres des entreprises américaines.

On pourrait s'attendre à ce qu'il y ait deux tendances. Je ne saurais trop comment les quantifier, mais j'imagine que l'on peut s'attendre à les observer au cours des prochaines années. On pourrait s'attendre à ce qu'il y ait plus de financement de la dette, étant donné la suppression de l'avantage fiscal, et l'on pourrait s'attendre à ce qu'il y ait plus d'émissions de capitaux propres au Canada. On pourrait donc s'attendre à ce que, avec le temps, le ratio d'endettement des compagnies canadiennes mesuré en terme de capitaux propres réels—en tenant

[*Texte*]

it—of Canadian companies would improve substantially, that you would not have too many companies with such a thin real equity base that they become, in those circumstances, very vulnerable, when circumstances turn as they did in—

Mr. Cassidy: In 1982.

Mr. Short: Yes, in the very early part of the decade.

Mr. Cassidy: So, on the assumption, you are taking the view that a lot of the preferred equity outstanding in fact should be counted as debt for computing your debt-equity ratio.

Mr. Short: That is right.

Mr. Cassidy: Yes.

The Chairman: It is not, though.

Mr. Dodge: I guess the one other thing we would expect to see is the re-emergence in Canada of a market that has been totally dead, and that is the market for a convertible debt.

Mr. Cassidy: Okay. We may want to pass on to other parts of this.

The Chairman: All right. I am happy on that. I was wondering if we could go on to the general anti-avoidance, but before I do maybe you could tell us what has happened to a couple of things.

On June 2, 1987, there was the press release and draft statute to affect money borrowed by a company to pay dividends. What happened to that ways and means motion? Does anybody know? Is it in the bill?

Mr. Short: No, it is not. The measures to implement that have not been brought forward. That, I believe, is the press release that announced the retention of the existing rules as they were understood before the decision of the Supreme Court in *Bronfman*, which upset, if I may use that expression, the rules as they had previously been understood to apply.

Mr. Weyman: Yes, I just want to make the point that that is correct, but only until the end of 1988 would the status quo being maintained. I think the question that is being asked in the context of all of this draft legislation is that this item, which was announced, as we have said, in June of last year, is not part of the draft legislation and no reference has been made to it, and we are fast approaching the end of 1988 and the question is: what is the status of this interest deductibility come the first of next year?

Mr. Short: Well, between now and the end of the year either a revised ways and means motion will be put in that will apply to interest on debt issued after the end of this year or the statutory amendments, the bill to propose changes, will be introduced. But they are not in the bill that is presently before—

[*Traduction*]

compte du fait que ce que l'on appelle souvent aujourd'hui capitaux propres, c'est en fait la dette, ou en tout cas la partie représentée par les actions privilégiées—substantiellement et qu'il y ait de moins en moins de sociétés dont l'assiette de capitaux propres réels s'affaiblirait à un point tel qu'elles deviendraient très vulnérables en période de crises, comme en. . .

M. Cassidy: En 1982.

M. Short: Oui, au début de la décennie.

M. Cassidy: Vous partez donc du principe qu'une grande partie des capitaux propres privilégiés en circulation devraient être considérés comme une dette au moment du calcul du ratio d'endettement.

M. Short: C'est exact.

M. Cassidy: Je vois.

Le président: Mais ce ne l'est pas.

M. Dodge: On pourrait aussi s'attendre à voir renaître au Canada un marché qui a complètement périclité, celui de la dette convertible.

M. Cassidy: Bien. On pourrait peut-être passer à d'autres aspects de la question.

Le président: Très bien. Cela me satisfait. Je me demandais si nous pourrions passer à une analyse générale de la règle anti-évitement, mais auparavant, vous pourriez peut-être nous donner quelques éclaircissements.

Le 2 juin 1987, on a publié un communiqué de presse et un avant-projet de législation portant sur les emprunts des sociétés destinés à payer des dividendes. Qu'est-il arrivé à la motion de voies et moyens? Quelqu'un le sait-il? Fait-elle partie du projet de loi?

M. Short: Non. Les mesures n'ont tout simplement pas été déposées. Je pense qu'il s'agit du communiqué de presse qui annonçait le maintien des règles déjà existantes, telles qu'elles s'appliquaient avant le jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Bronfman*, jugement qui a renversé, si j'ose dire, les règles telles qu'on pensait pouvoir les appliquer auparavant.

M. Weyman: C'est exact, mais le statu quo ne vaut que jusqu'à la fin de 1988. Ce qu'il faut se demander dans ce contexte, c'est ceci: cette mesure, qui, comme on l'a dit, a été annoncée en juin de l'an dernier, ne fait pas partie de l'avant-projet de législation, et on ne le mentionne aucunement; comme nous approchons à grands pas de la fin de 1988, il faut se demander ce qu'il adviendra de cette déductibilité d'intérêts le 1er janvier de l'an prochain.

M. Short: D'ici à la fin de l'année, une motion révisée de voies et moyens pourra être déposée qui s'appliquera à l'intérêt sur la dette calculé après la fin de cette année, ou encore, on déposera des amendements statutaires, c'est-à-dire un projet de loi. Mais cette mesure ne fait pas partie du projet de loi qui est actuellement. . .

[*Text*]

The Chairman: Last year, in 1987, you proposed that section 1801 of the regulations be revoked and a bunch of things substituted in connection with valuing inventory. What are you going to do about that one?

Mr. Weyman: That is a draft regulation that was announced in June of last year to replace an original draft regulation that was put out in conjunction with a press release January 15, 1987, when the announcements were made about the rules on the change of control and the treatment of tax losses on a change of control. I believe this regulation was put forward a year ago. It has not come to the surface again, but we presume that it is still the same as it was announced last June in terms of the revised regulations.

• 1725

Mr. Short: Mr. Chairman, the intention is to proceed with that regulation, to make it final, in the form in which it is now out in the public domain.

The Chairman: It was supposed to be applicable at any time after January 15, 1987. This is June of 1988 and we have not seen it.

Mr. Short: No, you have seen the draft. The final regulation has yet to be processed.

The Chairman: Well, how do we expect taxpayers to file tax returns if legislation implicit in press release bills is not produced so that they can read it?

Mr. Weyman: I might add, Mr. Chairman, how does Revenue Canada assess 1987 tax returns where this particular draft regulation is applicable and relevant? Is everything left in the air until this regulation is given the force of law?

Mr. Dodge: Mr. Chairman, the standard practice over the years has been that while Revenue Canada will not assess on the basis of draft legislation but only on the basis of legislation that is in place, in respect of regulations we have had long experiences of lagging, and Revenue Canada does do their assessment on the basis of the drafts.

The Chairman: Well, do you want to give a quick shot at your anti-avoidance? We have the joint committee here tomorrow that has some pretty strong statements in connection with the anti-avoidance rules. They were before our finance committee last year, setting out their views on it, and they are fundamentally opposed to your draft legislation. They are unanimous in their view that the existing statutory rules, with relative minor modifications, are adequate to combat unacceptable tax avoidance, that the proposals you have are unnecessary, undesirable and represent a retrograde step in the evolution of Canada's income tax system, and that the introduction of such a rule will create an aura of

[*Translation*]

Le président: L'année dernière, en 1987, vous avez proposé de révoquer l'article 1801 des règlements et d'y substituer toute une série de mesures portant sur l'évalutation des stocks. Que faites-vous de cela?

M. Weyman: Il s'agit d'un avant-projet de règlement annoncé en juin de l'année dernière et destiné à remplacer le premier avant-projet de règlement qui avait été déposé parallèlement à un communiqué de presse émis le 15 janvier 1987, dans lequel on annonçait de nouvelles règles au sujet des changements de mainmise et au sujet de la façon dont on allait considérer les pertes fiscales lors des changements de mainmise. Je pense que ce règlement a été déposé il y a maintenant un an. Il n'a pas encore refait surface, mais on peut supposer qu'il n'a pas changé depuis qu'il a été annoncé en juin dernier, en même temps que la révision des règlements.

M. Short: Monsieur le président, l'intention est de mettre le dernier mot à ce règlement et de le laisser sous la forme qui est maintenant publique.

Le président: Il devait s'appliquer dès le 15 janvier 1987. Or, nous sommes en juin 1988 et nous ne l'avons pas encore vu.

M. Short: Non, vous n'avez vu que l'avant-projet. Le règlement définitif n'a pas encore suivi la filière.

Le président: Comment peut-on s'attendre à ce que les contribuables envoient leur déclaration d'impôt si les mesures législatives annoncées par des communiqués de presse ne se concrétisent pas?

M. Weyman: En outre, monsieur le président, comment Revenu Canada fait-il pour évaluer les déclarations d'impôt de 1987 lorsque certaines mesures législatives qui pourraient s'appliquer sont encore sous forme d'ébauche? Est-ce que tout est laissé en suspens tant que la réglementation n'a pas force de loi?

M. Dodge: Monsieur le président, la pratique au cours des ans a été la suivante: bien que Revenu Canada se refuse à évaluer des déclarations à la lumière d'ébauches de législation ou d'avant-projets de loi, dans le cas de règlements qui mettent beaucoup de temps à entrer en vigueur, Revenu Canada évalue les déclarations à la lumière des avant-projets.

Le président: Voulez-vous que nous passions rapidement à l'anti-évitement? Le comité mixte, qui comparaitra demain, a des opinions très arrêtées sur les règles de l'anti-évitement. Il a déjà comparu devant notre comité des finances l'année dernière, pour nous exposer son point de vue, et il s'est montré fondamentalement opposé à votre avant-projet de loi. Le comité mixte est unanime pour déclarer que les règles statutaires actuelles, sous réserve de quelques modifications mineures, suffisent pour combattre les évitements fiscaux inacceptables, que vos propositions sont inutiles, indésirables et représentent un pas en arrière dans l'évolution du régime d'impôt sur le revenu du Canada, et que l'introduction d'une telle

[*Texte*]

uncertainty over ordinary business and commercial transactions for many years to come.

Mr. Cassidy: Which letter is this, Don?

The Chairman: This is a draft of a submission we will be receiving tomorrow from the the joint committee of the CICA and the bar. Having looked at these beautiful rules with respect to preferred-share financing, one must say: Amen! I mean, if you make a mistake under here, which is pretty simple to make, God help you. You get chopped here and nobody knows where they go.

With the complications you have created in this system, why would you want to further penalize people with anti-avoidance rules that are of the nature you have?

Mr. Dodge: Mr. Chairman, I think we are moving from a particular set of rules designed to deal with a particular problem to a rule we have proposed, the general anti-avoidance rule, which, if you will, is designed to deal with some of the very grey areas in the act, probably areas that will always have to be grey. It is a difference, I think, and an importance difference in philosophy that we have with the joint committee.

I would like to ask Mark Jewitt to say a few words. We have done a lot of work with the joint committee on this in terms of trying to craft a set of rules for the act, which, while they do not like the philosophy, they can live with technically. I think that is—

• 1730

The Chairman: That is not what their brief says, and that is not what they are likely to say tomorrow. I just thought you could tell me something so we could go after them tomorrow about—

Mr. Cassidy: May I make a suggestion, Don. It is 5.30 p.m., and the committee is notable mainly for its lack of presence. It may be desirable to consider having representatives of the department available at the same time.

The Chairman: Would you have some representatives here tomorrow?

Mr. Dodge: Yes.

Mr. Cassidy: That would cause them at least to comment on some of the points that are made. On the anti-avoidance position, essentially the argument will be between the joint committee and Finance in terms of putting two different views. I think it is incumbent on them as well to suggest, as they may have in their brief, what they see as a viable alternative, assuming the alternative of doing nothing is not viable. Then we could ask you to come back.

[*Traduction*]

règle entraînera de l'incertitude dans les transactions d'affaires et commerciales ordinaires pendant plusieurs années.

M. Cassidy: De quelle lettre s'agit-il, monsieur le président?

Le président: Il s'agit d'une ébauche de mémoire que nous présentera demain le comité mixte de l'Institut canadien des comptables agréés et du barreau. Effectivement, après avoir regardé toutes ces belles règles qui s'appliquent au financement par actions privilégiées, j'avoue qu'on ne peut que recommander son âme à Dieu. En effet, si vous faites une erreur dans l'interprétation de ces règles, ce qui est assez facile, que Dieu vous vienne en aide. Vous allez vous faire massacrer.

Étant donné toutes les règles compliquées que vous venez d'ajouter au système, pourquoi voudriez-vous pénaliser encore plus les contribuables en imposant des règles anti-évitement telles que celles que vous proposez?

M. Dodge: Monsieur le président, nous sommes passés d'un ensemble de règles particulier, destiné à contrer un problème bien précis, à une autre règle générale, celle de l'anti-évitement, qui est censée contrer certains des problèmes soulevés par les zones grises de la loi, zones qui devront sans doute toujours rester grises. Je pense que nous n'avons absolument pas la même philosophie à ce sujet que le comité mixte.

Je voudrais demander à Mark Jewitt de prendre la relève. Nous avons beaucoup travaillé avec le comité mixte sur cette question pour essayer d'élaborer un ensemble de règles qui leur conviendraient du point de vue technique, même s'il n'en accepte pas la philosophie. Je pense que . . .

Le président: Ce n'est pas ce qu'on dit dans le mémoire, et ce n'est probablement pas ce que nous entendrons demain. Je pensais que vous pourriez me dire quelque chose qui nous permettrait de leur poser des questions demain au sujet. . .

M. Cassidy: Puis-je proposer quelque chose, Don? Il est maintenant 17h30, et ce qui caractérise le Comité, c'est surtout le peu de membres présents. Ce pourrait être une bonne chose que nous ayons des représentants du ministère au même moment.

Le président: Pourriez-vous avoir des gens ici demain?

M. Dodge: Oui.

M. Cassidy: Ils pourraient au moins commenter certains des points qui seront établis. En ce qui concerne les dispositions anti-évitement, deux points de vue différents seront exposés par le comité mixte et les gens des Finances. Je pense que c'est à eux de proposer ce qu'ils jugent être une solution de rechange acceptable, ce qu'ils ont peut-être fait dans leur mémoire, si la possibilité de ne rien faire n'est pas acceptable. Nous pourrions vous demander de revenir à ce moment-là.

[*Text*]

The Chairman: Mr. Dodge, perhaps we could have someone here tomorrow. Why do we not have one of your people here tomorrow perhaps to be around when the joint committee is here, and we perhaps could ask them to come to the table and answer some of—

Mr. Dodge: I am certainly happy, Mr. Chairman, to have Mr. Jewitt available for you tomorrow. I think, though, we should discuss in advance of that the precise procedures you would want to follow, because I do not think it is appropriate to have a debate, if you will. We can answer the questions in factual terms.

The Chairman: I appreciate that.

Mr. Cassidy: I would assume if we ask for that, Finance would not decline. But if you say you would prefer not to do that, that is reasonable.

I am not suggesting that tomorrow be the only time that Finance appears in this. It is just that I guess we have to get ourselves tucked into this, now that the bank service charges stuff is over. We will want to come back, but at the same time it would be useful to have somebody from Finance present perhaps to clarify some of the differences of view at the time the joint committee is here.

Mr. Dodge: Yes. Certainly we can answer specific questions the committee members have as a result of what other people may have said.

The Chairman: I also wonder if we could have you back on June 9.

Mr. Dodge: That sounds like a bad date, though I cannot remember why. Could we check our calendars, Mr. Chairman?

Mr. Cassidy: Have you had a chance to discuss with other members of the committee what the timetable on this stuff is going to be for the next two or three weeks?

The Chairman: I have discussed a meeting to discuss interim sales tax reform and our report there. I have no other meetings planned for next week.

Mr. Cassidy: Do we intend to deal with tax reform in this form, including the hearings that have taken place, and then just to buzz through the bill?

The Chairman: I think we ought to have a discussion with Mr. Weyman of where we have gone so far on it and the work we did in the fall with our own review of the tax reform, and then take a look at the statute to see how it is going to work. The big problem is that this statute is going to come up in the House, and the sooner we can get some of the bugs ironed out before it comes into the House the better.

[*Translation*]

Le président: Monsieur Dodge, vous pourriez peut-être demander à quelqu'un d'être ici demain. Pourquoi ne pas avoir un de vos experts ici, demain, en même temps que le comité mixte? Nous pourrions lui demander de venir répondre à certaines. . .

M. Dodge: Je me ferai un plaisir, monsieur le président, de vous envoyer M. Jewitt demain. Je pense cependant que nous devrions discuter auparavant de la façon dont vous voudrez procéder exactement, parce que je ne pense pas que ce soit approprié d'avoir un débat là-dessus. Nous pouvons répondre aux questions de façon concrète.

Le président: Très bien.

M. Cassidy: J'imagine que si nous demandons une telle chose, les gens du ministère ne refuseront pas de répondre. Mais si vous dites que vous préféreriez ne pas procéder de cette façon, c'est très bien.

Je ne veux pas laisser entendre que demain sera la seule journée où les experts du ministère pourront répondre à nos questions là-dessus. J'imagine cependant que nous devons nous occuper sérieusement de tout cela, maintenant que nous avons terminé l'examen des frais administratifs des banques. Nous voulons revenir là-dessus, mais ce serait utile que quelqu'un du ministère soit ici, peut-être pour nous donner des explications sur les différents points de vue exprimés quand le comité mixte sera ici.

M. Dodge: Oui. Nous pouvons certainement répondre aux questions que les membres du Comité voudront poser par suite de ce que d'autres personnes diront.

Le président: Pourriez-vous aussi revenir le 9 juin?

M. Dodge: Je pense que cette date-là poserait un problème, mais je ne sais plus au juste pourquoi. Pouvons-nous vérifier notre programme, monsieur le président?

M. Cassidy: Avez-vous eu l'occasion de discuter avec d'autres membres du Comité de notre programme de travail à ce sujet pour les deux ou trois prochaines semaines?

Le président: J'ai discuté de la possibilité de nous réunir pour examiner la réforme provisoire de la taxe de vente et notre rapport à ce sujet. Il n'y a pas d'autres réunions de prévues pour la semaine prochaine.

M. Cassidy: Avons-nous l'intention de nous occuper de la réforme fiscale de cette façon-ci, y compris les audiences qui ont déjà eu lieu, et de faire ensuite un examen très rapide du projet de loi?

Le président: Je pense que nous devrions parler à M. Weyman de ce que nous avons fait jusqu'ici et du travail que nous avons accompli à l'automne sur la réforme fiscale, et que nous devrions ensuite examiner la loi pour voir comment tout cela fonctionnera. Le principal problème, c'est que le projet de loi sera mis en délibération à la Chambre éventuellement, et plus tôt nous pourrons nous débarrasser de certains problèmes, mieux ce sera.

[*Texte*]

Mr. Dodge: Mr. Chairman, one point here. We had looked at these sessions we have been running up to today as in a sense being the last time we would hear what the committee had to say before we put the draft of the final bill to bed. That we are in the process of doing, and we do expect the minister will introduce the final bill, say, between June 10 and June 15. We are a bit at the mercy of the Queen's Printer, with respect to the exact dates. However, it should be somewhere in that particular time period. So, if I may make a suggestion, June 9 is probably not all that useful a time to come back at it because it will be in the period between this draft, which we need to work with, and the bill itself.

• 1735

Mr. Cassidy: I would suggest that we consider the possibility of asking not just the legal adviser but perhaps you, David, to divide up our time tomorrow and spend a couple of hours with the CICA. Then after that. . .

The Chairman: A fairly large committee is coming; it is also for the bar. It is a very major delegation and they have a number of points they want to raise. It will fill the whole bloody morning. I doubt if we will get through it all.

Mr. Dodge: I guess we had hoped to get some feedback from you on the administrative provisions as well, which we have not had a chance to get to.

Mr. Cassidy: If you want to have any of that feedback, we need to meet with the department next Monday or Tuesday, rather than later. Is that right?

Mr. Dodge: Earlier. The time things leave our hands and the time they get back into your hands in front of the House is determined by the Queen's Printer, and we are trying very hard to get something to the Queen's Printer next Monday.

Mr. Cassidy: What you are really telling us is that if we cannot meet with you tomorrow afternoon, then that is it.

Mr. Dodge: Yes, we had hoped to be able to go through it with you today, but the time got. . .

The Chairman: Unfortunately I cannot be here tomorrow afternoon.

Well, we will see what we can do next week. I do not see any problem in meeting you when you are in the process of having the bill printed, and I do not see any problem with amendments to the bill after the bill has been produced. I think we may have to have several meetings. This piece of legislation, I presume, the government wants through by June 30. That means, it seems to me, that there is a hell of a lot of work to do on this piece of legislation. It is "horrifically" complicated. There are a number of people who have written to us. We have to take a look at their material, and I guess we are going to have to see if we can have members of your

[*Traduction*]

M. Dodge: Monsieur le président, je voudrais dire une chose. Nous avions pensé que les réunions que nous avons eues jusqu'à aujourd'hui seraient la dernière occasion que nous aurions d'entendre le point de vue du Comité avant de mettre la dernière main au projet de loi. C'est ce que nous sommes en train de faire, et nous pensons que le ministre présentera le projet de loi définitif entre le 10 et le 15 juin. Nous sommes quelque peu à la merci de l'imprimeur de la Reine pour les dates exactes. Ce devrait cependant être vers ce temps-là. Par conséquent, ce ne serait probablement pas très utile que nous revenions là-dessus le 9 juin, parce que ce sera juste entre la période où nous travaillerons à l'avant-projet de loi et le moment où le projet de loi lui-même sera présenté.

M. Cassidy: Nous pourrions peut-être demander non seulement au conseiller juridique, mais aussi à vous-même, David, de passer quelques heures demain avec l'Institut des comptables agréés. Ensuite. . .

Le président: Nous entendrons aussi le témoignage d'un comité relativement important. C'est une très grosse délégation, qui a plusieurs points à soulever. Cela prendra toute la matinée, et je doute que nous puissions terminer.

M. Dodge: Nous avions espéré avoir votre avis aussi sur les dispositions administratives, mais nous n'avons pas pu nous rendre jusque-là.

M. Cassidy: Si vous voulez notre avis là-dessus, nous devrions rencontrer des représentants du ministère lundi ou mardi prochain, pas plus tard. Est-ce exact?

M. Dodge: Ce serait préférable que ce soit avant cela. C'est l'imprimeur de la Reine qui détermine quand nous en avons terminé avec une mesure quelconque et quand elle vous revient à la Chambre, et nous nous efforçons maintenant d'envoyer quelque chose à l'imprimeur de la Reine pour lundi.

M. Cassidy: Vous voulez dire que si nous ne pouvons pas vous rencontrer demain après-midi, ce sera trop tard.

M. Dodge: En effet, nous avions espéré pouvoir tout faire aujourd'hui, mais nous avons manqué de temps.

Le président: Malheureusement, je ne peux pas être ici demain après-midi.

Eh bien, nous verrons ce que nous pourrons faire la semaine prochaine. A mon avis, cela ne posera pas de problèmes si nous vous rencontrons pendant que le projet de loi est chez l'imprimeur de la Reine ou si nous apportons des amendements au projet de loi une fois qu'il aura été imprimé. Nous aurons peut-être besoin de plusieurs réunions. J'imagine que le gouvernement veut faire adopter cette mesure législative avant le 30 juin. Il y a donc beaucoup de travail à faire. Le projet de loi est extrêmement compliqué. Toutes sortes de gens nous ont écrit. Nous devons examiner ce qu'ils disent et nous devrons probablement nous arranger pour que certains de

[*Text*]

operation around from time to time until the end of the month, so that we can get this thing completed.

Mr. Dodge: Absolutely, Mr. Chairman.

The Chairman: Whether it is going through the House or whether it is here, we are going to have to work on it; that is all there is to it.

Mr. Dodge: All I was suggesting is in that particular week we will be working from a draft, which will, for all intents and purposes, not be a dead letter but there may be changes in. . .

The Chairman: Well, you can indicate that.

Mr. Dodge: Yes.

Mr. Cassidy: I think what I am hearing the chairman suggest as well is that the committee has time pressures, and I do not believe this bill has any hope of getting through before the summer recess, if there is one—it absolutely does not have a prayer. That will be even more so if the committee has to wait for substantial amounts of time until you yourself can be present. I think we will have to rely on Mr. Short and Mr. Peters.

Mr. Dodge: It will probably be a little awkward working from the draft you now have, because we will have to go through and point out changes—to stop, to avoid, perhaps questions and suggestions that already have been taken into account. We can manage that, if June 9. . .

The Chairman: If you could have some people. . . I do not think you need everybody on your team here all of the time, but I think it is important that we get a firm grasp on what is being done here and that we have a good look at it, piece by piece.

This is a hell of a big bill, and we have to go through the damn thing clause by clause, so let us start getting some firm agreement on some of the stuff that is in it.

Mr. Dodge: I agree with that, but I am not sure what it means.

Mr. Cassidy: The minister's view, the departmental view, the committee's view, Blenkarn's view, the NDP's view. . . The only people really being co-operative here are the Liberals, because they are never around.

• 1740

The Chairman: I know, but they are the Official Opposition.

With that I am going to adjourn the meeting. We have a meeting tomorrow at 10 a.m. in this place.

[*Translation*]

vos experts soient ici de temps à autre jusqu'à la fin du mois pour pouvoir en finir.

M. Dodge: Effectivement, monsieur le président.

Le président: Que le projet de loi soit à l'étude à la Chambre ou ici même, nous devrons nous en occuper sérieusement, un point, c'est tout.

M. Dodge: Tout ce que je voulais dire, c'est que la semaine en question, nous travaillerons à partir d'un avant-projet de loi qui sera, à toutes fins utiles, non pas une lettre morte, mais un document auquel on aura peut-être apporté des changements. . .

Le président: Vous pouvez nous le signaler.

M. Dodge: Oui.

M. Cassidy: Je pense que ce que le président veut dire, c'est que le temps dont dispose le Comité est restreint. Je ne pense pas pour ma part qu'il y ait le moindre espoir de faire adopter ce projet de loi avant le congé d'été, s'il y en a un, et à plus forte raison si le Comité doit attendre très longtemps avant que vous puissiez vous-même être ici. Nous devrons sans doute compter surtout sur M. Short et M. Peters.

M. Dodge: Ce sera probablement un peu difficile de travailler à partir de l'avant-projet de loi que vous avez maintenant, parce que nous devrons vous signaler tous les changements un par un afin d'éviter des questions et des propositions dont nous avons déjà tenu compte. Nous pourrons le faire si le 9 juin. . .

Le président: Si certains de vos experts pouvaient être ici. . . Je ne pense pas que ce soit nécessaire que toute votre équipe y soit, mais il importe que nous comprenions exactement ce que cette mesure accomplit et que nous l'examinions attentivement, une disposition après l'autre.

Le projet de loi est très volumineux, et nous devons l'étudier article par article. Nous devrions donc commencer par nous entendre sur certaines des choses qu'il contient.

M. Dodge: Je suis d'accord là-dessus, mais je ne sais pas au juste ce que cela représente.

M. Cassidy: Le point de vue du ministre, celui du ministère, celui du Comité, celui de Blenkarn, celui du NPD. . . Les seuls qui font vraiment preuve d'esprit de collaboration au Comité sont les libéraux, parce qu'on ne les voit jamais.

Le président: Je sais, mais ce sont les députés de l'Opposition officielle.

Cela étant dit, la séance est levée. Nous nous réunissons demain matin à 10 heures, dans cette salle.

Book Tarif
rate des livres

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 169

Thursday, June 2, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 169

Le jeudi 2 juin 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the Draft Legislation and Regulations to Implement Income Tax Reform (April 1988)

CONCERNANT

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude de l'Avant-projet de législation et de règlement visant la mise en oeuvre de la réforme fiscale (avril 1988)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-87-88

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Tax Policy and Legislation Branch of the Department of Finance:

David Dodge, Senior Assistant Deputy Minister;

Al Short, Director General, Legislation;

Victor Peters, Special Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister;

Dan MacIntosh, Senior Tax Policy Officer.

TÉMOINS

De la Direction de la politique et de la législation de l'impôt du ministère des Finances:

David Dodge, sous-ministre adjoint principal;

Al Short, directeur général, Législation;

Victor Peters, conseiller spécial du sous-ministre adjoint principal;

Dan MacIntosh, agent supérieur, Politique de l'impôt.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 169

Thursday, June 2, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 169

Le jeudi 2 juin 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the Draft Legislation and Regulations to Implement Income Tax Reform (April 1988)

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude de l'Avant-projet de législation et de Règlement visant la mise en oeuvre de la réforme fiscale (Avril 1988)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

23743—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert E.J. Layton

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert E.J. Layton

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 2, 1988
(251)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 10:11 o'clock a.m. this day, in Room 209 West Block, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin, Robert E.J. Layton, George Minaker and Norman Warner.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director and C. David Weyman, Consultant.

Witnesses: *From the Joint Taxation Committee of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants*: H.J. Kellough, Co-Chairman and W.J. Strain, Co-Chairman.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the Draft Legislation and Regulations to implement Income Tax Reform. (*See Minutes of Proceedings and Evidence for Tuesday, May 17, 1988, Issue No. 164.*)

The witnesses made a statement and answered questions.

At 12:16 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 2 JUIN 1988
(251)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit aujourd'hui à 10 h 11, dans la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin, Robert E.J. Layton, George Minaker et Norman Warner.

Aussi présents: *Du personnel de recherche du comité*: H. Bert Waslander, directeur de la recherche; C. David Weyman, conseiller.

Témoins: *Du Comité conjoint de la fiscalité de l'Association du barreau canadien et l'Institut canadien des comptables agréés*: H.J. Kellough, coprésident; W.J. Strain, coprésident.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de l'avant-projet de législation et de Règlement visant la mise en oeuvre de la réforme fiscale. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 17 mai 1988, fascicule nº 164.*)

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

À 12 h 16, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Thursday, June 2, 1988

• 1010

The Chairman: Our meeting this morning is pursuant to Standing Order 96.(2), and we are resuming consideration of legislation and regulations to implement the income tax reform. Our witnesses this morning are representatives from the Joint Committee on Taxation, Mr. W.J. Strain, from Toronto; Mr. H.J. Kellough, from Vancouver; and Mr. D.R. Clarence, who is the staff liaison officer.

Gentlemen, welcome. I want to say it is great to have you here. We have a good brief from you. I was wondering if you could headline it, and then perhaps we could go on to separate issues; or perhaps the best way to do it would be hit each issue as we go and work our way through the brief between us. How would you like to proceed?

Mr. H.J. Kellough (Co-Chairman, Joint Committee on Taxation of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants): I think your recommendation is a good one, Mr. Chairman. First let us make a few remarks to open the proceedings, and then we can go through the various areas on which we have chosen to make our submissions.

First of all, we would like to apologize for the lateness in getting the submission to you. I know you have probably only received it within the last day or so. However, the joint committee has had some difficulty in coming to grips with this mass of proposed legislation, sorting out what it says and coming to grips with our own submissions over the last month or so since the April 13 draft legislation came down. As you know, we made an initial submission on the income tax reform brought in with the government's white paper in June of last year. We have not gone over everything we went over in that more comprehensive brief. Instead, we have chosen a few areas we think are deserving of further scrutiny, and we have included a couple of new areas.

We have decided to review again the general anti-avoidance rule. We would like to look at this notion of simplification: what it means and how it might be accomplished. We would also like to look at the tax rates and the burdens of tax. It may still be a bit too early to know what those are going to be, ultimately, but at this stage at least they seem to be taking a very distinct, and in our view regressive, direction. We would like to look at automobile expenses and benefits really in the context of simplification, to illustrate how something that will be so widely used will be very difficult to interpret, come to grips with, because of what we regard as considerable complexity.

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le jeudi 2 juin 1988

Le président: La séance de ce matin se déroule sous le régime du paragraphe 96.(2) du Règlement. Nous reprenons l'examen de l'avant-projet de législation et de règlement visant la mise en oeuvre de la réforme fiscale. Nous recevons ce matin des représentants du Comité mixte sur la fiscalité: M. W.J. Strain, de Toronto; M. H.J. Kellough, de Vancouver, et M. D.R. Clarence, agent de liaison.

Messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Je suis très heureux de vous recevoir. Nous avons reçu de vous un excellent document. Peut-être pourriez-vous nous en donner les faits saillants, après quoi nous pourrons passer à chacune des questions. Peut-être préféreriez-vous plutôt discuter de chaque question au fur et à mesure que nous passerons en revue le mémoire. Comment voulez-vous procéder?

M. H.J. Kellough (coprésident, Comité mixte sur la fiscalité de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés): Votre idée est bonne, monsieur le président. Nous allons d'abord faire quelques observations puis passer en revue les diverses questions dont nous avons traité dans notre exposé.

D'abord, veuillez nous excuser d'avoir mis tant de temps à vous faire parvenir notre mémoire. Vous l'avez probablement reçu il y a à peine un jour ou deux. C'est que notre comité mixte a eu du mal à venir à bout de cette brique législative, de faire un tri et d'arrêter sa position dans les semaines qui ont suivi le dépôt de l'avant-projet de législation le 13 avril. Comme vous le savez, nous avons présenté un mémoire sur la réforme fiscale annoncée dans le Livre blanc du gouvernement en juin de l'année dernière. Nous n'avons pas repris ici toute la teneur de ce mémoire qui était plus complet. Nous avons plutôt retenu les points qui, à notre avis, méritent d'être examinés de près et en avons ajouté quelques autres.

Nous avons choisi de nous prononcer à nouveau sur la règle générale anti-évitement. Nous allons aussi parler du thème de la simplification, ce qu'il signifie et comment il pourrait être mis en pratique, ainsi que des taux d'imposition et des charges fiscales. Il est peut-être trop tôt pour savoir de quoi ils seront faits au bout du compte, mais ils semblent à l'heure actuelle constituer un net pas en arrière. Il sera question des frais d'automobile et des avantages connexes, notamment dans le cadre de la simplification, de manière à illustrer comment des dispositions auxquelles on a largement recours sont extrêmement difficiles à interpréter à cause de leur complexité.

[*Texte*]

We would like to review again the preferred share rules. Then we would like to deal with the draft legislation that came out with the February 10 federal budget, relating to associated corporations. We will point out a few problems we have in that respect. Last, we would deal with some of the penalty provisions that have been brought in with the tax reform process.

The Chairman: That is good. You would not want to deal with preferred shares too?

Mr. Kellough: We are going to deal with preferred shares, as I mentioned, ever so briefly, depending on how many questions the committee may have for us.

The Chairman: Let us get moving along, then, because we have just this morning, and you really want to cover the waterfront.

• 1015

Mr. Kellough: We would like to, though it should be kept in mind that we are not really covering the waterfront. We are being quite selective in the matters we are reviewing. We could be here for several days, if not weeks, if we really wanted to try to cover this legislation.

The Chairman: We might just have you back.

Mr. Kellough: One of the matters we really have not gone into is assessing the tax reform process in light of the government's stated objectives of last June. You might recall the stated objectives were fairness, competitiveness, simplicity, consistency and reliability. We will be commenting in an indirect way on some of those objectives as we go through the specific points because overall, in our view, we essentially see the tax reform process as one of plugging every conceivable deduction that makes tax planning largely a historical exercise in the pursuit of raising revenues.

The evidence whereby we come to this conclusion is really contained in the points we wish to discuss further. The first one is the general anti-avoidance rule the joint committee has struggled with since it was introduced last June. We have had many meetings with the Department of Finance and Revenue Canada, and we have made several written submissions to the Department of Finance. Our basic position is that this provision is needless. The joint committee is against tax avoidance; however, we believe this provision goes too far in that it not only will prevent what is described as abusive tax avoidance—whatever that might mean. It is certainly a pejorative term, and one can only discern what "abusive tax avoidance" means by looking at the legislation itself. The legislation itself simply seems to make every tax transaction that has an attendant tax benefit prima facie an avoidance transaction. A tax benefit is exhaustively defined to mean "a reduction, avoidance or deferral of tax". Our view is that only a transaction that is totally tax-neutral—if someone is selling property for a price equal to the adjusted cost base of the property so there is no

[*Traduction*]

Nous reviendrons aussi sur les dispositions régissant les actions privilégiées. Nous reverrons aussi l'avant-projet de législation, publié en même temps que le budget fédéral du 10 février, concernant les corporations associées. Nous allons signaler les quelques difficultés qu'il nous pose. Enfin, il sera question des dispositions d'ordre pénal mises en place par la réforme fiscale.

Le président: Fort bien. Ne voulez-vous pas parler aussi des actions privilégiées?

M. Kellough: Nous allons parler des actions privilégiées, comme je l'ai dit, assez brièvement, en fonction du nombre de questions que les membres voudront nous poser.

Le président: Dans ce cas, allons-y. Nous n'avons que la matinée et vous voulez faire un tour d'horizon complet.

M. Kellough: Ce n'est pas l'envie qui manque, mais il ne s'agira pas d'un tour d'horizon complet. Nous avons été très sélectifs dans le choix des questions à aborder. Il faudrait plusieurs jours, voire des semaines, pour faire le tour de cette mesure législative.

Le président: Nous pourrions peut-être vous faire revenir.

M. Kellough: Il y a une chose que nous n'avons pas fait. Nous n'avons pas comparé la réforme fiscale aux objectifs fixés par le gouvernement en juin dernier. Les objectifs, vous vous en souviendrez, étaient les suivants: équité, compétitivité, simplicité, cohérence et fiabilité. Nous en parlerons indirectement lorsqu'il sera question de certains points précis parce que, à notre avis, la réforme, axée sur l'augmentation des recettes fiscales, en faisant disparaître presque toutes les déductions imaginables, finira par faire de la planification fiscale une suite de retours en arrière.

La preuve de ce que je viens d'avancer se trouve dans les arguments que je présenterai plus tard. Le premier d'entre eux est la disposition générale anti-évitement, qui a posé des problèmes à notre comité mixte depuis qu'elle a été présentée en juin dernier. Nous avons tenu de nombreuses rencontres avec les fonctionnaires du ministère des Finances et de Revenu Canada et nous avons soumis plusieurs mémoires au ministère des Finances. Essentiellement, nous estimons que cette disposition est inutile. Le Comité mixte est contre l'évitement fiscal; toutefois, nous estimons que cette disposition va trop loin en ce sens qu'elle ne se contente pas d'interdire ce que l'on appelle l'évitement fiscal abusif. On ne sait d'ailleurs pas ce que l'on entend par là. Il s'agit assûrément d'une expression péjorative dont le sens ne se devine qu'à la lecture de l'avant-projet de législation. Celui-ci semble faire une opération d'évitement de toute opération fiscale qui est à première vue associée à un avantage fiscal. «Avantage fiscal» est défini comme suit: «réduction, évitement ou report d'impôt». Selon nous, seule une opération strictement

[*Text*]

deferral, reduction or saving in tax of any sort—may not be subject to the general anti-avoidance rule. All other transactions will be.

To get out of this situation, you must determine whether or not you have an avoidance transaction. An avoidance transaction is one that results directly or indirectly in a tax benefit—going back to that definition—unless it is reasonable to consider that the transaction was undertaken primarily for bona fide purposes other than for a tax benefit. There is a further rule that provides that, in the case of a series of interconnected transactions, any particular step in the transaction may be regarded as an avoidance transaction even if the other steps in the transaction are not part of an avoidance arrangement.

We think every transaction prima facie is going to be subject to the general anti-avoidance rule. That is far too broad. I do not think it is the government's intention. They have never given us adequate reasons for needing so broad a provision and one that is able to get at so many transactions. Nor have they been—and we think they should be—more specific in the kind of legislation that is aimed at what they might regard as abusive avoidance transactions.

The government has stated that this general anti-avoidance rule will prevent the use of many specific anti-avoidance measures being adopted. Recent experience indicates that simply is not the case. For example, with the introduction of the amendments to the associated corporation rules—where again there are specific anti-avoidance rules—we see a press release that came out the Friday before last, I think, on this focus-limited partnership that was an income-splitting arrangement. Again, specific legislation was brought out to curb that. In our view, the only effective way of curbing what the government regards as abusive tax avoidance is through specific legislation. It seems that the spectre—

The Chairman: You are therefore approving press release changes in the income tax?

Mr. Kellough: I do not approve of it, but this is as much a political—

The Chairman: You would rather have that than a general rule.

• 1020

Mr. Kellough: At least you know what the abuse is; at least you know what the government regards as the mischief going on in our economy. With the general anti-avoidance rule, and with the notion that is described in the explanatory notes as being simply getting after—

The Chairman: What about a different anti-avoidance rule? Our committee analysed this fairly thoroughly last time when we were analysing it. Now, the government has

[*Translation*]

neutre du point de vue fiscal ne serait pas assujettie à la disposition générale anti-évitement—par exemple, celui qui vend un bien à un prix égal au prix de base rajusté du bien, de manière à ce qu'il n'y ait ni report, ni réduction, ni économie d'impôt de quelque façon que ce soit. Toutes les autres opérations seront assujetties à la règle.

Cela signifie qu'il faut déterminer s'il s'agit bel et bien d'une opération d'évitement. Une opération d'évitement est une opération qui aboutit directement ou indirectement à l'avantage fiscal—si l'on s'en remet à la définition—à moins que l'on puisse raisonnablement considérer que l'opération a été effectuée principalement de bonne foi et non pas dans le but d'obtenir un avantage fiscal. Une autre règle prévoit que, dans le cas d'opérations liées, toute étape de ladite opération peut être considérée comme une opération d'évitement, même si les autres étapes de l'opération ne le sont pas.

Pour nous, toutes les opérations vont tomber sous le coup de la disposition générale anti-évitement. Le champ est beaucoup trop vaste. Je ne pense pas qu'il s'agisse là de l'intention du gouvernement. Il ne nous a jamais communiqué les motifs justifiant une disposition aussi vaste et qui s'applique à tant d'opérations. Il a aussi péché par manque de clarté dans les mesures législatives destinées à réprimer ce qu'il considère être des opérations abusives d'évitement fiscal.

Le gouvernement a affirmé que cette disposition générale anti-évitement rendra inutile le recours à une multitude de mesures particulières anti-évitement. L'actualité récente montre que cela n'est pas le cas. Je pense aux amendements relatifs aux corporations associées—où il existe des règles particulières anti-évitement. Un communiqué a été publié vendredi dernier, je crois, sur ce genre de société à action limitée qui revient à un fractionnement du revenu. Dans ce cas également, des mesures législatives précises sont venues réprimer ce genre d'opérations. Selon nous, le seul moyen efficace de réprimer ce que le gouvernement juge être des opérations abusives d'évitement fiscal est d'adopter des lois précises. On dirait que le spectre. . .

Le président: Vous êtes donc en faveur de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu au moyen de communiqués de presse?

M. Kellough: Je ne l'approuve pas, mais je pense que c'est aussi politique. . .

Le président: Vous préférez quand même cela à une règle générale.

M. Kellough: Au moins on sait quelle est l'opération abusive. On sait ce que le gouvernement juge inacceptable. Avec une règle générale anti-évitement, et avec ce que l'on dit dans les notes explicatives concernant les mesures prises contre. . .

Le président: Que penseriez-vous d'une autre règle anti-évidement? Le comité s'est penché de très près là-dessus la dernière fois. Mais le gouvernement n'a pas

[*Texte*]

not accepted our anti-avoidance rule. Our anti-avoidance rule is certainly not quite the nature of the government's. We thought it solved the problem. What is your comment on that?

Mr. Kellough: We have our own recommendations, Mr. Chairman, as to how this legislation might be approved. We have been told in some quarters that we are really flogging a dead horse in many respects, that this rule is going to come in. So what we have attempted to do is to try to at least make it more liveable for the great mass of taxpayers and the transactions they are going to enter into.

You might know that the government has tried to ameliorate the harsh effects of this rule, recognizing that it will have a certain degree of uncertainty, certainly in the short run—we think in the long run. The two ways they have tried to ameliorate the effect of the rule is through this subsection 245.(4), which is the so-called misuse and abuse section. The way it now stands, if the taxpayer can show that the transaction neither constituted a misuse or abuse of any particular provision, or the act as a whole, under those circumstances he will not be engaging in a defined avoidance transaction.

Our view is that the government is in the best position to know what constitutes a misuse or abuse of the Income Tax Act, whatever that might mean. Those words imply to us that there is a proper use of the act as opposed to an improper use of the act. Our courts have never delineated what might be regarded as a proper use of the act. So we believe that the onus, at least the initial thrust of showing that there was a misuse or an abuse, should be on the government. Under those circumstances the taxpayer will at least know what he is facing and be able to properly either lodge an objection or to decide that what he has done was improper and to drop his case. But it is—

The Chairman: Mr. Kellough, there is no question about it that this committee believes there ought to be an anti-avoidance rule. We had a thorough discussion of this when we were analysing the white paper, and we did come up with an anti-avoidance rule. The government did not accept our anti-avoidance rule. They have their own ideas of what they want. But obviously the government also intends to have an anti-avoidance rule. That being the case, what changes, or what new wording, would you like to see in the anti-avoidance rule so that should we start making amendments to this legislation we would have something to go with?

Mr. Kellough: Two changes, Mr. Chairman. The first change: subsection 245.(4) should put the initial onus on the Minister of Revenue Canada to show that there was a misuse or an abuse of the act. That would be fundamental. As I said, the reasons for that would be to force the government, under this all-encompassing, broad-sweeping, general anti-avoidance provision, to at least make out a prima facie case. The onus would then be on the taxpayer, of course, to refute the allegations made by the minister, which is always the case under our income

[*Traduction*]

accepté notre règle anti-évitement. La nôtre ne ressemble pas à celle du gouvernement, j'en conviens, mais nous pensions avoir résolu la difficulté. Qu'en pensez-vous?

M. Kellough: Nous avons nos recommandations à nous, monsieur le président, sur cette mesure. Certains nous ont dit que c'était en pure perte, que cette règle allait être instaurée de toute façon. Nous avons donc essayé de la rendre la plus tolérable possible pour la multitude de contribuables et d'opérations qui seront touchés.

Vous savez peut-être que le gouvernement a essayé d'atténuer la sévérité de cette règle parce qu'il a reconnu qu'il y aura de l'incertitude à court terme. Nous pensons qu'il y en aura aussi à long terme. Pour améliorer les choses, nous avons étudié le paragraphe 245.(4), où il est question des abus. Aux termes du libellé actuel, si le contribuable peut démontrer que l'opération ne constituait pas un abus d'une disposition particulière, ou de l'ensemble de la loi, il ne sera pas considéré comme ayant effectué une opération abusive d'évitement fiscal.

Selon nous, c'est le gouvernement qui est le mieux à même de savoir ce qui constitue un abus de la Loi de l'impôt sur le revenu, quel que soit le sens qu'il lui donne. Si l'on peut abuser de la loi, doit-on comprendre qu'il existe une façon d'en bien user? Les tribunaux n'ont jamais fait la distinction entre bon et mauvais usage. Selon nous, il revient donc au gouvernement de montrer que l'on a fait de la loi un usage abusif. Ainsi, le contribuable saura au moins à quoi il s'expose et il sera ainsi en mesure d'élever une objection ou de reconnaître là où il y a eu abus et abandonner la partie. Mais c'est. . .

Le président: Monsieur Kellough, le comité est catégorique. Il doit y avoir une règle anti-évitement. Nous en avons discuté à fond lors de l'analyse du Livre blanc et nous en avons proposé une. Le gouvernement ne l'a pas acceptée. Il a ses idées à lui. Mais, chose certaine, il entend avoir une règle anti-évitement. Dès lors, comment selon vous cette règle devrait-elle être formulée pour que nous puissions apporter des amendements à l'avant-projet de législation?

M. Kellough: Deux changements, monsieur le président. D'abord: le paragraphe 245.(4) devrait stipuler que c'est au ministre de Revenu Canada de démontrer qu'il y a eu abus. C'est quelque chose de fondamental. Comme je l'ai dit, cela forcerait le gouvernement à au moins rassembler des éléments de preuve, étant donné le caractère fourre-tout de cette disposition. Il incombera ensuite au contribuable de réfuter les allégations du ministre, ce qui est toujours le cas en vertu de notre législation fiscale. Mais il faudrait que le contribuable ait

[*Text*]

tax legislation. But initially, the taxpayer has to at least have an inkling as to what the charge is against him when he is faced with such a broad-sweeping anti-avoidance provision as the one proposed.

The second change—and this is more of a technical change, not as much a substantive change. We do not believe subsection 245.(10) is of any use whatsoever to the act. That is the section which says that the explanatory notes will be promulgated in *The Canada Gazette* and that they may be used in interpreting section 245. We do not believe those—

The Chairman: It is legislation by explanatory notes, is it?

Mr. Kellough: That is in some quarters what it is explained as. We think that is a very misleading provision, because we believe it has given comfort in some quarters to people looking at the provision, saying, well, all we really have to do is look at the notes, and if the notes say the transaction is clear from this anti-avoidance provision, therefore we can go ahead and do it. The law, in our view, is very clear on the acceptability of extrinsic evidence in the interpretation of fiscal legislation. The courts have simply at this point not adopted explanatory notes or other extrinsic evidence in trying to determine what the mischief or the purpose of the legislation might be.

• 1025

The Chairman: The court could, with this subsection, decide to take cognizance of the explanatory notes. They are directed to.

Mr. Kellough: They could but they can do that anyway. They do not need the subsection to do it, and in our view—

The Chairman: Generally speaking, they have not, have they?

Mr. Kellough: The court can do it in any event, if it so chooses. As I said, we think the inclusion of this provision is misleading. I think it gives taxpayers and some advisers a false sense of security that you can rely upon the notes, and those are the two points.

The Chairman: Would you be prepared, using your good offices, to send us a draft of your suggested amendment to section 245.(4)?

Mr. Kellough: Yes, we could do that.

Mr. David Weyman (Researcher for the Committee): I have just one question in terms of how you perceive that this anti-avoidance provision will be administered. You said in your submission that you believe the existing statutory rules, relatively minor modifications and the existing jurisprudence are adequate to combat unacceptable tax avoidance and that if Revenue Canada were to enforce those rules, you believe the mischief out there could be dealt with.

[*Translation*]

au moins une idée de l'accusation qui pèse contre lui aux termes d'une disposition anti-évitement aussi radicale.

Le deuxième changement est un changement de forme plutôt que de fond. Nous ne croyons pas que le paragraphe 245.(10) soit d'une quelconque utilité. Aux termes de ce paragraphe, les notes explicatives peuvent être publiées dans la *Gazette du Canada* et pourront servir à l'interprétation à l'article 245. Nous ne croyons pas que. . .

Le président: Cela revient à légiférer par voie de notes explicatives, n'est-ce pas?

M. Kellough: C'est ce qu'on dit dans certains milieux. Pour nous, c'est une disposition qui induit en erreur. En effet, certains se sont trouvés rassurés en se disant que nous n'aurons qu'à consulter les notes; si elles stipulent que l'opération ne tombe pas sous le coup de l'opération anti-évitement, alors en avant toute. Pourtant, la loi est très claire sur l'acceptabilité de preuves extrinsèques pour l'interprétation de la législation fiscale. Jusqu'à ce jour, les tribunaux n'ont pas jugé recevables les notes explicatives ou autres éléments de preuve extrinsèques pour juger si une infraction avait été commise ou pour interpréter l'objet de la loi.

Le président: Mais le tribunal pourrait invoquer ce paragraphe pour prendre connaissance des notes explicatives. Il y est invité.

M. Kellough: Oui, mais c'est un droit que les tribunaux ont déjà. Ils n'ont pas besoin de ce paragraphe et, selon nous. . .

Le président: En général, ils ne l'ont pas fait, n'est-ce pas?

M. Kellough: Le tribunal a le loisir de le faire s'il le juge bon. Comme je l'ai dit, nous trouvons que cette disposition induit en erreur. Elle donne aux contribuables et à certains conseillers fiscaux un faux sentiment d'assurance en les portant à croire que l'on peut se fier aux notes. C'étaient les deux changements.

Le président: Seriez-vous disposé à nous communiquer une copie du libellé que vous proposez pour le paragraphe 245.(4)?

M. Kellough: Oui.

M. David Weyman (documentaliste du Comité): Je n'ai qu'une question à poser sur la façon dont vous estimez que cette disposition fédérale anti-évitement sera administrée. Dans votre mémoire, vous dites être convaincu que les mesures législatives actuellement en vigueur, à quelques petites modifications près, et la jurisprudence sont suffisantes pour combattre les abus en matière d'évitement fiscal et que, si Revenu Canada appliquait ces règles, il serait possible de réprimer les infractions.

[*Texte*]

How do you perceive Revenue Canada, with these rules and the experience they have had with the existing rules and jurisprudence, being able to deal with that mischief under this new statutory provision?

Mr. Kellough: With great difficulty. I do not mean to be facetious in saying that. Without taking judicial recognition of my own papers here, one was recently published in the *Canadian Tax Journal* titled "A Review and Analysis of the Redrafted General Anti-avoidance Rule"; at page 42 and 43 of that paper, I suggested how Revenue Canada will be required to interpret this new section 245 in dealing with any transaction.

In my view Revenue Canada must look at each and every transaction in light of section 245. There is a legal mandate that they do so. I can run through this for you if you wish. It is somewhat lengthy because I think Revenue is going to have to go through a number of steps, in some cases subjective and in other cases objective determinations in ultimately deciding whether or not they should assess under section 245 or not.

Mr. W.J. Strain (Co-Chairman, Joint Committee on Taxation of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants): Mr. Chairman, the next section in our submission deals with the question of simplification. You may recall that the last time we appeared before your committee we made some extensive comments on the question of simplification. I think it is fair to say that looking at the draft legislation that was released in April only confirmed our concern over the rapidly escalating complexity of tax legislation in general and some of the aspects in areas that are indeed covered in the April 13 draft legislation in particular. That is only part of the overall problem, of course.

This committee had extensive hearings and considerations into Bill C-64, which was passed towards the end of last year. That just added a whole bewildering array, as we have described it in the submission, of anti-avoidance rules.

We have sitting before us draft legislation on tax assistance for retirement savings. The legislation together with the explanatory notes runs over 300 pages of some of the most complex legislation I have ever seen in the tax area.

We still have to see extensive rules on trusts and their beneficiaries arising from proposals introduced in October 1986. We still have to see the legislation that will ultimately come down dealing with farm losses. We still have to see legislation dealing with the deductibility of interest. That was forced into a process of reconsideration by the recent Supreme Court decision in the Bronfman trust case, and it just goes on and on.

I am not as naive to think we can have a simple system. There is no doubt in my mind that our tax system must be complex. We live in a complex economic business and international environment and there is no getting away from that inescapable fact, but I think much can be done

[*Traduction*]

Comment pensez-vous que Revenu Canada pourra lutter contre ces infractions sous le nouveau régime, étant donné l'expérience qu'il a des règles actuelles et de la jurisprudence?

M. Kellough: Avec beaucoup de mal. Je n'essaie pas de faire le malin. Sans vouloir prêter une valeur juridique à mes propres écrits, je vous dirai qu'un de mes articles a été publié récemment dans le *Canadian Tax Journal*: «A review and Analysis of the Redrafted General Anti-avoidance Rule». Aux pages 42 et 43, j'ai montré comment Revenu Canada devra interpréter le nouvel article 245 dans le cas de toutes les opérations.

À mon avis, Revenu Canada devra étudier toutes les opérations sous l'angle de l'article 245. La loi l'y oblige. Je peux vous en donner le détail si vous le voulez. C'est assez long parce que Revenu Canada devra passer par plusieurs étapes et prendre des décisions tantôt subjectives tantôt objectives pour déterminer si une cotisation doit être établie sous le régime de l'article 245.

M. W.J. Strain (coprésident, Comité mixte sur la fiscalité de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés): Monsieur le président, la partie suivante de notre mémoire porte sur la question de la simplification. À notre dernière comparution, vous vous souviendrez que nous avons beaucoup parlé de la simplification. L'avant-projet de législation rendu public en avril n'a fait que confirmer nos craintes au sujet de la complexité sans cesse croissante de la législation fiscale en général et de certains aspects relatifs aux questions visées par l'avant-projet de législation du 13 avril. Cela ne représente évidemment qu'une partie de l'ensemble du problème.

Le Comité a tenu de nombreuses audiences sur le projet de loi C-64, qui a été adopté à la fin de l'année dernière. Cela a ajouté, comme nous l'avons dit dans notre mémoire, un nombre renversant de règles anti-évitement.

Sont aussi à l'étude des avant-projets de législation sur l'allégement fiscal à l'égard des épargnes de retraite. Le texte législatif accompagné des notes explicatives remplit plus de 300 pages de formulations juridiques parmi les plus compliquées du régime fiscal.

Nous attendons toujours de voir les règles sur les fiducies et leurs bénéficiaires découlant des propositions présentées en octobre 1986. Nous attendons aussi de voir les mesures qui finiront par s'appliquer aux pertes agricoles. Nous attendons toujours de voir celles qui portent sur la déductibilité de l'intérêt. Il a fallu les remettre à l'étude par suite de l'arrêt récent rendu par la Cour Suprême dans l'affaire de la Société de fiducie Bronfman. Et ça n'en finit pas.

Je n'ai pas la naïveté de croire que notre système peut être simple. Il ne peut qu'être complexe. Nous vivons dans un monde commercial et économique international complexe et il s'agit là d'une réalité inéluctable. Toutefois, de nettes améliorations peuvent être apportées à la

[*Text*]

with the structure of the system, the language of the legislation and the design of tax policies to implement government social and economic policies with very careful regard to how those provisions will impact on the complexity of the tax system.

• 1030

I think the fundamental issue here is that we operate with a tax system that is one of self-assessment. Consequently taxpayers who are forced to file returns and determine their own tax liabilities certainly have the right to a set of tax laws they can understand and interpret and know what the effects of their business, commercial and personal transactions are going to be.

Mr. Chairman, I suggest that we are getting to the stage where that will not be the case. For any taxpayer to pick up some of this legislation we are looking at today and understand how these rules are going to impact on him when he sits down to fill out his tax return, for example, how his salesman next year is going to have to decide what his automobile expense deductions are with the new rules, is almost impossible.

We have made some suggestions in the submission before you about what we think the essential dimensions of the issue of tax simplification are, ranging from procedures that would result in simplicity of compliance, as I mentioned under the self-assessment system, to the structure of the statute itself, so that taxpayers know how the tax laws of the country will impact on their transactions. The statutory language is of particular concern to me and my colleagues to understand what we have to deal with in the legislation so that the rules are constructed in a fashion easily read.

I noted with considerable interest and would offer my support and our committee's support for many of the recommendations your committee has put forward on the simplification question. I think the government is well advised to take those in your report on the tax reform hearings under very careful consideration.

There is no quick fix to the complexity issue. It is a very long-term problem, but I fear that the government's priority for tax simplification has fallen down to the bottom of the various objectives set out for tax reform. I am very concerned about that.

With particular reference to the draft legislation, I would like to point out a couple of areas I think are symptomatic of the kinds of problems we are facing. These are only examples and are not meant to be a complete analysis of the problems.

On the whole approach to the drafting on the capital gains provisions, we have the portion of capital gains to be taxed increasing in two stages over the next few years, from one-half to two-thirds in 1988 and to three-quarters in 1990. To incorporate those concepts into the existing legislation, we have seen what has amounted to what I call a patchwork approach. The draftsmen have taken the

[*Translation*]

structure du régime, le libellé des lois et la conception des politiques fiscales destinées à mettre en oeuvre les politiques socio-économiques du gouvernement tout en faisant bien attention à la façon dont ces dispositions influeront sur la complexité de notre régime fiscal.

Le facteur clé, c'est que notre régime fiscal est fondé sur l'autocotisation. Par conséquent, le contribuable qui est obligé de remplir une déclaration et de déterminer l'impôt qu'il doit payer a sûrement le droit de pouvoir disposer d'un ensemble de lois qu'il peut comprendre et interpréter pour connaître quels seront ses effets sur son entreprise, son commerce et ses opérations personnelles.

Monsieur le président, à mon avis, nous arrivons au stade où cela ne sera plus le cas Il est presque impossible pour un contribuable de consulter la législation dont nous discutons aujourd'hui et de comprendre les conséquences qu'elle aura quand il remplira sa déclaration de revenu; par exemple, comment un représentant de commerce arrivera-t-il à déterminer ses déductions pour frais d'automobile l'année prochaine en fonction des nouvelles règles?

Dans notre mémoire, nous avons suggéré des façons de simplifier l'impôt. Cela va de la simplicité d'observation de la loi, comme j'en ai parlé à propos de l'autocotisation, jusqu'à la structure du texte de loi lui-même, de manière à ce que les contribuables sachent comment nos lois sur l'impôt influent sur leurs opérations. Le libellé me préoccupe tout particulièrement moi et mes collègues, quant il s'agit de comprendre de quoi il en retourne.

J'ai lu avec intérêt les recommandations de votre comité en matière de simplification. Je suis prêt à vous offrir mon appui et celui de notre comité mixte. Le gouvernement aurait intérêt, à mon avis, à étudier avec soin ces recommandations.

Il n'y a pas de solution miracle. Il s'agit d'un problème à long terme, mais je crains que la simplification ne soit tombée au dernier rang des priorités du gouvernement. Cela m'inquiète beaucoup.

En ce qui concerne plus particulièrement l'avant-projet de législation, j'aimerais isoler certains des secteurs que je trouve symptomatiques des problèmes auxquels nous faisons face. Ce ne sont que des exemples et il ne s'agit nullement d'une analyse complète du problème.

Pour ce qui est des dispositions relatives aux biens en capital, une partie d'entre eux seront taxés en deux étapes au cours des prochaines années, passant de la moitié aux deux tiers en 1988 et aux trois quarts en 1990. Pour incorporer ces principes dans la loi actuelle, on s'est livré à un exercice de rapiéçage. Les rédacteurs se sont servis de la loi actuelle, à laquelle ils ont ajouté des pièces et des

[*Texte*]

existing legislation and tried to tack on these new concepts to the basic framework. It has created provisions I cannot understand without a great deal of difficulty in working through.

We point out that particular areas like the carry forward of capital losses and the capital gains exemption levels depend upon capital gains and losses that may have been realized in other taxation years when the inclusion rate for capital gains may have been different, lower in the case of earlier years or higher in the case when you are carrying losses back.

The approach to the drafting in that respect has been to take the amount of the taxable portion of the gain or loss in the earlier year and to apply to that portion a factor that would convert it to the equivalent of the appropriate inclusion rate for the current year during which those losses potentially are going to be applied.

• 1035

That has resulted in tremendously cumbersome wording in the legislation, wording that says, on the one hand, you read this provision and it tells you to do that, and on the other hand, another provision that says you do not do that at all in this circumstance, you have to modify this by applying a factor of whatever to convert it. By the time you are finished reading through all that, you do not know where you are. It is a very difficult way of handling it.

I appreciate fully the tremendous time constraints the officials of the Department of Finance were under in terms of coming up with that legislation. And I know it would have been a much more difficult task, but I can only think we would have a much better product had they gone right back to the beginning and said we are going to now have differing portions of gains and losses that are to be included in income. A much better approach might have been to reformulate the existing law to deal with the gross amount of the capital gain or the capital loss, and only come down to applying the appropriate percentage when the final result for the particular taxation year was determined.

As I say, that would have resulted in a fairly major re-writing of some of the existing provisions. But I think, as I mentioned before, that objective certainly would have been very well worth pursuing in order to gain at least some lesser degree of complexity in the statutory language.

That is one example. That really goes to drafting style and so on.

The auto rules, to my mind, are extraordinarily complicated when you look at it from the perspective of who they are going to impact. The salesmen, the employees who use their automobiles or their company cars in the course of conducting their business and employment duties, are just faced with this ridiculous structure of rules which are going to the very policies they were intended to implement.

[*Traduction*]

morceaux rapportés. Le résultat est un méli-mélo à peine déchiffrable.

Le report des pertes en capital et les exemptions de gains en capital dépendent de gains et de pertes qui peuvent avoir été réalisés au cours d'autres années d'imposition, à l'époque où le taux d'imposition des biens en capital était ou sera différent: plus bas dans le cas des années antérieures et plus élevé dans le cas des années subséquentes.

Pour la rédaction, on a pris le montant de la portion imposable du gain ou de la perte de l'année antérieure et on a appliqué à cette portion un facteur pour obtenir l'équivalent du taux d'incorporation approprié pour l'exercice auquel cette perte sera appliquée.

Cela aboutit à un libellé d'une lourdeur incroyable. On vous dit d'abord de lire telle disposition, qui stipule telle ou telle chose puis une autre vient vous dire de ne pas suivre la stipulation dans tel ou tel cas, qu'il faut y appliquer un facteur ou quelque chose d'autre pour opérer une conversion. Quand on a fini de tout lire, on ne sait plus où on en est. C'est une façon très alambiquée de faire les choses.

Je sais que les rédacteurs du ministère des Finances étaient très pressés par le temps. Je sais que cela aurait aussi été beaucoup plus difficile, mais je pense que le résultat aurait été largement meilleur s'ils étaient repartis de zéro et avaient décidé de rédiger des parties différentes sur les gains et les pertes à inclure dans le revenu. Il aurait beaucoup mieux valu reformuler la loi actuelle pour traiter du montant brut du gain ou de la perte en capital et n'invoquer le pourcentage à appliquer qu'à la toute fin du calcul pour l'année.

Cela aurait entraîné la refonte de certaines dispositions actuelles. Mais cela en aurait largement valu la peine. Le libellé de la loi aurait gagné en simplicité.

Ce n'était qu'un exemple. Il s'agissait ici du style de rédaction.

Les règles sur les automobiles sont d'une complexité extraordinaire si l'on considère qui sera touché. Les représentants de commerce, ceux qui se servent de leur automobile ou d'une voiture de courtoisie sont aux prises avec ce foisonnement ridicule de règles qui touchent directement les politiques qu'elles devaient servir à mettre en oeuvre.

[*Text*]

We do not disagree with the policies. The policy of having no tax deduction for the personal consumption element of automobiles, that is fine. The fact that we want to maybe deny deductions for luxury cars, that is fine. But I think to come up with rules such as these is a very grave mistake, the fact that to deduct your car expenses, if you drive less than 24,000 kilometres on business, you have to not only apply the portion of business use to your total use to those expenses, but you have to apply that factor again, a double pro-ration kind of mechanism.

Now, while you can make theoretical arguments that it is reasonable to have a higher proportion of the fixed costs relating to personal use when indeed the car is used mainly for personal purposes—and I can write you a thesis on the accounting support for that kind of position—I just dread having to explain why that makes any sense to a salesman out there who says: Gee, I use my car 80% for business and I get to deduct 64% of the fixed cost; that makes a lot of sense.

Mr. Minaker: Mr. Strain, did you get a chance to look at our committee's recommendation on automobile expenses?

Mr. Strain: Yes, and indeed I would support that type of provision with whole-hearted enthusiasm. I think the simpler, the better, in terms of measures that are going to affect a large number of taxpayers.

Mr. Minaker: We thought the approach was pretty straightforward, that the $500 roughly represented about 12,000 miles of personal driving. And the committee just made an assumption that this would eliminate that problem and the complexity of it. Then if there were any additional costs, they would be legitimately written off as business.

Mr. Strain: I agree. Whether that is the right number or not, I do not know.

Mr. Minaker: Well, that is how we struck the figures.

Mr. Strain: An approach such as that, I think, is certainly to be commended. And if it reasonably addresses the problem, fine. I know there will be arguments on the fringes that it is unfair, it impacts on people differently and, gee, they lose out on a deduction for some small amount that might otherwise be considered to be business, or indeed they get a deduction for some amount that might be considered to be personal consumption, but I think we need to have a system that ignores the possible abuses, if I may use that term, to zero in on simple methods of achieving the basic objectives.

• 1040

Mr. Minaker: I think, Mr. Chairman, we agree that we thought in the long run the Revenue Department would get more out of that approach than they would. . .

The Chairman: Yes. We also thought people would comply.

[*Translation*]

Nous ne nous opposons pas aux politiques. L'interdiction des déductions pour l'usage personnel des automobiles est une bonne politique. Faire disparaître les déductions pour les voitures de luxe, c'est une bonne politique. La grosse erreur, ce sont c'est d'avoir à appliquer une portion de l'usage pour affaires au kilométrage total par rapport aux dépenses puis calculer à nouveau ce facteur, si on a parcouru moins de 24,000 kilomètres pour affaires, une sorte de double calcul au prorata.

Même si l'on peut soutenir en théorie qu'il est raisonnable d'avoir une proportion plus élevée des frais fixes reliés à l'usage personnel lorsque la voiture sert surtout à cette fin—je pourrais vous écrire une thèse en faveur de cette position—je suis horrifié à l'idée de l'expliquer au vendeur qui se sert de sa voiture à 80 p. 100 pour son travail et ne peut déduire que 64 p. 100 des frais fixes. Voilà qui a bien du sens.

M. Minaker: Monsieur Strain, avez-vous vu la recommandation du Comité en ce qui concerne les frais pour automobile?

M. Strain: Oui, et c'est une idée que j'appuie de tout mon coeur et avec enthousiasme. Plus c'est simple, mieux c'est. Surtout lorsqu'il s'agit de mesures qui touchent à un grand nombre de contribuables.

M. Minaker: Notre règle nous semblait bien simple: 500$ représentent approximativement 12,000 milles d'usage personnel. Le Comité a simplement posé comme hypothèse que cela éliminerait la complexité de la chose. Toutes les dépenses supplémentaires, s'il y en avait, auraient pu être déduites sous forme de frais pour affaires.

M. Strain: Je suis d'accord. J'ignore s'il s'agit du bon chiffre ou pas.

M. Minaker: C'est en tout cas la façon par laquelle nous sommes arrivés à ces chiffres.

M. Strain: Cette façon de s'y prendre a beaucoup de bons points et tant mieux si cela permet de régler le problème. Je sais que, dans les cas extrêmes, on soutiendra que ce n'est pas juste et que les gens ne sont pas tous touchés de la même façon. Certains n'auront pas droit à une petite déduction tandis que d'autres l'obtiendront alors qu'il s'agissait d'un usage personnel. Mais ce qu'il nous faut, à mon avis, c'est un système qui ferme les yeux sur les abus éventuels, si vous me passez l'expression, pour se concentrer sur l'objectif fondamental.

M. Minaker: Monsieur le président, nous convenons que nous avons pensé que le ministère du Revenu retirerait plus à long terme de cette démarche que de. . .

Le président: Oui. Nous pensions aussi que les gens l'observeraient.

[*Texte*]

Mr. Minaker: That is right. We thought that way we would get away from. . .

The Chairman: As you know, Mr. Weyman handed out a Peat Marwick analysis of that section to us yesterday—seven pages of, supposedly, simplification.

Mr. Strain: There are over 30 separate amendments to the legislation dealing only with the car issue. I counted them up the other day, 30. It is just staggering.

Mr. Kellough: The issue is quite clear from our perspective. The government has to tailor its legislation to the user, and always to get simplification, we believe there are trade-offs. When you are looking at a section as widely used as the car allowance section, we think it should be written and drafted in such a way that the user of the legislation can properly read it, interpret it and, as you say, comply with it.

Mr. Strain: There are some interesting contradictions in the approach itself. On the one hand we have this horribly complex provision requiring double pro-ration for the deduction of expenses by employees and sales people, and on the other hand we have a provision, which was introduced just for the first time in the draft legislation, that we can forget all that nonsense and deduct 27¢ for the first 5,000 and 21¢ thereafter. Now, I am just at a loss to understand what the policy is. We have these horribly complex rules that people may have to deal with, and then on the other hand, we are saying that you can ignore all that; that you can take this sort of safe-harbour approach if you want. I am just at a loss to understand that sort of thing.

I think your committee's recommendation is probably the best one. One could conceive of other ways of achieving, I think, the policy objectives maybe a little more in detail, but a lot more simply by just mandating, for example, the deduction based on the number of cents per kilometre, and saying that is the maximum you can claim. Sure that is going to have an impact on some people, but it would take care of the luxury car element of the policy.

The Chairman: You would not even have to worry about the maximum prices of cars. You just say that it is 27¢ a kilometre for the first 5,000 and 21¢ thereafter, and drive whatever you want.

Mr. Strain: There are stand-by charge provisions in the law at the moment that impute taxable benefits for employees for the personal use of automobiles. Now, while it may be regarded that those are not sufficient to really achieve the policy objective of the luxury cars, and maybe are too low, I would refute that. I think those kinds of limits are quite appropriate and the higher the cost of the car itself, or the higher the leasing cost, the higher the taxable benefit to the employee. If indeed there were a desire to go after that more aggressively, you could see quite easily upping the stand-by charge for cars that cost over $20,000. Having a different rate apply above $20,000 and a different rate apply above a $600 a month lease charge is certainly addressing the policy issue

[*Traduction*]

M. Minaker: C'est exact. Nous pensions ainsi nous écarter de. . .

Le président: Comme vous le savez, M. Weyman a distribué une analyse de cet article venant de Peat Marwick hier—sept pages de supposées simplifications.

M. Strain: Il y a plus de 30 amendements distincts pour les automobiles seulement. Je les ai comptés hier. C'est énorme.

M. Kellough: La question est claire à notre point de vue. Le gouvernement doit adapter sa loi à l'usager, et la rendre la plus simple possible. Dans le cas d'une disposition appliquée de façon si générale que celle relative aux automobiles, il faudrait qu'elle soit rédigée de façon à ce que l'usager puisse la comprendre, l'interpréter et s'y conformer.

M. Strain: La démarche elle-même comporte certaines contradictions intéressantes. D'une part, on a une disposition extrêmement complexe exigeant le double rajustement au prorata pour la déduction des frais des employés et des vendeurs, et, d'autre part, on a une disposition, qui vient d'être introduite dans le projet de loi, stipulant qu'on peut oublier tout cela et déduire simplement 27c. pour les 5,000 premiers kilomètres et 21c. ensuite. Je ne sais plus de quoi il en retourne dans cette politique. D'un côté, on a des règles horriblement complexes avec lesquelles les gens devront se débattre, et d'un autre, on dit qu'on peut en faire abstraction, qu'on peut adopter cette autre démarche beaucoup plus simple. Je ne m'y retrouve plus.

Je pense que la recommandation de votre comité est probablement la meilleure. On pourrait concevoir d'autres façons d'atteindre les objectifs de la politique de façon plus détaillée, mais il serait beaucoup plus simple d'imposer simplement la déduction fondée sur le montant par kilomètre, et dire que c'est le maximum qu'on peut réclamer. Cela aurait évidemment un effet sur certaines personnes, mais cela règlerait la question des voitures de luxe.

Le président: On n'aurait même plus à se préoccuper du prix des voitures. Il suffirait de dire que c'est 27c. le kilomètre pour les 5,000 premiers kilomètres, et 21c. par la suite.

M. Strain: Il y a des dispositions relatives aux frais pour droit d'usage, qui imputent des avantages imposables aux employés pour leur usage personnel de ces automobiles. Bien qu'on puisse penser qu'elles ne suffisent pas à atteindre l'objectif de la politique en ce qui a trait aux voitures de luxe, je ne suis pas d'accord. Ces limites sont tout à fait appropriées d'après moi, et plus le prix de la voiture ou le coût de location augmente, plus l'avantage imposable imputé à l'employé est élevé. On pourrait même, si on le souhaite, hausser les frais pour droit d'usage pour les voitures coûtant plus de 20,000$. Il est certainement beaucoup moins compliqué d'appliquer un taux différent au-delà de 20,000$ et de 600$ par mois de location que d'avoir toutes ces règles différentes qui

[*Text*]

without all the attendant complexity that is inherent in the various rules we have here that are going to require all taxpayers to take cars that are presently in existing capital cost allowance classes, transfer them into new classes, maintain separate classes for each and every car that is owned—it is just mind boggling.

Mr. Chairman, we have a number of recommendation, but one very specific one is that because the automobile rules that deal with the stand-by charge provisions, the minimum stand-by charge, the employee expense deduction provisions and those that are related to that aspect, have really been in a state of constant change since last June—changes made in December to take away the 90% rule, reintroduced as the double pro-ration rule, with further changes relative to the allowance limitations in April—recognizing that at the moment the implementation of all these rules affects taxpayers for their current taxation years that are presently in progress, we recommend very strongly that whatever rules are adopted in that context be deferred in their application until at least the 1989 taxation year.

• 1045

Mr. Cassidy: Normally it has been accepted by your organizations that when the ways and means motion comes forward at the time of a budget or a statement by the government, the tax then tends to apply or to come into force, in some cases immediately and in other cases within a very short period of time. Your argument is not to refute that principle but to say that in this case they have jacked around with it so many times with automobile expenses that everybody is totally confused and therefore a period of grace would be appropriate. Is that right?

Mr. Strain: Precisely. That point was brought home to me very clearly recently when I was meeting with a number of my clients, who are viewing the tax rules as a very secondary issue. Their concern—these are large employers—is with the impact on their human resource policies. Unfortunately these rules impact very severely on sales people, for example, who use their cars extensively for business purposes. If they cannot qualify for the reduced stand-by charge, they face a very serious increase in the taxable benefits. Employers will not want to subject their employees to those increased costs and will want to reformulate their policies on cars, but they have to consider that in the overall context of the human resources issues as a total package. That is not something you can make a decision on in a couple of days.

Mr. Cassidy: Elected bodies, municipal councils, have always had this problem. There used to be an old rule that if you want something big to get through, you let the council deal with an issue like buying typewriters or sewing machines, and everybody can really get into that. Then the big item gets through. But it is a bit like this, too, that people see the automobile thing a lot more intimately and directly: hey, that affects me.

[*Translation*]

obligeront tous les contribuables à transférer les voitures visées actuellement par la DPA dans de nouvelles catégories, à maintenir des catégories distinctes pour chaque voiture dont ils sont propriétaires—c'est à s'arracher les cheveux.

Monsieur le président, nous avons un certain nombre de recommandations, mais de façon très précise, étant donné que les règles se rapportant aux frais pour droit d'usage, aux frais minimum, à la déduction des frais engagés par un particulier et tout le reste, changent constamment depuis juin dernier—des changements ont été apportés en décembre pour supprimer la règle des 90 p. 100, réintroduite sous la forme du double rajustement au prorata, et d'autres changements ont été apportés en avril—et étant donné que l'application de toutes ces règles vise l'année fiscale en cours, nous recommandons fortement que toute règle adoptée à cet égard n'entre pas en vigueur au moins avant l'année d'imposition 1989.

M. Cassidy: D'habitude, vos organisations comprennent que les mesures fiscales énoncées dans une motion des voies et moyens ont tendance à s'appliquer ou à entrer en vigueur soit immédiatement ou dans des très brefs délais. Vous ne réfutez pas ce principe, mais vous dites simplement que les nombreuses modifications apportées aux dépenses relatives aux automobiles ont semé une telle confusion qu'il est opportun d'accorder une période de grâce n'est-ce pas?

M. Strain: Précisément. C'est justement ce que me disaient récemment un certain nombre de mes clients, qui ne s'inquiètent pas tellement de l'aspect fiscal de ces mesures, mais plutôt de leur impact sur leurs politiques de ressources humaines. Malheureusement, ces règles ont des conséquences très importantes pour les vendeurs, par exemple, qui utilisent beaucoup leur voiture à des fins d'affaires. S'ils ne peuvent pas obtenir une réduction des frais pour droit d'usage, ils feront face à une hausse importante de leurs avantages imposables. Les employeurs ne voudront pas soumettre leurs employés à de telles augmentations de frais et voudront modifier leurs politiques relativement aux automobiles, mais ils doivent le faire dans le contexte global des ressources humaines. Ce n'est pas une décision qui se prend en quelques jours.

M. Cassidy: Les organismes élus, les conseils municipaux, ont toujours eu ce problème. On disait que, pour faire passer une décision importante, il fallait laisser le conseil discuter de questions comme l'achat de machines à écrire ou de machines à coudre, ce que tout le monde comprend. C'est un peu comme cela ici, les gens sont plus conscients de cette mesure parce qu'ils se sentent directement touchés.

[*Texte*]

Mr. Minaker: Every time they get behind the wheel, Mike.

Mr. Cassidy: Could the CICA and the CBA, if given two or three weeks to work at it, come back with a means of handling the automobile issue that satisfies the basic need, which is, as George says, every time you get behind the wheel. . .? But it is not just that. It is every time somebody is driving his Chevette up Bay Street in Toronto and sees a BMW or Mercedes go by and says, Jesus Christ, I am paying for that thing. One of the reasons the automobile thing is a fractious issue is there is a real fairness and equity problem there when stockbrokers and lawyers and—dare I say it—even accountants, have been able to benefit substantially in getting the firm to carry the cost of being able to drive in style.

Can you in a short period of time come up with a set of rules that would be relatively equivalent in terms of recapturing revenues for the government, and would be a lot simpler, yet could still be seen as fair by the man and woman on the street if they had a look at them?

Mr. Strain: I think, Mr. Cassidy, the recommendations we have just mentioned, either pushing forward again your committee's recommendations in your report last time. . . certainly to my mind would be a preferred approach. If that is not perceived to be comprehensive enough to deal with the issues, the two suggestions I just made, about establishing a fixed level of expense deduction at so much a kilometre, and explaining that measure in the public forum, that it will clearly eliminate excessive tax deductions for luxury cars, because you are only getting so much a kilometre, which is geared to the car, which costs no more than $20,000. . . and if changes were made to increase the levels of the stand-by charge, perhaps, to accommodate cars that are provided by employers in excess of defined limits, the combination of those two things I believe would address the policy issues that were of concern. I hesitate to say it is as simple as that, but—

Mr. Cassidy: I get the sense that this rule about pro-rating or or double pro-rating below 80%. . . is it 80% business use?

Mr. Strain: Wherever the mileage is less than 24,000 kilometres a year on business.

• 1050

The Chairman: Wherever it is less than 24,000 kilometres, you go back to this double pro-rating.

Mr. Cassidy: Again, it depends on the nature of the business and that kind of thing as to whether the car is driven that much. I think you point out as well somewhere that also personal use may affect somebody who in fact drives the automobile to and from work. That does not count but—

Mr. Strain: But that is an issue; for example, the requirement that substantially all the use of the car must

[*Traduction*]

M. Minaker: Chaque fois qu'ils s'asseoient derrière le volant, Mike.

M. Cassidy: Si vous aviez deux ou trois semaines pour y travailler, l'ICCA et l'ABC pourraient-elles nous présenter une solution qui réponde au besoin fondamental de la personne qui utilise chaque jour sa voiture comme le dit George? Mais ce n'est pas seulement cela. C'est aussi chaque fois que quelqu'un circule en Chevette sur la rue Bay à Toronto, qu'il voit toutes ces BMV ou Mercedes et qui se dit que c'est lui qui paie pour cela. Une des raisons pour lesquelles cette question est aussi controversée, c'est qu'il existe un problème de justice et d'équité quand des courtiers, des avocats et même des comptables sont capables de se faire payer des voitures de luxe par leurs sociétés.

Pourriez-vous en assez peu de temps élaborer des règles qui permettraient au gouvernement de récupérer ces revenus, et qui seraient beaucoup plus simples, tout en étant perçues comme justes par l'homme de la rue?

M. Strain: Monsieur Cassidy, les recommandations que nous venons de mentionner, comme celles de votre comité dans son dernier rapport, seraient certainement préférables à mon avis. Si cela ne semble pas suffisant, je viens aussi de suggérer d'établir une déduction fixe au kilomètre et d'en expliquer l'effet à la population. Cela supprimerait de façon claire les déductions fiscales excessives au titre des voitures de luxe, parce qu'on obtiendrait un montant fixe au kilomètre, pour une voiture qui ne coûte pas plus de 20,000$. . . Et si l'on augmentait le niveau des frais pour droit d'usage à l'égard des automobiles fournies par les employeurs au-delà de limites précises, ce serait peut-être une solution. J'hésite à dire que c'est aussi simple, mais. . .

M. Cassidy: Il me semble que cette règle du double rajustement au prorata en-deçà de 80 p. 100. . . Est-ce bien 80 p. 100 d'utilisation à des fins d'affaires?

M. Strain: Chaque fois que la distance parcourue pour affaires est inférieure à 24,000 kilomètres par année.

Le président: Lorsque le nombre de kilomètres parcourus est inférieur à 24,000 kilomètres, on revient à ce double calcul au prorata.

M. Cassidy: Là encore, cela dépend de l'entreprise en question, si la voiture est beaucoup utilisée ou non. Je crois également que vous dites quelque part que cela dépend aussi si l'automobile est utilisée pour aller au travail et en revenir. Cela ne compte pas, mais. . .

M. Strain: Mais c'est important aussi; par exemple, il faut que la voiture soit surtout utilisée pour le travail. Je

[*Text*]

be for business. Those words, I suggest, were carefully chosen by the Department of Finance. The term "all" or "substantially all" has been interpreted by Revenue Canada in a number of other contexts to mean 90%. If that level of use is really what is in mind here, you are saying that 90% of the use of the car must be for business purposes. It is the clear position of Revenue Canada that driving to and from work is personal and not business, of course, unless you are visiting clients directly from home, and then you get into all these complexities.

But if that is the case, we just gave you an example. You live 25 kilometres from your place of business. You have to drive more than 125,000 kilometres on business in the year to qualify for any reduction of the stand-by charge. I suggest that even those itinerant salesmen travelling around the country all the time are not driving 125,000 kilometres on business.

Mr. Cassidy: I believe the stand-by charge does not go down as the vehicle depreciates, does it?

Mr. Strain: No, the stand-by charge is based on the original cost of the automobile.

The Chairman: That has been the case for a while.

Mr. Strain: Yes, and that has always been a point—

The Chairman: That has been a rotten part of the act since 1982.

Mr. Cassidy: Among other things, it is an incentive just to keep on buying a new car for the employee because there is no gain after the second year.

Can I ask a couple of questions, then? In the first place, it seems to me that in something like this the legislation might better be redrafted in the form that you, for example, might work out with an employer who is issuing a personnel memo that says that, as of January 1, the following will be company policy with respect to allowances for cars. You can fit it onto one page or a page and a half, and everybody can understand it because it is in reasonably plain business English. If it were drafted like that rather than in "legalese", it might in fact be more comprehensible and more workable. Is that true?

Mr. Strain: I agree with your statement entirely, yes.

Mr. Cassidy: Since you have given three or four pages of your brief to this, would you be able even to let us have some language, but in plain business English rather than "legalese", that we could possibly incorporate into the bill and that perhaps might follow the finance committee's recommendations, with any alterations you think appropriate?

[*Translation*]

crois que ces mots ont été soigneusement choisis par le ministère des Finances. Dans d'autres contextes, ces mots ont été interprétés par le ministère du Revenu comme signifiant 90 p. 100. Si cela s'applique, il faut donc utiliser sa voiture pour le travail 90 p. 100 du temps. Le ministère du Revenu a toujours estimé que conduire sa voiture pour aller travailler et en revenir constitue un usage personnel et non commercial à moins, évidemment, que vous n'alliez voir des clients directement de chez vous et à partir de là, les problèmes n'en finissent plus.

Mais si c'est le cas, nous venons de vous en donner un exemple. Disons que vous vivez à 25 kilomètres de votre lieu de travail. Or, vous devez parcourir plus de 125,000 kilomètres par an pour votre travail pour pouvoir bénéficier d'une réduction des frais de droit d'usage. Je suis à peu près certain que, même les représentants de commerce qui se déplacent aux quatre coins du pays tout le temps ne parcourent pas 125,000 kilomètres par an pour leur travail.

M. Cassidy: Je crois savoir que les frais de droit d'usage ne diminuent pas à mesure que le véhicule se déprécie, n'est-ce pas?

M. Strain: Non, ces frais sont calculés en fonction du coût à l'achat de l'automobile.

Le président: Cela est le cas depuis déjà un certain temps.

M. Strain: Oui, et cela a toujours été un point. . .

Le président: Cette partie de la loi pose des problèmes depuis 1982.

M. Cassidy: Cela pousse, entre autres, l'employeur à acheter une nouvelle voiture pour ses employés pratiquement tous les ans parce qu'il n'en retire aucun bénéfice après la deuxième année.

Puis-je vous poser une ou deux questions? Premièrement, il me semble que, dans un cas comme celui-là, la loi devrait être révisée et prévoir, par exemple, qu'un employeur puisse préparer une note de service à l'attention de son personnel disant qu'à compter du 1er janvier, les règles suivantes portant sur les frais automobiles devront désormais être respectées. Vous pouvez le faire en une page ou une page et demie, et tout le monde pourra comprendre cette note car elle sera rédigée en un langage commercial simple. Mais si la loi prévoyait cela au lieu de ne recourir qu'à un jargon juridique, ce serait sans doute plus compréhensible et plus commode, n'est-ce pas?

M. Strain: Je suis entièrement d'accord avec vous, oui.

M. Cassidy: Puisque vous avez consacré trois ou quatre pages de votre mémoire à cette question, pourriez-vous dans ce cas-là nous préparer un article de loi en un langage commercial simple et non pas en jargon juridique, pour que nous puissions l'incorporer au projet de loi suivant les recommandations du Comité des finances, en y apportant toute modification que vous jugerez appropriée.

[*Texte*]

The Chairman: Are you suggesting, Mike, that we perhaps engage some people to do some legal drafting to prepare a new section in connection with automobiles?

Mr. Cassidy: I am suggesting, though, that the drafting might in fact—

The Chairman: We rewrite the whole bloody section.

Mr. Cassidy: But that it be pulled together, that it be put in one place, that it be made in non-legal rather than legal language, if it is possible to do that. That is a possibility. I do not want to pursue this too far, but—

The Chairman: To have all the permutations and combinations that the government has created in their present scheme, I suspect you could not draft it much better than they have drafted it. What you are really saying, Mr. Strain, is that all their permutations and combinations are so convoluted that nobody will obey it anyway, and what they have created is an effort that will injure the whole self-compliance system in the Income Tax Act because people will look at it and say: why bother?

Mr. Strain: That is a concern we have expressed in our submission and that I personally have. If the taxpayer cannot sit down and reasonably cope with the rules, then the likely reaction to that would be to throw up his hands in disgust. I think that affects the credibility of the whole tax structure.

Mr. Cassidy: David Weyman has just passed to me a memorandum, which I believe Peat Marwick is distributing to clients, on this issue. I hate to say it, David, but I do not understand your memo.

Mr. Weyman: Mr. Chairman, I think there is a point to be made there. This was only the fourth attempt at writing it.

• 1055

Mr. Minaker: You are being polite, David. What you are saying is the law is a dog's breakfast so we are trying to straighten it out.

Mr. Cassidy: I would not be opposed. We are going to have problems in terms of doing amendments.

The Chairman: We always have a problem in terms of amendments to a taxing statute because of the rules of the House, the royal prerogative.

Mr. Cassidy: As long as we do not reduce revenues, and since they do not know what revenues come out of this. . . There is a certain amount of leeway.

The Chairman: A little bit, yes. It seems to me that we might go on to another subject. I think we ought to consider having our research staff engage some people to do some drafting that makes a little more sense with regard to the automobile provisions. I cannot read what is before us.

[*Traduction*]

Le président: Mike, proposez-vous que nous engagions des rédacteurs législatifs pour qu'ils nous préparent un nouvel article portant sur les automobiles?

M. Cassidy: Ce que je propose, c'est que cet article soit préparé. . .

Le président: Il faudrait réécrire toute cette partie.

M. Cassidy: Mais je préférerais que tout soit regroupé, que ce soit rédigé en un langage simple et non pas en jargon juridique, si c'est possible. Je ne veux pas m'attarder là-dessus, mais. . .

Le président: Si vous voulez y incorporer toutes les permutations et combinaisons actuelles, je crains que vous ne pourriez faire mieux. Ce que vous dites, monsieur Strain, c'est que leurs permutations et combinaisons sont tellement complexes que personne ne les respectera de toute façon et ce qu'ils ont réussi à faire, c'est à compromettre l'auto-respect de la Loi de l'impôt sur le revenu car les gens, en lisant ces articles, se diront pourquoi m'en faire?

M. Strain: C'est précisément ce que nous avons dit dans notre mémoire et c'est ce qui m'inquiète personnellement. Si un contribuable n'arrive pas à comprendre les règles, il sera très rapidement dégoûté. Je crois que cela se répercute sur la crédibilité du régime fiscal tout entier.

M. Cassidy: David Weyman vient de me passer une note que Peat Marwick distribue actuellement à ses clients, à ce sujet. Je regrette, David, mais je ne la comprends pas.

M. Weyman: Monsieur le président, c'est révélateur car ce n'est que la quatrième fois qu'on essaie de rédiger cette note.

M. Minaker: Vous êtes poli, David. En fait, on trouve de tout dans cette loi et il faut donc la réviser.

M. Cassidy: Je n'y verrais pas d'inconvénients. Nous allons avoir beaucoup de mal à préparer des amendements.

Le président: Nous en avons toujours lorsqu'il s'agit de lois fiscales en raison des règles de la Chambre, de la prérogative royale.

M. Cassidy: Tant que nous ne réduisons pas les recettes de l'État et de toute façon, comme le gouvernement ne sait pas ce qu'il en tirera. . . Nous disposons quand même d'une certaine marge de manoeuvre.

Le président: D'une petite, oui. Peut-être pourrions-nous passer à un autre sujet. Je crois que nous devrions envisager de demander à notre personnel de recherche d'engager des rédacteurs législatifs pour que ces dispositions sur les automobiles soient un peu plus claires. Je ne comprends pas ce qui nous a été remis.

[*Text*]

Mr. Layton: Are we submitting our report or our recommendations?

Mr. Cassidy: We can consider it and we can actually move it. If we like it, we can add it to the bill.

I think we should move on, rather than chasing after what is a relatively small part of the whole tax reform. However, it is causing a lot of heat because people have to deal with it and have to live with it.

Mr. Strain: I come back to the points we were making regarding the capital gains inclusion provisions. While that may not have the public profile of the automobile rules, I think it is just as important. When people start to do their own tax returns next year, they will be looking at some of these provisions. The carry forward of capital losses and the continuing qualification for the capital gains exemptions will have to deal with these provisions that say you take your last year's balance and do this to it and do that to it. It becomes a jumble of numbers. Nobody understands what the basic thrust of those rules is meant to be. That, to my mind, is very counter-productive in terms of compliance with and support for the tax system.

Mr. Weyman: There is an important issue here. In the capital gains area, I think we are talking about the necessity to have provisions of the Income Tax Act which will basically achieve a transition between one set of rules, where capital gains were included in income and capital losses were deductible at a 50% rate, if you like, through to a period when it will be at a 75% rate, with an intervening step where it will be 66 2/3%.

It is clear that is needed. All we are talking about is how simple or how complicated the words in the act are to achieve what is clearly a requirement that the rules be put together in a way that will harmonize the two systems, the old and the new.

In the automobile expense area we are looking at a situation where the complexity of the language, in a sense, reflects the complexity of the policy. If the committee is going to seek to redraft this and to sort of introduce its own view of how all these words should be written and linked to what is an existing structure in the Income Tax Act—it is there and in place—then I would suggest, Mr. Chairman, that what you really need to do is look at the underlying policy issues and the complexity of the policy. In a sense, this is what you did in your hearings last fall. In other words, make the recommendation in terms of dealing with the issue in perhaps not as precise a way; in a way that does not lead to the complexities that we have here.

If you are looking at or if you wish to address the complexity of the language of the legislation in the context of automobile expenses, I think you really need to address the complexity of the underlying policy, which is what this legislation reflects.

[*Translation*]

M. Layton: Est-ce que nous présenterons un rapport ou des recommandations?

M. Cassidy: Nous pouvons l'étudier et en proposer l'adoption. Et si cela nous convient, nous pourrons l'ajouter au projet de loi.

Je crois que nous devrions passer à un autre sujet au lieu d'essayer de comprendre ce qui, après tout, n'est qu'une petite partie de la réforme fiscale. Cependant, cela cause beaucoup de problèmes, car les gens devront les comprendre et essayer de s'en sortir.

M. Strain: J'en reviens à ce que nous disions à propos des dispositions sur le taux d'inclusion des gains en capital. Même si ces dispositions ne touchent pas un aussi grand nombre de gens, je crois que c'est tout aussi important. Lorsque les gens prépareront leurs feuilles d'impôt l'année prochaine, ils essaieront de comprendre certaines de ces dispositions. Le report aux années ultérieures des pertes en capital et le droit à l'exemption de la taxe sur les gains en capital devront être prises en considération puisque la loi prévoit qu'il faut calculer ceci ou cela en fonction du solde de l'année antérieure. C'est une véritable bataille de chiffres. Personne en fait ne comprend l'objectif fondamental de ces règles. Et cela, à mon avis, a un très mauvais effet sur le régime fiscal.

M. Weyman: Il ne faut pas oublier une chose. Pour ce qui est des gains en capital, les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu sont des dispositions transitoires puisque les gains en capital étaient auparavant inclus dans le revenu et les pertes en capital étaient déductibles à 50 p. 100 et que ce taux passera à 66 2/3 p. 100 puis à 75 p. 100.

Donc, ces dispositions sont nécessaires. Il s'agit alors de se pencher sur la simplicité ou la complexité du libellé de la loi pour assurer la transition entre deux systèmes, l'ancien et le nouveau.

Pour ce qui est des frais d'automobile, la complexité du langage témoigne dans une certaine mesure de la complexité de la mesure retenue. Si le Comité désire réécrire ces dispositions selon son propre point de vue et les incorporer à ce qui existe déjà dans la Loi de l'impôt sur le revenu, alors je dirais, monsieur le président, que vous devriez en fait vous pencher sur la mesure elle-même et la complexité de cette mesure. C'est d'ailleurs ce que vous avez fait l'automne dernier dans une certaine mesure lors des audiences publiques. Autrement dit, proposez que toute cette question soit revue dans le but d'en supprimer la complexité.

Si vous désirez vous en prendre à la complexité du libellé de la loi à propos des frais d'automobile, je crois que vous devez en fait vous pencher sur la complexité de la mesure elle-même.

[*Texte*]

Mr. Cassidy: I believe that is what we were saying. If the automobile legislation seems to be almost as mind-boggling as the stuff on preferred shares, there is something wrong. It affects millions as opposed to thousands of taxpayers.

• 1100

Mr. Dorin: We have talked about it at this meeting and with the officials and others. I am not sure that the witnesses here today have anything more particularly to offer. Perhaps we could pursue this, but I wonder whether we should not continue on other matters.

I see a practical problem in this, assuming the minister was so disposed, which I wonder about, to accept a new policy. There is a process problem. There are no budgets planned in the foreseeable future. I suppose you could make a press release, which our witnesses would probably complain about. They do not like that. I think perhaps we could try to get on to another—

The Chairman: A press release would be a perfect idea. We have the committee now agreeing that press releases are the way legislation ought to be put together. We will go to the interpretation section and say that all press releases form part of the statutes.

Mr. Kellough: That seems to be the Canadian way, Mr. Chairman. When you get beat up so badly on one end, you find out that perhaps what was done to you in the past in terms of getting beaten up was not quite so bad after all. You go back and accept the lesser beating, but that still does not make it proper or the right way to proceed. Somehow we lose sight of the overall objectives and perhaps the best way of doing these things.

The Chairman: I am going to suggest we drop this matter. I think you have made your point on simplification as well as you can make it. I think we all are very unhappy about the complexity of this thing.

Mr. Cassidy: We have talked about simplification in terms of automobile expenses and handling the transitional rules of capital gains. I believe you had two or three other areas you felt it should apply to as well. Is that correct?

Mr. Strain: These are only examples of a more fundamental and widespread problem. For example, the preferred-share rules... We will not go into any details on those rules. I understand you heard about those yesterday, but it is also one of style of drafting and of patchwork after patchwork done to the rules for incorporating changes into the basic formulation of the rules. Nobody can read those preferred-share rules and discern from even a relatively intensive reading of those rules what the basic provisions are supposed to be.

One approach might have been to ask what the basic rules are. What are the rules that are going to apply from today forward? Let us write them as the basic provisions

[*Traduction*]

M. Cassidy: C'est, je crois, ce que nous disions. Si les dispositions sur les frais d'automobile semblent être presque aussi ahurissantes que celles sur les actions privilégiées, il y a quelque chose qui cloche. Cela touche des millions de contribuables et non plus des milliers.

M. Dorin: Nous en avons parlé ici même et avec les hauts fonctionnaires et d'autres. Je crains que nos témoins d'aujourd'hui n'aient rien de précis à nous proposer. Nous pourrions toujours continuer d'en discuter, mais je me demande s'il ne sera pas préférable de passer à d'autres sujets.

Un problème pratique se pose, en supposant que le ministre soit disposé, ce dont je doute, à accepter une nouvelle mesure. Aucun budget n'est prévu dans un avenir prévisible. Je suppose que l'on pourrait toujours publier un communiqué de presse, dont nos témoins se plaindraient vraisemblablement. Ils n'aiment pas que l'on procède ainsi. Peut-être pourrions-nous passer à un autre...

Le président: Un communiqué de presse serait idéal. Le Comité est maintenant d'accord pour dire que légiférer à coup de communiqués de presse constitue la meilleure façon de procéder. À l'article consacré aux définitions, nous pourrions dire que les communiqués de presse font partie de la loi.

M. Kellough: Cela semble être la façon dont on procède au Canada, monsieur le président. Lorsque l'on se fait tabasser, on finit par constater que les coups essuyés par le passé n'étaient peut-être pas aussi violents après tout. On finit par accepter les coups moins violents, mais cela ne redresse rien. Nous avons tendance à perdre de vue l'objectif global ainsi que peut-être la meilleure façon de procéder.

Le président: Bien, je propose que l'on passe à un autre sujet. Je crois que vous avez très bien expliqué votre point de vue sur la simplification de la loi. Cette complexité nous chiffonne, je crois.

M. Cassidy: Nous avons abordé la simplification des dispositions relatives aux frais d'automobile et des règles transitoires portant sur les gains en capital. Je crois que vous estimez que cette simplification devrait s'appliquer à deux ou trois autres domaines, n'est-ce pas?

M. Strain: Les exemples que nous vous avons donnés témoignent d'un problème beaucoup plus généralisé. Prenons par exemple les règles qui s'appliquent aux actions privilégiées... Nous n'allons pas entrer dans le détail de ces règles, mais je crois que vous en avez discuté hier et là aussi, c'est une question de style; les changements apportés aux règles ont été superposés les uns sur les autres et personne ne comprend ces règles et ne réussit à dégager, même après les avoir lues à la loupe, quel est l'objectif recherché.

Une solution consisterait peut-être à se demander quelles sont les règles fondamentales. Quelles règles s'appliqueront dorénavant? Rédigeons les dispositions

[*Text*]

of the law in as understandable a fashion as we can and remove all the transitional provisions that relate to grandfathered shares and shares issued between date *x* and date *y*, move all those provisions into another area and deal with them comletely separately and distinctly, making it clear in the first instance what the benchmarks are.

If you have not issued a share or do not own a share issued before this date, do not read any further; these are the rules that affect you. If you have this situation, these are the rules that affect you; if you have that situation, these—

Mr. Cassidy: What I hear you saying is that you are uncomfortable with the pattern of legal drafting now the practice in finance. You think as they go along, they should organize the legislation more coherently to put it into bite-size chunks rather than having it all mixed together like spaghetti.

Mr. Strain: Yes, exactly, but we recognize the enormity of that problem. It is not something that can be dealt with quickly or easily. It requires a very dedicated project to look at the whole question of simplification of the statute itself and the time pressures involved in trying to draft this legislation as changes are made.

The other area in the simplification that we wanted to mention was the basic structural issue. As an example we point out that the differing tax rates on capital gains and dividends creates a system where capital gains will be more heavily taxed after tax reform in many instances than dividends. Where you have an exempt capital gain, the reverse is true.

The necessity is that anti-avoidance rules of some kind will have to be in the legislation to deal both with the possibilty of converting dividends to capital gains and converting capital gains to dividends. We have seen how those rules have crept significantly into the statute already, and indeed, as time goes by, I suspect there will be an ever-increasing need for those kinds of things because of the differing tax rates.

• 1105

Mr. Chairman, our recommendation in the past has been to cap the rate at which capital gains are taxed to the two-thirds level, recognizing that if we do that we eliminate the capital gains exemption on a broad base, and while we could perhaps retain capital gains exemptions for qualified farm properties and small business corporation shares, because those are very targeted areas, by doing those two things it is amazing what simplification could be brought to the statute with the elimination of some basic rules.

Mr. Cassidy: Mr. Strain, if we were to do that, I would assume that to the extent the dividend tax credit was

[*Translation*]

élémentaires de la loi de façon aussi compréhensible que possible et supprimons toutes les dispositions provisoires relatives aux actions accumulées et aux actions émises entre telle ou telle date, incorporons toutes ces dispositions ailleurs, analysons-les séparément et distinctement tout en précisant au départ quelles sont les règles fondamentales.

Si vous ne possédez aucune action émise avant cette date, ne lisez pas plus loin; voilà les règles dont vous devez tenir compte. Si vous êtes dans cette situation-là, voilà les règles qui s'appliquent à votre cas; si vous êtes dans cette situation-ci, voilà. . .

M. Cassidy: En fait, ce que vous dites, c'est que la façon dont ces lois de finance sont rédigées vous rend mal à l'aise. Vous estimez que la loi devrait être divisée en petites sections plutôt que tout y soit mis pêle-mêle.

M. Strain: Oui, précisément, mais nous savons bien que ce problème est énorme. On ne peut pas y remédier rapidement ou facilement. Il faut y consacrer beaucoup de temps, lancer un projet sur toute cette question de simplification de la loi elle-même et prévoir les délais requis à la rédaction de cette loi à mesure que des changements y sont apportés.

À propos de cette simplification, nous voulions également parler de la structure de base. À titre d'exemple, les taux d'imposition différents qui s'appliquent aux gains en capital et aux dividendes créent un système où les gains en capital seront davantage imposés après la réforme fiscale dans de nombreux cas que les dividendes. Or, si vous avez droit à l'exemption de la taxe sur les gains en capital, c'est l'inverse.

Ainsi, la loi devra prévoir des règles anti-évitement pour contrer toute possibilité de convertir des dividendes en gains en capital mais aussi de convertir des gains en capital en dividendes. Nous avons vu comment ces règles se sont immiscées dans la loi et, au fil du temps, je crains qu'il faille procéder de plus en plus ainsi en raison des taux d'imposition différents qui s'appliquent.

Monsieur le président, nous avons recommandé par le passé de plafonner le taux d'imposition des gains en capital à deux tiers, tout en reconnaissant que si ce taux est plafonné, nous éliminons du coup l'exemption de la taxe sur les gains en capital et, si nous pouvons peut-être conserver cette exemption pour les actions d'exploitations agricoles ou de petites entreprises, puisqu'il s'agit de cas spéciaux, nous pourrions vraiment simplifier la loi si ces règles fondamentales étaient supprimées.

M. Cassidy: Monsieur Strain, si nous devions procéder ainsi, je suppose que, dans la mesure où le crédit d'impôt

[*Texte*]

varied, the cap would vary as well in capital gains, so they would move up or down depending on whether the. . .

Mr. Strain: It is fundamental that they remain in sync, so that issue of enormous complexity that arises when you change them is resolved.

Mr. Cassidy: But you take issue with the $100,000 exemption. Even though for a taxpayer who is very wealthy that it may be small potatoes, it is significant enough that there are a lot of advantages for your middle-income taxpayer to try to move money into that category, increasingly, it seems to me, for financial advisers and consultants and so on to devise schemes whereby they can basically create business by taking advantage of unused exemption in the hands of individual tax filers. Is that not correct?

Mr. Strain: Mr. Cassidy, my basic position is that while we would support the government's policy objective of introducing the capital gains exemption to encourage risk-taking and entrepreneurship, I think we are exhibiting what we are saying the government should exhibit and accepting a trade-off in that particular measure for the benefits of simplification that would arise. I am not sitting here recommending the elimination of the capital gains exemption because I do not believe in the basic thrust of the policy. I am saying, let us eliminate it because we can simplify the statutes so much that I think the benefit certainly outweighs the disadvantage, in my view, of eliminating that exemption.

Mr. Cassidy: You are saying that while it may have been a good idea, in practice, at least with what we know now, it creates such mind-boggling problems that we had better get rid of it in order to have a system which just works more easily and more effectively.

Mr. Strain: That is our point, yes.

Mr. Cassidy: You will not join me in condemning the idea then.

Mr. Strain: No, Mr. Cassidy, I will not join you in condemning the idea.

The Chairman: He is not going to join you, Mike, I can assure you.

Mr. Dorin: Mr. Chairman, I have to go off to House duties shortly. I wonder if I could be indulged to ask a question about the anti-avoidance rule.

The Chairman: We did this before you got here.

Mr. Cassidy: I was hoping to come back to it too.

The Chairman: We only have these chaps here until noon, and we have only been partly through their brief. I think we have had a pretty good discussion on the simplicity automobile rule problem. We have an in-camera meeting on Tuesday, and I was wondering if we could put the question of engaging somebody to do some

[*Traduction*]

pour dividendes varie, ce plafonnement varierait également en ce qui concerne les gains en capital, si bien qu'ils augmenteraient ou diminueraient en fonction. . .

M. Strain: Il est absolument essentiel que ces taux soient les mêmes, pour en supprimer la complexité.

M. Cassidy: Mais vous contestez cette exemption de 100,000$. Même si ce sont des clopinettes pour un contribuable très riche, c'est quand même important pour un contribuable à revenu moyen et cela présente suffisamment d'avantages pour lui qu'il essaie de placer son argent dans cette catégorie; et c'est aussi à l'avantage des conseillers financiers et consultants divers que de trouver des moyens de faire affaire en tirant avantage de l'exemption non utilisée de contribuables, n'est-ce pas?

M. Strain: Monsieur Cassidy, je dirais que si nous nous associons à l'objectif recherché par le gouvernement en introduisant cette exemption sur les gains en capital, qui est d'encourager les risques et la libre-entreprise, je crois que nous montrons la voie que le gouvernement, à notre avis, devra emprunter en acceptant un compromis par mesure de simplification. Je ne recommande pas l'élimination de l'exemption de la taxe sur les gains en capital parce que je ne suis pas partisan de l'objectif fondamental recherché par cette mesure. Je propose de l'éliminer pour simplifier la loi et, ce faisant, je pense que les avantages l'emportent sur les inconvénients.

M. Cassidy: Vous estimez donc que, même si c'est une bonne idée, en pratique, cela crée tant de problèmes insurmontables qu'il vaudrait mieux éliminer cette exemption pour que le tout devienne plus facile.

M. Strain: Absolument.

M. Cassidy: Vous ne vous associerez donc pas à moi et vous ne condamnerez donc pas cette idée?

M. Strain: Non, monsieur Cassidy, je ne me joindrai pas à vous.

Le président: Je peux vous assurer, Mike, qu'il ne se joindra pas à vous.

M. Dorin: Monsieur le président, je dois partir très bientôt car je suis de service à la Chambre. Je me demande si vous me permettriez de poser une question à propos de la règle anti-évitement.

Le président: Nous en avons discuté avant que vous n'arriviez.

M. Cassidy: Je voulais y revenir également.

Le président: Nos témoins ne peuvent rester que jusqu'à midi et leur exposé n'est pas terminé. Je crois que nous avons bien discuté de la simplification des frais d'automobile. Nous tiendrons une séance à huis clos mardi et je me demandais si nous ne pouvions pas ajouter à l'ordre du jour de la réunion de mardi, date à laquelle

[*Text*]

drafting on the agenda for Tuesday when we consider our interim sales tax report.

Mr. Cassidy: If Murray wanted to spend a couple of minutes on anti-avoidance, I think we could oblige him, provided I could come back to anti-avoidance after we get through the rest of the brief.

The Chairman: Are you reasonably happy?

Mr. Dorin: I am happy, but there is one thing I want to know. On the anti-avoidance rule they made the point, with which I agree, that the existing statutes are good enough, but they said with relatively minor modifications.

The Chairman: We suggested a modification to subsections (10) and (4).

• 1110

Mr. Strain: No, Mr. Chairman, that was not the point. We are talking about the provisions that are now in the law being sufficient, and the minor modifications we are referring to, Mr. Dorin, are those that would deal with issues such as tax deferral and tax refunds and so on in the existing anti-avoidance provision. That is the clear position of the joint committee.

Mr. Dorin: That is all I wanted to know: what you meant by "minor modifications" or what those modifications were.

Mr. Kellough: It is to existing subsection 245.(1). We made reference to those changes in our earlier brief on the June white paper. What we have done essentially is recognize that the government is bent on changing the provision, and we have made two specific recommendations in this brief as to how the latest version, the April 13 draft, could be improved upon.

The Chairman: Can we move on now? It is only fair to get through the whole brief, and I think we are going to run out of time.

Mr. Cassidy: Yes, but we can come back hopefully, if there is time, could we?

Mr. Kellough: The next area deals with tax rates and burdens. It is an area the joint committee normally does not get involved with. As you know, we are a committee of practitioners, and we tend to know how the act applies, how it is administered, and many of the practical problems one encounters when trying to deal with complex legislation. This issue touches on policy, which the joint committee, in order to retain its neutrality, over the years has tended to steer away from; but the committee is so concerned over the direction that our tax rates and the burden of taxation seem to be taking under tax reform that we felt compelled at least to make a comment on it. It really stems from the government's objectives on tax reform, the one that states that the tax system should encourage competitiveness, growth, and jobs and that in order to achieve this objective the tax system should have lower rates and a broader tax base.

[*Translation*]

nous examinerons notre rapport provisoire sur la taxe de vente, la question du recrutement de rédacteurs législatifs.

M. Cassidy: Si M. Dorin veut discuter pendant deux minutes de la règle anti-évitement, je crois que nous pourrions le laisser faire, à condition que je puisse y revenir lorsque nous aurons fini le reste du mémoire.

Le président: Cela vous convient-il?

M. Dorin: Oui, mais je voudrais savoir une chose. À propos de la règle anti-évitement, nos témoins disent que la loi actuelle est pas mal, et je suis d'accord là-dessus, mais ils proposent d'y apporter quelques modifications mineures.

Le président: Oui, nous avons proposé que les paragraphes (10) et (4) soient modifiés.

M. Strain: Non, monsieur le président, il ne s'agissait pas de cela. Nous disons que les dispositions actuelles de la loi sont suffisantes et les modifications mineures dont nous parlons, monsieur Dorin, sont celles se rapportant au report et au remboursement d'impôt, etc., visés par la disposition actuelle anti-évitement. C'est la position claire et nette du comité mixte.

M. Dorin: C'est tout ce que je voulais savoir: ce que vous vouliez dire par modifications mineures ou quelles étaient ces modifications.

M. Kellough: Il s'agit des modifications au paragraphe 245.a) existant. Nous en avons fait mention dans notre mémoire précédent relativement au Livre blanc de juin. En substance, nous reconnaissons que le gouvernement va changer cette disposition et faisons deux recommandations précises sur les améliorations qu'on pourrait apporter à la version la plus récente, l'avant-projet du 13 avril.

Le président: Pourrions-nous poursuivre? Il n'est que juste de revoir le mémoire en entier, et je crains que nous ne manquions de temps.

M. Cassidy: Oui, mais j'espère que nous pourrons y revenir si nous avons le temps.

M. Kellough: La section suivante porte sur les taux d'imposition et les charges fiscales. C'est un sujet que n'aborde pas habituellement le comité mixte. Comme vous le savez, nous sommes un comité de praticiens qui a tendance à s'intéresser à l'application de la loi, à son administration et aux difficultés pratiques qui peuvent en découler. Il s'agit ici une question de politique que le comité mixte a cherché à éviter au cours des années pour conserver sa neutralité; mais il s'inquiète tellement des conséquences de la réforme fiscale sur les taux d'imposition et les charges fiscales que nous nous sommes sentis obligés de faire au moins une observation. Elle découle d'un des objectifs de la réforme fiscale du gouvernement, celui qui dit qu'il faut encourager la concurrence, la croissance économique et la création d'emplois et que l'on doit pour ce faire abaisser les taux d'imposition et élargir l'assiette fiscale.

[*Texte*]

Even though it may be a bit too early to be definitive on this judgment, what we see happening is that we certainly have a broader tax base but by no means are we getting lower rates overall, at least to be competitive with our major trading partner south of the border; and, in the final analysis, we are very much concerned that what we might have is a broad tax base and high rates—the worst of all worlds—which is simply not going to accomplish this, we think, fundamental objective of the tax reform process.

The other thing we have seen, of course, is some of the provinces moving in to scoop up the extra room that the federal government seems to have left in the rate system. So if there is now a differential in rates then some of the provinces seem to be closing the ground and leaving us with basically the same rates as we had in the past.

Our corporate rates of tax are a prime example of that, where under the white paper the notion of integration, for example, with the preferred-share rules is a basic corporate rate of 40% based upon a federal rate of 28% and a provincial rate of 12%. What we see in most provinces, however, is a rate approaching, on average, about 16%, which is simply going to be dysfunctional in terms of many of the other so-called integration elements of our statute.

So we think, particularly in light of the free trade legislation, it is ever more important for Canada to have rates that are competitive with those in the U.S., because, as we all know, just because the dollar bill has a picture of the Queen on it, it does not owe necessarily any loyalty to Canada. Dollars go where they earn the best rate of return, and if they are not able to earn a proper rate of return in this country then they are simply going to go elsewhere. We absolutely, in the committee's view, must remain rate competitive with our major trading partner.

The Chairman: What would you suggest we do? The federal rate has been reduced. You are saying in your report that you notice that provincial rates are not going to be 12% but are going to be 16%. Have you a recommendation? What do you think the Minister of Finance ought to do about provincial rates?

Mr. Kellough: We do not think he reduced the rates—

The Chairman: Should we disallow the provincial legislation under the disallowance provision of the BNA Act?

Mr. Kellough: We know that constitutionally he cannot do that, even though he may well like to do that.

The Chairman: Should we invade them? What do we do about it?

Mr. Kellough: I suppose what you have to be ready for, in all we are saying, is the outcome of all of this. You must be—

[*Traduction*]

Bien qu'un jugement définitif soit peut-être hâtif, nous constatons que l'assiette fiscale a certainement été élargie, mais que les taux d'imposition ne sont certainement pas plus bas, du moins pas assez bas pour nous permettre de concurrencer notre principal partenaire commercial au sud de la frontière. En dernière analyse, nous craignons fort d'en arriver à un élargissement de l'assiette fiscale assorti d'une hausse des taux d'imposition—la pire des choses—ce qui ne permettra certainement pas d'atteindre cet objectif fondamental de la réforme fiscale.

Par ailleurs, nous avons constaté que certaines provinces viennent combler la place laissée par le gouvernement fédéral en matière fiscale. Par conséquent, toute différence dans les taux semblent être annulés par les mesures qu'ont prises certaines provinces, ce qui nous ramène plus ou moins au même taux d'imposition qu'auparavant.

Le taux d'imposition relatif aux sociétés en est un exemple frappant. La notion d'intégration énoncée dans le Livre blanc prévoyait un taux d'imposition de base de 40 p. 100 pour les sociétés, fondé sur un taux fédéral de 28 p. 100 et un taux provincial de 12 p. 100. Toutefois, il se trouve que le taux d'impôt dans la plupart des provinces atteint plutôt 16 p. 100, ce qui viendra certainement nuire aux autres éléments d'intégration prévus dans la loi.

Nous estimons donc, surtout à la veille d'une entente sur le libre-échange, qu'il importe encore plus pour le Canada d'avoir des taux d'imposition comparables à ceux des États-Unis parce que, comme nous le savons tout, ce n'est pas parce que la Reine figure sur notre dollar que sa loyauté envers le Canada est assurée. Les dollars vont là où existe le meilleur taux de rendement, et s'ils ne peuvent pas l'obtenir dans leur propre pays, ils vont simplement ailleurs. De l'avis de notre comité, il faut absolument que nos taux d'imposition renforcent notre position concurrencielle face à notre principal partenaire commercial.

Le président: Qu'est-ce que vous nous proposez de faire? Le taux de l'impôt fédéral a été réduit. Dans votre rapport, vous dites que le taux de l'impôt provincial sera de 16 p. 100 plutôt que de 12 p. 100. Avez-vous une recommandation? Que devrait faire le ministre des Finances à l'égard des taux d'imposition provinciaux?

M. Kellough: Nous ne croyons pas qu'il ait réduit le taux. . .

Le président: Devrions-nous désavouer la loi provinciale en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique?

M. Kellough: Nous savons qu'il ne peut le faire en vertu de la Constitution, même s'il en avait bien envie.

Le président: Devrions-nous les envahir? Qu'est-ce que nous devrions faire?

M. Kellough: Nous disons simplement qu'il faut vous préparer aux résultats de cette réforme. Vous devez. . .

[*Text*]

The Chairman: There is other legislation. There is tax-sharing legislation and there is equalization legislation. You might conceivably take tax points and say that is part of their equalization.

Mr. Strain: There are some interesting divergences between the provincial government estimates of the impact on the provinces of tax reform and the federal government estimates that were brought forward in the white paper last June, which have been held out as justification for not reducing corporate tax rates, for example, in Ontario. There is a very big difference in terms of the models that must have been used to measure the estimates of those impacts.

• 1115

I guess, Mr. Chairman, we are expressing our concern. We do not have a specific recommendation. Much criticism of U.S. tax reform had been made in the United States because of the perception that once you get the base broadened it is very easy to ratchet up the rates, and you are back where you started in no time at all.

Indeed we see that as happening in Canada before the legislation is even passed to implement tax reform, and it is of very grave concern. I think we have to leave it at that. We recognize the federal government cannot do much about that in terms of provincial response to tax reform, but we are very concerned.

We are very concerned about the approaches of the provinces. For example, Ontario chose to implement specific targeted measures encouraging particular activity in the R and D area, in the manufacturing and processing area, and maintaining rates higher than would have been anticipated, so we have a direct contradiction with the basic thrust of federal tax reform, that of lowering rates and broadening the base. Indeed in Ontario we have at least a maintenance of rate and a narrowing of the base—interesting. Beyond that, though, we do not have a recommendation.

Mr. Cassidy: I feel, like other members of the committee, that it is a bit hard to comment on what you are saying because it is not directly in our control, or in the federal government's control, apart from "jaw-boning" at the provinces and just asking them to please comply.

I believe some of the comparisons of rates of corporate taxation with the United States, however, tend to exaggerate the gap, given the fact there are both local and also state taxes on corporate activity in the United States, and certainly on individuals, which tend to bring the rates used to compare against rather higher than tend to be reported.

As you know, what tends to happen here is that when people say the rates are too high and it is all those nasty social democrats who have infiltrated the Conservative

[*Translation*]

Le président: Il y a d'autres lois. Il y a la loi relative aux partages des impôts et celle portant sur la péréquation. On pourrait peut-être dire que certains points fiscaux font partie de leur paiement de péréquation.

M. Strain: Il y a des différences assez intéressantes entre la façon dont le gouvernement provincial perçoit l'impact de la réforme fiscale sur les provinces et les prévisions du gouvernement fédéral à cet égard qui faisaient partie du Livre blanc de juin dernier et qui ont été utilisées pour justifier le maintien du taux d'imposition des sociétés en Ontario par exemple. Il y a une différence énorme entre les modèles qui ont dû être utilisés à chaque endroit pour mesurer cet impact.

En fait, monsieur le président, nous exprimons une préoccupation, nous n'avons pas de recommandations précises. On avait beaucoup critiqué aux États-Unis la réforme fiscale dans ce pays en disant qu'il était très facile de hausser les taux une fois l'assiette élargie, et de se retrouver rapidement au point de départ.

En fait, nous constatons que c'est ce qui se passe au Canada avant même que la loi mettant en oeuvre la réforme fiscale ne soit adoptée, et cela nous inquiète beaucoup. Nous devons nous en tenir à cela. Nous reconnaissons que le gouvernement fédéral ne peut rien faire en ce qui concerne la réaction des provinces à cet égard, mais nous exprimons nos préoccupations.

Nous sommes très inquiets de l'attitude des provinces. Par exemple, l'Ontario a décidé de prendre des mesures précises pour encourager les activités dans le domaine de la R&D, dans le secteur de la fabrication et de la transformation, et a maintenu des taux plus élevés que prévu. Ces mesures viennent donc contredire directement le sens même de la réforme fiscale fédérale, notamment une baisse des taux et un élargissement de l'assiette. En fait, en Ontario, le taux est maintenu pendant que l'assiette se rétrécit—intéressant. Mis à part ces observations, nous n'avons pas de recommandations précises.

M. Cassidy: Comme d'autres membres du Comité, j'ai de la difficulté à vous répondre parce que le gouvernement fédéral n'exerce aucun contrôle là-dessus et ne peut qu'exercer des pressions sur les provinces pour qu'elles agissent dans ce sens.

J'estime, cependant, qu'on a tendance à exagérer l'écart entre le taux d'imposition des sociétés aux États-Unis et ici, parce qu'il y a aussi un impôt perçu au niveau local et au niveau de l'État dans ce pays, ce qui signifie que les taux sont plus élevés que ceux que l'on cite habituellement.

Comme vous le savez, les gens ont tendance à dire ici que les taux sont trop élevés et que ce sont tous ces sociaux-démocrates qui ont infiltré le parti conservateur

[*Texte*]

Party who have done that—I do not count Mr. Blenkarn among that number—but that is a. . .

They always take the most favourable rate in the most favourable jurisdiction in the United States, and ignore such things as averages or ignore some of the add-ons and surtaxes and surcharges and other costs. A good example being that, for example, companies in the United States pay a very substantial amount for employee medicare benefits, which is far beyond what they have to pay in contributions for medicare premiums here in Canada, because we handle health insurance much differently in this country.

Mr. Strain: I fully recognize the points you are making, Mr. Cassidy. I was not for the moment suggesting that the only effective comparison is one of tax rate. It is really an overall comparison of tax burdens.

I believe the federal government, at the time of the white paper, did extensive work in terms of the comparisons of tax burdens, both for individuals and for corporations, but when you look at the white paper and you see that the assumed provincial tax rate was, as Howard mentioned, 12%, we conclude that if we are really looking at 16 points of provincial rate on average, our tax burdens for corporations in Canada will be significantly higher than the comparable rates in truly comparable situations in the United States.

That is of a concern. I think our economy is going to suffer, particularly in an environment of free trade, when it becomes easier to rationalize manufacturing in one of the two countries. I just say that is something we should be concerned about as a country.

I recognize, and we brought it up in the brief, that the federal government cannot do much about provincial tax rates and systems, and the provinces cannot do much about the federal. Without someone looking at the overall position we are afraid it is going to fall between the slats, and we are going to wind up in a disadvantageous competitive position. That is of concern.

• 1120

Mr. Kellough: The next issue is automobile expenses and benefits. You may have exhausted your ability to listen on that.

The Chairman: I think we have handled that pretty well.

Mr. Cassidy: I think we have all had a chance to run through some of the more technical stuff, which is helpful.

Mr. Kellough: We could have written more on that—

Mr. Cassidy: No, no!

Mr. Kellough: —but we restrained ourselves. We also showed considerable restraint in dealing with preferred shares.

[*Traduction*]

qui sont les coupables—et je ne compte pas M. Blenkarn parmi eux—mais c'est. . .

Ils prennent toujours le taux le plus avantageux qui existe aux États-Unis, et font abstraction de différents éléments qui s'ajoutent, des surtaxes, etc. Un bon exemple de cela est qu'aux États-Unis, les sociétés versent au titre de l'assurance-maladie de leurs employés des contributions beaucoup plus importantes que les primes versées ici, au Canada, parce que notre système est tout à fait différent.

M. Strain: Je suis tout à fait d'accord, monsieur Cassidy. Je ne disais pas que la seule comparaison possible était celle des taux d'imposition. Il s'agit en fait de comparer globalement toutes les charges fiscales.

Au moment de la rédaction de son Livre blanc, le gouvernement fédéral a fait toutes sortes de comparaisons des charges fiscales, aussi bien celles des particuliers que des sociétés, mais quand on pense que ce Livre blanc supposait un taux d'imposition provincial de 12 p. 100, on doit donc conclure que, si ce taux atteint en réalité 16 p. 100, les charges fiscales de nos sociétés au Canada seront beaucoup plus élevées que celles des sociétés aux États-Unis.

C'est une préoccupation. Notre économie va en souffrir, surtout si le libre-échange se concrétise, car il sera alors plus facile de concentrer ses activités de fabrication dans un des deux pays. Je dis simplement que nous devrions en être préoccupés en tant que pays.

Je reconnais, et nous le mentionnons dans notre mémoire, que le gouvernement fédéral peut difficilement faire quoi que ce soit à l'égard de la fiscalité provinciale, et vice-versa. Si personne n'adopte un point de vue global, nous craignons que l'on n'en tienne pas compte et que le Canada ne soit défavorisé du point de vue concurrentiel. C'est ce qui nous préoccupe.

M. Kellough: Nous passons ensuite aux frais d'automobile et avantages connexes. Vous en avez peut-être assez entendu là-dessus.

Le président: Nous nous en sommes bien sortis je pense.

M. Cassidy: Je pense que nous avons tous pu nous renseigner sur certains des aspects plus techniques, ce qui a été très utile.

M. Kellough: Nous aurions pu écrire plus longuement là-dessus. . .

M. Cassidy: Non, non!

M. Kellough: . . . mais nous nous sommes limités. Nous avons aussi fait preuve de beaucoup de modération en ce qui a trait aux actions privilégiées.

[*Text*]

Mr. Strain: That is because we cannot understand the rules.

The Chairman: I am glad to hear you cannot understand them either, Mr. Strain.

Mr. Kellough, do you have a problem understanding them too?

Mr. Kellough: I have a great deal of problems in understanding them, in that they cut a very wide swath. The comment has been made that these rules are going to affect only a minority of people. But in trying to figure out whether or not they affect you, you are going to spend a lot of time reading through the proposed legislation to try to determine the impact.

We had the situation of a member on our committee, for example, who had a transaction... it was a public transaction, and of course there was a prospectus and opinions had to be given. It was an arrangement whereby the corporation wanted to acquire any fractional share interests for cash, following an offering that was being made. These were common shares, and I suppose one would have thought with that sort of arrangement for administrative simplicity in keeping the shareholders' records of the corporation, to buy out anyone with a fractional interest would have been good for the shareholders and good for the corporation, and because you were dealing with common shares you should not be into these preferred share rules. However—this may come as a surprise to you—you are directly into the worst part of the preferred-share rules, you are into the short-term preferred rules, because an offer would be made for cash on this fractional share interest.

According to our member, when he brought this to the attention of the Department of Finance, they indicated he should go to Revenue Canada to get relief. Revenue Canada, and rightfully so, said the law is clear, we cannot do anything for you, you had better go to Finance and try to get it changed.

I am not sure how this transaction ended up, but it certainly shows you cannot be certain in any transaction, whether you are dealing with common shares or named preferred shares, that you will be in or out of these rules. You have to read them and you have to understand them.

Mr. Cassidy: Does this mean your friend's client is still shuttling between the Finance building and the Revenue building here in Ottawa?

Mr. Kellough: He has been wandering around Ottawa now for several weeks, I understand.

Mr. Minaker: He got lost and ended up in the Senate.

The Chairman: We have a great deal of difficulty... we spent yesterday afternoon with the department on the rules. Their view—and I was wondering if you could confirm it with us—was that all you have to do is worry whether there is $500,000 in dividends. If there is less than that, you do not worry about it. If there is more than $500,000, then you might have to worry about it.

[*Translation*]

M. Strain: C'est parce que nous ne comprenons pas les règles.

Le président: Je suis heureux de vous entendre dire que vous ne les comprenez pas non plus, monsieur Strain.

Monsieur Kellough, vous posent-elles aussi des difficultés?

M. Kellough: J'ai beaucoup de difficulté à les comprendre parce que leur portée est très vaste. On a dit que ces dispositions n'allaient viser qu'une minorité de personnes, mais pour tenter de déterminer si elles vous concernent ou non, vous allez passer beaucoup de temps à lire l'avant-projet de législation.

Par exemple, un membre de notre comité avait procédé à une transaction publique, assortie bien entendu d'un prospectus et pour laquelle une opinion devait être donnée. En vertu de cet arrangement, la société en question souhaitait acquérir au comptant toute fraction d'actions lors d'une émission. Il s'agissait d'actions ordinaires et on aurait pu penser qu'avec ce genre d'arrangement, il aurait été avantageux pour les actionnaires et pour la société d'acheter toute fraction d'actions et que les dispositions relatives aux actions privilégiées n'interviendraient pas dans une telle situation. Toutefois—et vous en serez peut-être étonnés—cela se rapporte au pire aspect des dispositions relatives aux actions privilégiées, des actions privilégiées à court terme, parce qu'il s'agirait d'une offre d'achat au comptant.

Selon ce que nous a dit notre membre, lorsqu'il a porté ce fait à l'attention du ministère des Finances, on lui a répondu de s'adresser à Revenu Canada. Revenu Canada lui a dit, à juste titre d'ailleurs, que la loi était claire, qu'il ne pouvait rien faire pour lui et qu'il valait mieux demander aux Finances d'apporter une modification.

Je ne sais trop ce qui est advenu de cette transaction, mais cela montre clairement qu'on ne peut jamais être sûr de son fait, qu'il s'agisse d'actions ordinaires ou d'actions privilégiées. Il faut bien comprendre toutes les dispositions.

M. Cassidy: Voulez-vous dire que le client de votre ami fait toujours la navette entre le ministère des Finances et celui du Revenu ici à Ottawa?

M. Kellough: Il se promène un peu partout à Ottawa depuis plusieurs semaines, semble-t-il.

M. Minaker: Il s'est perdu et s'est retrouvé au Sénat.

Le président: Nous avons beaucoup de difficulté... nous avons passé l'après-midi d'hier sur ces dispositions en compagnie des représentants du ministère. Leur opinion—et je me demandais si vous pouviez la confirmer—était qu'il suffisait de se demander si 500,000$ seraient versés en dividendes. Si c'est moins il n'y a pas à s'inquiéter. Si c'est plus de 500,000$, alors, il faut s'en préoccuper.

[*Texte*]

Mr. Strain: I guess you have to worry about not only whether you plan to pay tomorrow a $500,000 dividend but whether you plan ever to pay a $500,000 dividend; and that is not necessarily something you can determine with any degree of certainty, particularly where a corporation may not pay any dividends for a long period of time and then circumstances are such that the payment of a large dividend is appropriate. All of a sudden, 10 years from now, you find you are offside because a particular provision of the conditions of the shares you issued today was offside those rules, unbeknownst to you. So I suggest that taking comfort in the fact that there is no $500,000 dividend on the immediate horizon is foolhardy, and indeed very, very dangerous.

The Chairman: Then what you are saying is that these rules apply not only to very large businesses, they apply to almost any business, if you are not careful.

Mr. Strain: Yes, that is of grave concern. They are of a much wider possible application than is apparent. In issues such as Howard mentioned, where you have a fairly innocuous provision in a public offering to buy out a fractional share, all of a sudden the issuer is faced with a tax of 66 2/3% of every dividend paid.

• 1125

Mr. Kellough: That is not just on the fractional shares, but on every dividend on common shares.

Mr. Strain: It has an enormous possible application.

Mr. Weyman: Apart from the breadth of application provisions, Mr. Strain, the official said yesterday that the complexity of the legislation largely stems from their having taken great pains to ensure the new rules do not apply retroactively or retrospectively. That is where the complexity really arises. Would you share that view?

Mr. Strain: I agree that a large proportion of the complexity stems from that, but I come back to the point I made earlier, that the rules are not crafted to make that apparent. All the transitional and grandfathering provisions are interwoven with the basic rules, so it is very difficult to discern what you are dealing with if you have to work through these rules. I suggest at a minimum legislation that sets out the basic rules for the ongoing policy and deals separately with the various sets of transitional rules that relate to issued shares currently on the public marketplace.

Mr. Weyman: Could these new rules be put in a separate, self-contained part of the act?

Mr. Strain: I believe they could.

Mr. Cassidy: To do that in the timeframe the government intends for tax reform legislation—a timeframe that is totally unrealistic, but that is a different question—would not in fact be possible. I doubt very much the legislative drafts people could take this 100-page—or whatever it is going to be—section and totally reorganize it in the way you suggest, then make

[*Traduction*]

M. Strain: Il est possible de ne pas s'en préoccuper seulement si on ne prévoit jamais verser 500,000$ en dividendes; et c'est quelque chose qui est difficile à déterminer de façon certaine, surtout quand une société peut ne pas verser de dividendes pendant très longtemps et décider ensuite que le versement d'un dividende important est approprié. Tout d'un coup, dix ans plus tard, sa situation change à cause d'une disposition dont elle n'était même pas au courant. Je dirais donc qu'il est malavisé et même très dangereux, de ne pas s'en préoccuper parce qu'on ne prévoit pas verser 500,000$ en dividendes dans l'immédiat.

Le président: Vous dites donc que ces dispositions visent non seulement les très grandes entreprises, mais presque toute entreprise si l'on ne fait pas attention.

M. Strain: Oui, cela nous préoccupe grandement. Leur portée peut être beaucoup plus vaste qu'il ne le paraît à prime abord. Dans les cas comme celui que mentionnait Howard, où on prévoit acheter seulement une fraction d'action lors d'une offre publique, tout à coup, le responsable de l'émission fait face à un impôt de 66 2/3 p. 100 sur tout dividende versé.

M. Kellough: Sur les dividendes non seulement des fractions d'action, mais de toutes les actions ordinaires.

M. Strain: Sa portée peut être extrêmement vaste.

M. Weyman: En plus de cet aspect, le témoin disait hier que la complexité de la loi découlait en grande partie du fait qu'ils s'étaient efforcés d'éviter toute application rétroactive des nouvelles dispositions. C'est ce qui rend les choses si complexes. Êtes-vous d'accord là-dessus?

M. Strain: Je conviens qu'elle découle en grande partie de cela, mais comme je le disais plus tôt, les dispositions ne sont pas rédigées de façon à le montrer clairement. Toutes les dispositions de transition et de droits acquis sont mêlées aux règles fondamentales de sorte qu'il est très difficile de démêler l'écheveau. Je suggère qu'on propose au moins une loi énonçant les règles fondamentales découlant de la politique actuelle et qu'on traite séparément des différentes règles de transition qui se rapportent aux actions actuellement sur le marché.

M. Weyman: Ces nouvelles règles pourraient-elles se retrouver dans un chapitre distinct de la loi?

M. Strain: Je crois que oui.

M. Cassidy: On ne pourrait pas le faire dans les délais que le gouvernement a fixé pour la réforme fiscale—des délais tout à fait irréalistes, mais c'est une autre question. Je doute fort que les rédacteurs puissent prendre cet article qui comptera plus ou moins cent pages, le réorganiser tout à fait comme vous le proposez, s'assurer ensuite qu'il n'y a pas d'erreurs—une tâche énorme en

[*Text*]

sure they have have all the i's dotted and all the t's crossed—in itself a weighty task—and come up with something simpler and more straightforward in time for passage in say September or October, if the House has not been dissolved at that time.

Is there another way of proceeding that would partially answer your concern? Would it be possible for the government, on relatively short notice, to at least put together explanatory notes to appear with the bill that would attempt to organize the material in the way that you put it? In fact, I am sure your firm or Peat Marwick or some other will be doing exactly that for the benefit of its clients to give them a parameter to help them understand how the devil the whole thing works and which sections of the act they have to refer to. Has this been done in tax legislation, and, if not, would it be a useful precedent in this particular and very complex area?

Mr. Strain: You suggest the timeframe is much too short to redraft the legislation in the format I am suggesting, and it is equally a problem to do what you are suggesting about explanatory notes. You suggest that our firms will be putting out simple parameters on preferred shares, but I would shudder at the prospect. At the moment the rules are so complex they must be read in the context of an individual issue. One has to go through the full body of that legislation to discern exactly what kind of a preferred share you might have or even if you have a preferred share at all. I think the task you are suggesting is every bit as difficult as carrying out a simpler approach. I frankly do not see a solution to the problem we are speaking of in what we understand the legislative timeframe to be.

Mr. Cassidy: I just got back. I had only come back within the committee when it was starting to look into tax reform for the month of June. Yesterday when we discussed the issue at length, I was focusing on the $500,000 as being rather too high. There is also the more general question of the complexity of the different tax rates. As you say, there are four different tax rates that may apply at various points. There are distinctions between financial institutions and other types of corporations at the receiving end of dividends from companies that may for some reason or another be tax free, etc.

• 1130

In your firm, or possibly a law firm, Mr. Kellough might have the same problem; if you have a substantial number of clients whom you think may be affected, then you are going to put a couple of people to work, and you are going to tell them to spend a couple of weeks on this and come up with a guide you can give to your clients, which will at least give them guidance 90% or 95% of the time, and try to identify those areas where it is hopeless to explain. They will have to go back to the legislation and hire you at $1,500 a day or whatever your rate is.

[*Translation*]

soi—et en faire une disposition plus simple et claire qui pourrait être adoptée en septembre ou octobre, si les Chambres n'ont pas encore été dissoutes.

Y-a-t-il une autre solution a votre problème? Le gouvernement pourrait-il, dans ces délais plutôt brefs, inclure dans le projet de loi des notes explicatives qui permettraient de faire ces distinctions dont vous parlez? En fait, je suis sûr que votre société ou Peat Marwick ou une autre fera exactement cela à l'intention de ses clients pour les aider à comprendre comment tout cela fonctionne et à quels articles de la loi se reporter. A-t-on déjà procédé de cette façon dans une loi fiscale et, dans la négative, serait-ce un précédent utile dans ce cas-ci?

M. Strain: Vous dites que les délais ne permettent pas de réorganiser la loi comme je le propose, et les notes explicatives dont vous parlez posent aussi des difficultés. Vous dites que nos sociétés dresseront des paramètres simples pour permettre à nos clients de comprendre les règles relatives aux actions privilégiées, mais cette perspective me fait frémir. Les règles sont tellement complexes actuellement qu'il faut les lire en fonction de chaque émission d'actions. Il faut relire toutes les dispositions de la loi pour savoir exactement de quel genre d'action privilégiée il s'agit ou même si c'en est vraiment une. Ce que vous proposez n'aide donc pas du tout à simplifier les choses. Franchement, je ne vois pas de solution à ce problème qui soit possible dans les délais prévus.

M. Cassidy: Je venais de revenir au comité lorsqu'il a commencé à étudier la réforme fiscale pour le mois de juin. Hier, lorsque nous avons discuté longuement de cette question, je disais que le montant de $500,000 me semblait trop élevé. De plus, il y a la question de la complexité des différents taux d'imposition qui intervient. Comme vous le dites, quatre taux d'imposition différents peuvent s'appliquer selon le cas. Il y a des différences entre des institutions financières et d'autres types de sociétés qui reçoivent de compagnies des dividendes qui pour une raison ou une autre ne sont pas imposables.

Votre cabinet, ou un cabinet d'avocats, ou M. Kellough pourraient avoir le même problème; si vous avez un nombre important de clients qui pourraient à votre avis être concernés, vous allez mettre quelques personnes à la tâche pendant quelques semaines pour qu'elles préparent un guide à l'intention de vos clients pour qu'ils puissent leur servir dans au moins 90 p. 100 à 95 p. 100 des cas, et vous allez essayer d'identifier les zones sur lesquelles il serait impossible de donner des explications, et pour lequel les clients seraient obligés de retenir vos services à 1,500$ par jour, ou à je ne sais combien, pour que vous vous penchiez sur les textes législatifs.

[*Texte*]

The Chairman: There is a suggestion Mr. Weyman has concerning explanatory notes. There was a very complex. . . Dodge produced the other day, which was six or seven pages. I do not know whether that ought to be attached to the bill as explanatory notes.

Mr. Strain: I think the government has undertaken an interesting initiative with regard to the rules for the tax assistance on retirement savings. You will recall, if you have looked at the release, that we had draft legislation, specific explanatory notes on the clause-by-clause outline of the draft legislation, and a third document, a guide to the legislation.

Mr. Cassidy, if you are suggesting that we should have a guide to the preferred-share rules, I could not agree with you more; something written up in general terms explaining the basic thrust of the provisions would at least give those who have to deal with them a broad conceptual understanding of what the trust of the policy is. This would be of enormous assistance.

Mr. Cassidy: I think this is a bit different from the introductory statement Mr. Dodge read yesterday, which was an attempt to explain what the thing was all about.

I guess I am looking for something a little bit more detailed than what I get when I pick up my tax form. There is a guide there and it says if you are in this category then go to page or paragraph such and so, but it does not have the substance. To some extent you want the substance here too, so that somebody can read that through in an hour and at least get some fairly good idea of what the road map looks like, even if they do not have all the bends and corners.

Mr. Kellough: I think it would be useful to have a form of road map to determine what the rules say and where you can find them. However, there is a real danger in doing that; from a lawyer's point of view and, of course, from the tax adviser's point of view, in general, anyone who is advising on these matters must ultimately have regard to the legislation.

You cannot use the explanatory notes or you cannot use some form of guide in order to ultimately advise your client who is doing the transaction. I would certainly think from Finance's point of view that they would not want to mislead anyone that this was the law because it is not the law. The law is not the notes. They are some explanation of the legislation. It is the law itself that must be ultimately read and understood.

What troubles me about the explanatory notes and the way they have developed over the years is that when they first started to come out in 1982, I think they served the intended function; namely, to describe the mischief the legislation was aimed at. So you had an understanding of the tax policy. You were able to easily—or more easily at least—determine the purpose of the laws. In later years, it seems to me that the notes have been nothing more than a paraphrase of the legislation itself. To me it serves no useful purpose because the worst people to interpret the

[*Traduction*]

Le président: M. Weyman a fait une suggestion à propos des notes explicatives. Il y a un document très complexe que M. Dodge a préparé l'autre jour et qui compte six ou sept pages. Je me demande s'il serait bon de l'annexer au projet de loi à titre de document explicatif.

M. Strain: J'estime que l'initiative du gouvernement concernant les règles régissant l'assistance fiscale sur les compte d'épargne-retraite est très intéressante. Vous vous souviendrez que la publication comprenait l'avant-projet de législation, les notes explicatives sur chaque article et en troisième lieu, un guide de la loi.

Monsieur Cassidy, si ce que vous suggérez c'est un guide sur les règles régissant les actions privilégiées, je suis tout à fait de votre avis; si l'on avait une explication en termes généraux des principales dispositions de la loi, cela permettrait au moins aux personnes concernées de comprendre de façon générale le sens de cette politique. Ce serait extrêmement utile.

M. Cassidy: Il me semble que ce serait un peu différent de l'introduction que nous a lue hier M. Dodge et qui tente d'expliquer de quoi il s'agit.

Je voudrais en fait un document un peu plus détaillé que celui qui accompagne le formulaire de déclaration d'impôt. C'est un guide qui vous dit que si vous appartenez à telle catégorie, vous devez vous reporter à telle page ou à telle paragraphe, mais qui ne donne aucune explication sur le fonds. Il faut tout de même une certaine substance, afin que les intéressés puissent en une heure de lecture se faire une assez bonne idée du tableau, même s'il reste quelques zones d'ombre.

M. Kellough: Je pense qu'il serait utile d'avoir ce genre de guide pour savoir ce que dit le règlement et où on peut le retrouver. Mais c'est par ailleurs dangereux; un avocat, tout comme un conseiller fiscal bien sûr et toute personne qui donne des conseils dans ce domaine, doit en fin de compte examiner la loi.

On ne peut pas conseiller un client sur la foi des notes explicatives ou d'un guide. Je suis certain qu'au ministère des Finances on ne voudrait pas tromper qui que ce soit en laissant croire que ce texte fait loi, car ce n'est pas le cas. Les notes ne sont pas la loi. Elles l'expliquent. Et en fin de compte, il faut lire et comprendre le texte législatif lui-même.

Ce qui me gêne à propos des notes explicatives et la façon dont elles ont évolué au cours des années, c'est qu'au départ, en 1982, je crois qu'elles remplissaient bien leur rôle, qui était d'expliquer ce que l'on visait par cette loi. On pouvait ainsi comprendre la politique fiscale. On pouvait facilement—ou du moins plus facilement—comprendre ses objectifs. Ces dernières années, il me semble que les notes explicatives ne font plus que paraphraser le texte de loi. À mon sens, elles n'ont plus aucune utilité, car les pires interprètes de la loi sont ceux

[*Text*]

law are the people who have drafted it themselves. They should be telling you the purpose for which the legislation has been drafted, not the interpretation of it.

Mr. Cassidy: I find as a legislator, and not as a lawyer or an accountant by training, that a lot of explanatory notes really do not get me very far. They give me a little piece of reality chunk by chunk, but they do not put it into perspective. I need some perspective, so I can say—

Mr. Strain: That is what we all need because it is very difficult often to discern what is the purpose of this or what they are driving at. If you can recognize the particular problem or issue, it is often easier to look at the legislation and to read it in the context of the evil that it is trying to eradicate. However, when you do not know what the evil is to begin with, you are really on a search-and-seek mission to try to discern on your own basis what the problem is. Many times, of course, you have simply never encountered it, you have never recognized the problem, and it takes a long time to then determine the purpose of the law.

• 1135

Mr. Cassidy: I take what you say, Mr. Kellough, that explanatory notes do not remove the requirement to go back to the basic law, if you are advising a client. At the same time, I think you would probably agree that it is unlikely this committee can get the government to, let us say, reorganize the entire set of draft proposals for preferred shares into a form that might be more coherent and better organized—dividing up the transitional features from the new law.

Mr. Kellough: In the short term.

Mr. Cassidy: Under the circumstances, would it still be helpful to have explanatory notes along the lines that you suggest?

Mr. Kellough: Yes, this road map, I think, would be helpful. The Department of Finance has always been careful to caveat these kinds of pronouncements; that they are not the law, of course, and they are not an official interpretation of the law, and so on. Having said all that, I think it would be helpful.

Mr. Cassidy: When in doubt, see your lawyer. This message appears courtesy of the CBA.

Mr. Kellough: Absolutely, Mr. Cassidy.

The Chairman: Can we move on then, Mr. Kellough?

Mr. Kellough: Yes. I guess we are now at the draft legislation relating to associated corporations.

We mention at the outset this is not specifically a targeted tax reform item. It came out with the February 10 legislation. But in the committee's view, tax reform has been going on in this country for about the last three years or so. It really started with the May 1985 federal

[*Translation*]

qui l'ont rédigée. Ils devraient nous expliquer le pourquoi de la loi, et non pas nous en donner une interprétation.

M. Cassidy: Pour moi qui suis législateur et qui n'ai aucune formation d'avocat ni de comptable, les notes explicatives ne servent pas à grand-chose. Elles m'expliquent des fragments de réalité ici et là, mais sans les mettre en perspective. Il me faut une perspective, afin de pouvoir dire. . .

M. Strain: C'est ce dont nous avons tous besoin, car il est souvent difficile de comprendre quel est l'objectif de la loi ou ce que l'on cherche à obtenir. Si l'on sait quel est le problème, il est souvent plus facile de comprendre la loi à la lumière du mal que l'on essaie d'extirper. Mais si vous ne savez pas où est le mal, vous êtes obligés d'avancer à l'aveuglette. Et souvent, bien sûr, vous n'avez jamais rencontré ce cas, jamais reconnu ce problème, et il vous faut très longtemps pour comprendre ce que vise la loi.

M. Cassidy: Si j'ai bien compris, monsieur Kellough, vous estimez que les notes explicatives n'éliminent pas la nécessité de se reporter au texte législatif si l'on doit conseiller un client. Par ailleurs, vous conviendrez je pense que notre comité a peu de chance d'obtenir du gouvernement une refonte de l'avant-projet concernant les actions privilégiées pour en faire un texte plus cohérent et mieux organisé, où les dispositions transitionnelles seraient distinctes de la nouvelle loi.

M. Kellough: À court terme.

M. Cassidy: Dans ces circonstances, serait-il tout de même utile d'avoir des notes explicatives comme vous le suggériez?

M. Kellough: Oui, je pense qu'il serait utile d'avoir une sorte de guide. Le ministère des Finances a toujours pris de grandes précautions pour bien faire comprendre que ces guides n'ont pas force de loi, bien sûr, qu'ils ne sont pas une interprétation officielle de la loi, ainsi de suite. Cela dit, je pense que ce serait utile.

M. Cassidy: Dans le doute, consultez votre avocat. Ce message vous est gracieusement présenté par l'ABC.

M. Kellough: C'est tout à fait cela, monsieur Cassidy.

Le président: Pouvons-nous maintenant passer à autre chose, monsieur Kellough?

M. Kellough: Oui, je crois que nous en sommes à la partie concernant les corporations associés.

Nous disons au départ qu'il ne s'agit pas là d'un point particulièrement visé par la réforme fiscale. Il était inclus dans la loi du 10 février. Mais de l'avis du Comité, le pays connaît une réforme fiscale depuis au moins trois ans. Tout a vraiment commencé avec le budget fédéral de

[*Texte*]

budget. The February budget is just a continuation of that process.

The proposed amendments to the associated corporation rules, of course, are an attempt to broaden the association of corporations, because in the government's view there have been many innovative corporate structures, or other arrangements, designed to duplicate or multiply the small business deduction, which is the primary purpose of the associated corporation rules.

They do serve some other purposes. For example, they have been incorporated into the Excise Tax Act as a test, so therefore they are important, in that they cover more than just the income tax laws and the small business deduction.

What we are concerned with is that the government has really taken a broom in many respects to broadening these rules where they could have, just by a more specific approach, picked up the fluff or the specific problems that have offended them.

Of course, what they have tried to do is to expand the definition of legal control into a non-legal or a so-called *de facto* control test by associating corporations that may be controlled, directly or indirectly in any manner whatever, as modified by a phrase that talks about being associated where there is any direct or indirect influence, whatever that might mean. We are not sure what the term "influence" means. It has never been used before in our Income Tax Act as a test.

The Chairman: It would mean any shareholder who has some influence, presumably, with the corporations.

Mr. Kellough: We had, I think, a very good meeting with Department of Finance a couple of weeks ago, and a number of our concerns were clarified. We are quite hopeful that when the bill comes out that a lot of our concerns, which are far more detailed than what we have given you, will be rectified.

We understand the influence test to be one that will work along these lines. The government is still after control in the legal sense; that is control of the corporation whereby someone can appoint a majority to the board of directors and thereby control the corporation, as opposed to controlling the business of the corporation. The influence test would have to work under circumstances where someone had influence to such that those persons who otherwise legally control the corporation would do his bidding and nominate a majority to the board of directors. That is our understanding as to how this influence test would work; and if that is the way it is suppsed to work, then that would go a long way to resolve many of the concerns the committee had and brought to the attention of the Department of Finance.

The Chairman: What do we do with these traditional small business partnerships where there is no control on

[*Traduction*]

1985. Le budget de février n'est que la continuation du même processus.

Les amendements que l'on se propose d'apporter aux règles concernant les corporations associées visent bien entendu à en élargir la définition, car le gouvernement estime qu'il s'est créé de nombreuses nouvelles structures, ou de nouveaux arrangements, qui ont pour but de multiplier les déductions au titre des petites entreprises, ce qui est d'ailleurs le principal but des règles concernant les corporations associées.

Elles ont aussi d'autres fonctions. Elles ont par exemple été intégrées à la Loi sur la taxe d'accise où elles font fonction de test, et elles sont donc à ce titre très importantes puisqu'elles vont au-delà des lois fiscales et de la déduction au titre de la petite entreprise.

Ce qui nous inquiète, c'est que le gouvernement a décidé de passer le balai—c'est-à-dire d'étendre la portée de ces règles, alors qu'il aurait pu simplement procéder à un époussetage en s'attaquant à des problèmes précis.

Bien entendu, le gouvernement a essayé d'élargir la définition du contrôle juridique pour l'étendre également au contrôle de fait, englobant ainsi les corporations associées qui sont contrôlées directement ou indirectement, de quelque manière que ce soit, et ce, en parlant d'influence directe ou indirecte, bien que l'on ne sache pas ce que cela veut dire. Nous ne sommes pas certain de ce que l'on veut dire par «influence». Cela n'a jamais servi de thèse dans la Loi de l'impôt.

Le président: Cela voudrait dire tout actionnaire qui a une influence, je présume, sur la société.

M. Kellough: Nous avons eu il y a quelques semaines une réunion très utile avec des fonctionnaires du ministère des Finances, et ils ont apporté certains éclaircissements à nos questions. Nous avons bon espoir que, dans la version définitive du projet de loi, un grand nombre de nos sujets d'inquiétude—qui sont beaucoup plus détaillés que ceux que nous vous avons donnés—seront réglés.

Nous pensons que ce sera le cas du test d'influence. Le gouvernement s'intéresse toujours au contrôle au sens légal, c'est-à-dire au contrôle exercé par une personne qui est en mesure de nommer la majorité des administrateurs et peut ainsi exercer un contrôle sur la société, plutôt que sur les activités commerciales de celles-ci. Le test d'influence interviendrait lorsqu'une personne aurait une influence telle que ceux qui normalement auraient le contrôle juridique de la société respecteraient ses volontés et nommeraient ses représentants au conseil d'administration. C'est ainsi que nous comprenons le test d'influence; et si notre interprétation est exacte, bon nombre des inquiétudes qu'avait le Comité et qu'il a exprimées au ministère des Finances seraient apaisées.

Le président: Et que fera-t-on de toutes les petites coentreprises traditionnelles où personne ne contrôle le

[*Text*]

the board of directors—each side to the partnership can elect two directors, and the president has no casting vote and all that type of thing? That is the traditional partnership of two families in a business.

• 1140

Mr. Kellough: Those situations, I think, are now going to be generally caught under the broadened test, because the influence test is only one test in broadening the application.

The Chairman: The problem is, of course, that a family may have another partnership somewhere else.

Mr. Kellough: Are you talking about the legal notion of a partnership or are you talking about a corporation where you have—

The Chairman: No, I am talking about corporations that, in effect, are partnerships.

Mr. Strain: I think, Mr. Chairman, this is an area where we really need clarification of what government policy is. If, indeed, you have a true partnership where one family holds, as you say, 50% of the equity, 50% of the votes, and another family holds the other 50% with no casting vote provision, no provision in any agreements to break deadlocks and so on, then I would suggest that it is not appropriate to suggest that another corporation that is controlled by one of those families should be associated with the corporation that is controlled 50:50.

The Chairman: But it would be very unfair to one partner.

Mr. Strain: Absolutely. If, indeed, you have a situation that has been carefully constructed so that you have this 50:50 voting relationship that exists only on paper, if you will, and you have something in an agreement somewhere or a casting vote provision to break a deadlock, but where the other factors would lead you to conclude that the only reason for doing that is to multiply the small business deduction, I think we would be the first to agree that—

The Chairman: Personally, in order to solve the control problem, I have always made sure every corporation was a complete steady deadlock so that if you ever got into problems you had to go to court, you needed a court order to dissolve the company.

Mr. Strain: I think in those situations you have clear, independent businesses. If the policy—and I am not going to comment on what the policy ought to be—

The Chairman: Mr. Kellough takes the position, I guess, that those are caught, though.

Mr. Strain: No, I think he was mentioning that if there were—

The Chairman: If they are caught, we really have ourselves a jim-dandy problem in the small business field in this country.

[*Translation*]

conseil d'administration car chaque partie élit deux administrateurs et le président n'a pas le droit de vote, par exemple? Je veux parler des coentreprises familiales traditionnelles.

M. Kellough: Je crois que ces cas-là seront, pour la plupart, inclus dans la définition élargie, car le test d'influence n'est qu'un des éléments de son application.

Le président: Le problème, bien sûr, c'est qu'une famille peut participer à plusieurs coentreprises.

M. Kellough: Pensez-vous à la coentreprise au sens légal, ou songez-vous à une société où. . .

Le président: Non, je parle de sociétés qui sont en fait des coentreprises.

M. Strain: Je crois, monsieur le président, que dans ce domaine, il faudrait vraiment obtenir des éclaircissements sur ce qui constitue la politique du gouvernement. Dans le cas d'une véritable coentreprise où une famille détient, comme vous le dites, 50 p. 100 de l'avoir, et 50 p. 100 des voix, et une autre famille détient les autres 50 p. 100, sans que personne n'ait de voix prépondérante, sans aucun mécanisme prévu pour débloquer les impasses, j'estime qu'on ne devrait pas considérer qu'une autre entreprise contrôlée par l'une de ces familles est associée à la coentreprise à 50 p. 100.

Le président: Mais ce serait vraiment injuste à l'égard de l'un des partenaires.

M. Strain: Certainement. Si effectivement l'affaire a été soigneusement structurée de façon à ce que le partage égal des voix n'existe que sur le papier et qu'il y ait en fait un accord prévoyant une voix prépondérante, même si tous les autres éléments portent à penser que la seule raison de procéder ainsi est de profiter au maximum de la déduction pour les petites entreprises, nous serions certainement les premiers à convenir que. . .

Le président: Personnellement, j'ai réglé le problème du contrôle en m'assurant toujours qu'il n'y ait pas de voix prépondérante, comme cela, s'il y avait des difficultés, il fallait obligatoirement s'adresser à un tribunal pour obtenir une ordonnance de dissolution de la société.

M. Strain: Dans ce cas-là, les entreprises sont bien clairement indépendantes. Si la politique—et je n'ai pas l'intention de donner mon avis sur ce qu'elle devrait être. . .

Le président: M. Kellough semble cependant penser que ces entreprises-là seront incluses.

M. Strain: Non, je crois qu'il disait que si elles étaient. . .

Le président: Si elles sont prises dans les mailles du filet, nous aurons vraiment un beau problème sur les bras dans le domaine de la petite entreprise.

[*Texte*]

Mr. Kellough: I think we do have a jim-dandy problem, as you describe it, Mr. Chairman. The situation Mr. Strain mentioned will be covered by this modified anti-avoidance rule as proposed, and again, we have a specific provision that is intended to catch situations where one of the main reasons for the separate existence of a corporation is merely to reduce the amount of taxes.

But under your situation, where you really have independent corporations operating without any indirect or direct influence to control one of the other companies by separate arm's length parties, where the parties are not related in any way, then I think the government should better articulate its policy and tell us whether or not these rules are designed to catch those situations. That is one of our concerns, as we have noted in our brief, that the policy as to the application of these rules is really not clear to us.

The Chairman: In any event, this particular matter is not in the statute at this point. It is in a ways and means motion of some kind.

Mr. Kellough: Yes, a ways and means motion.

Mr. Strain: In draft legislation released together with the February budget.

Mr. Cassidy: I am not quite clear, then. I just went through the draft legislation, and it is not there.

Mr. Strain: The associated corporation rules, as drafted and released in the February budget, we understand from the Department of Finance, are intended to be included in the bill that will be presented to Parliament together with the April 13 draft legislation.

Mr. Cassidy: Can you walk us through it a bit, then? What degree of ownership from the same source will be required in order for two corporations to be deemed to be associated?

Mr. Strain: I think the concepts of control that have been in the statute now since 1949 are as good a test as you can find. If we can view the policy or an appropriate test to be that those corporations, even though separate in terms of legal existence, that operate as a single economic entity, in fact, should be associated and therefore get only one crack at the various incentives—i.e., the small business deduction—I think that is a reasonable approach to take.

Now, one could argue that common control is not necessarily an appropriate test because you can have two corporations that are controlled by the same group of shareholders or the same shareholders, that are in totally independent businesses, have no transactions or commercial dealings one with the other. Those two companies should not be regarded as associated. If indeed the purpose of the small business deduction is to provide some ability to finance business operations from internally generated sources because the access of small

[*Traduction*]

M. Kellough: Je crois que nous avons déjà un beau problème sur les bras, comme vous dites, monsieur le président. Le cas illustré par M. Strain sera couvert par la nouvelle règle anti-évitement, et encore une fois, nous avons là une disposition précise qui vise les corporations associées et créées principalement pour réduire la charge fiscale.

Mais si les sociétés sont véritablement indépendantes et que l'une n'exerce aucune influence directe ou indirecte sur l'autre par l'entremise d'un tiers indépendant, lorsqu'il n'y a absolument aucun lien entre les parties, j'estime que le gouvernement devrait mieux expliquer sa politique et nous dire si ces règles s'appliquent ou non à ces cas-là. Comme nous l'avons dit dans notre mémoire, une des choses qui nous inquiètent, c'est que la politique concernant l'application des règles n'est pas vraiment claire.

Le président: De toute manière, cela n'est pas dans la loi pour le moment. Cela fait partie d'une motion de voies et moyens.

M. Kellough: Oui, c'est dans une motion de voies et moyens.

M. Strain: Dans l'avant-projet de législation qui a été publié avec le budget de février.

M. Cassidy: Dans ce cas, je ne comprends pas très bien. Je viens de passer en revue l'avant-projet de législation et je n'ai rien trouvé là-dessus.

M. Strain: D'après ce qu'on nous a dit au ministère des Finances, les règles concernant les corporations associées qui ont été publiées avec le budget de février seront comprises dans le projet de loi qui doit être déposé au Parlement en même temps que l'avant-projet de législation du 13 avril.

M. Cassidy: Pouvez-vous nous expliquer un peu comment ça fonctionne? Quel pourcentage devra atteindre la part de propriété d'une société dans une autre, pour que les deux soient considérées associées?

M. Strain: Je pense que le meilleur test demeure celui qui est dans la loi depuis 1949. J'estime que l'on pourrait raisonnablement considérer que des sociétés qui fonctionnent comme une entité économique unique, même si elles ont chacune une identité juridique distincte, sont en fait associées et ne peuvent, par conséquent, réclamer divers avantages, comme la déduction au titre des petites entreprises, qu'une seule fois.

Maintenant, certains pourraient faire valoir que le contrôle unique n'est pas nécessairement un bon test car deux sociétés peuvent très bien être contrôlées par le même groupe d'actionnaires ou par les mêmes actionnaires, tout en étant deux entités commerciales tout à fait distinctes, qui n'entretiennent aucune relation d'affaires l'une avec l'autre. Ces deux compagnies ne devraient pas être considérées comme associées. Si le but de la déduction pour les petites entreprises est effectivement de faciliter le financement des activités

[*Text*]

business to the capital markets of this country is very restricted—if that indeed is the purpose of the small business deduction—then those businesses that operate totally independently should be treated separately and each have access to whatever degree of incentive is available. But if indeed they are operating as a single economic entity, then I agree, they should be associated and they should be restricted.

• 1145

As I say, common control is not maybe the best test, but if it is not, I do not know what other test one could devise that would be capable of administration. So basically my position would be that common control is probably an appropriate test.

Mr. Kellough: And the courts have defined "control" under these circumstances, Mr. Cassidy, as being the ability to appoint a majority to the board of directors, either through a group or through an individual. That is the test that has come down, and that is the test the government today—

The Chairman: That was always the test, was it not, Mr. Kellough?

Mr. Kellough: Yes.

The Chairman: In other words, if I can control the board of this company and control the board of that company, they are associated.

Mr. Strain: That is correct.

Mr. Kellough: That is what our courts. . . that was always the thinking—

The Chairman: If I could vote on the board, then they were associated. If you cannot control the board, you cannot be associated, surely.

Mr. Kellough: Controlling the board in a legal sense, having the ability—

The Chairman: In the legal sense, yes.

Mr. Kellough: This is what a court decision stated in the early 1960s, and—

Mr. Cassidy: Where does that leave us, then? I need some explanation about how the law works right now. Where does that leave us, then, if you have, let us say, a group of shareholders who tend to work together, and you have the ability to appoint the majority of the boards of a number of different companies, companies that are otherwise not working together or are not simply aspects of the same business. . .? Does that mean those companies, being associated, can only claim one reduced rate of tax as a small business between them?

Mr. Kellough: That is correct.

[*Translation*]

commerciales par des fonds de provenance interne—car, dans ce pays, la petite entreprise a, en effet, difficilement accès au marché des capitaux—dans ce cas, les entreprises dont les opérations sont totalement indépendantes devraient être considérées comme des entités distinctes et chacune d'elles devrait avoir droit aux encouragements financiers disponibles. Mais effectivement, si elles fonctionnent comme une entité économique unique, elles doivent être considérées comme associées et des restrictions doivent leur être imposées.

Je le répète, le contrôle par un même groupe ou une même personne n'est peut-être pas le critère idéal, mais je ne vois pas ce que l'on pourrait imaginer d'autre d'administrable. Je pense donc, en fin de compte, que le critère du contrôle commun est probabement le meilleur.

M. Kellough: Et les tribunaux ont donné une définition du concept «contrôle» dans ces circonstances, M. Cassidy. Elles ont jugé que le contrôle consistait dans la possibilité de nommer une majorité des administrateurs par l'entremise d'un groupe ou d'une personne. C'est le critère qui a été prononcé et c'est celui que le gouvernement aujourd'hui. . .

Le président: Ça a toujours été le critère, n'est-ce pas, M. Kellough?

M. Kellough: Oui.

Le président: Autrement dit, si je suis en mesure de contrôler le conseil d'administration de deux sociétés, elles sont associées.

M. Strain: C'est exact.

M. Kellough: C'est ce que nos tribunaux. . . Cela a toujours été vu ainsi. . .

Le président: Si j'ai une voix au conseil d'administration, les deux sont associées. Si je n'ai aucun contrôle sur le conseil, elles ne peuvent certainement pas être associées.

M. Kellough: Contrôler le conseil au sens juridique, c'est-à-dire pouvoir. . .

Le président: Oui, au sens juridique.

M. Kellough: C'est la décision qu'a rendu le tribunal au début des années 1960, et. . .

M. Cassidy: Alors que dit la loi? Je voudrais que l'on m'explique comment fonctionne la loi actuellement. Qu'est-ce que cela donne si, par exemple, vous avez un groupe d'actionnaires qui tentent de joindre leurs forces et qui sont ainsi en mesure de nommer la majorité des administrateurs de différentes sociétés, sociétés qui n'ont aucune transaction commerciale l'une avec l'autre ou qui n'opèrent pas dans les même domaines. . .? Cela veut-il dire que ces sociétés, étant associées, ne peuvent demander le taux réduit réservé aux petites entreprises qu'ensemble?

M. Kellough: C'est exact.

[*Texte*]

Mr. Strain: That is right. That is the way the law is presently constructed.

Mr. Cassidy: Presently.

Mr. Strain: The $200,000 limit on the small business deduction must be shared and allocated among corporations that are associated under the rules and the tests of common control that presently exist in the legislation.

The government's concern is that as a result of a number of court cases over the years that concept of common control has been eroded, allowing certain share structures and provisions included in shareholder agreements and articles of the corporation. . . have set up situations where the basic intent and policy could be frustrated by creative share structuring, if you will. That, I would have to acknowledge, is the case, and there are some situations out there that by any standards could be viewed as abusive. However, we have the prospect of GAAR, the general anti-avoidance rule, staring us in the face. It is supposed to be brought in so these very specific anti-avoidance rules can be minimized in the legislation. If indeed there is some creative structuring of shares such that indeed the corporation is controlled by a person or a group of persons and it is also controlled, even though the legal provisions are being handled in such a manner that the policy is being frustrated, then that is something the general anti-avoidance rule should be addressed to.

We are concerned that these provisions have this test of direct or indirect influence. I do not know what that means. Does that mean if somebody on the board of directors is 6 foot 5 inches and has a third-degree black belt in karate, he is going to have influence over the other board members in deciding how the votes are going to be cast? He could certainly have influence over me. It is a very new type of concept that is being introduced here.

But that is only the start of it. There are indirect-ownership types of rules in here, where if one corporation owns shares in another, those shares that are owned by the top corporation will be considered to be owned individually by the shareholders in proportion to their share interest. For example, if we have corporation A and corporation B, and let us say corporation A owns 40% of B and I have a shareholder of A who owns 40% of A, then Mr. Shareholder will be considered to own 16% of B, 40% of the 40% interest. If indeed he has another direct holding in corporation B, say, of 40%, even though he cannot possibly control corporation B because he does not have enough votes directly, nor does he have enough voting power in the top company to control the votes attached to that other 40% interest, he will be deemed, under these associated corporation rules, to control corporation B, and those two companies will be associated.

[*Traduction*]

M. Strain: C'est cela. C'est ainsi que fonctionne la loi actuellement.

M. Cassidy: Actuellement.

M. Strain: Les sociétés associées en vertu de ces dispositions et des critères de contrôle commun que prévoit actuellement la loi doivent se partager et se répartir entre elles la déduction de $200,000 maximum au titre de la petite entreprise.

Le gouvernement est inquiet parce que, à la suite d'un certain nombre de décisions judiciaires qui ont été rendues ces dernières années, le concept de contrôle commun a été affaibli et l'on a pu inclure dans les règlements des sociétés, dans les accords signés avec les actionnaires certaines dispositions concernant la structure des actions. . . Il est devenu possible de tourner les intentions de la loi par des structures d'action imaginatives, en quelque sorte. Je dois reconnaître que c'est le cas et qu'il existe des exemples que l'on peut certainement qualifier d'abusifs. Mais nous allons aussi nous retrouver avec la Disposition générale d'anti-évitement qui est censée permettre de garder au minimum les dispositions précises anti-évitement comme celle-ci. Si, effectivement, la répartition des actions a été combinée de façon à ce que la société puisse être contrôlée par une personne ou un groupe qui, en même temps, en contrôle une autre, et que l'on tourne les dispositions de la loi de façon à ce qu'elles n'atteignent plus leur objectif, alors la disposition générale d'anti-évitement devrait entrer en jeu.

C'est le critère d'influence directe ou indirecte dans ces dispositions qui nous inquiète. Je ne comprends pas ce que cela veut dire. Cela veut-il dire que si l'un des administrateurs de la société mesure six pieds cinq et qu'il est ceinture noire de karaté il a une influence sur les autres administrateurs au moment du vote? Il en aurait certainement sur moi. C'est un concept tout à fait nouveau que l'on présente ici.

Et ce n'est que le début. Il y a aussi des dispositions concernant la propriété indirecte, selon lesquelles, si une société détient des actions d'une autre, ces actions sont censées être détenues individuellement par les actionnaires de la première société proportionnellement à leur prise de participation dans celle-ci. Par exemple, si la société A détient 40 p. 100 des actions de B, et si un actionnaire détient 40 p. 100 des actions de A, on considère que M. Actionnaire détient 16 p. 100 de B, c'est-à-dire 40 p. 100 de 40 p. 100. S'il détient aussi de façon directe 40 p. 100 des actions de la société B, même s'il ne peut de toute évidence pas la contrôler car il n'a pas suffisamment de voies directes, pas plus d'ailleurs qu'il n'en n'a pour contrôler la société A, on considère, selon les dispositions concernant les corporations associées, qu'il contrôle la société B et ces deux sociétés seront donc considérées comme associées.

[*Text*]

• 1150

Mr. Cassidy: I can see how you folk make your living. There is a whole range there for tax purposes of relationships between companies that are not required to be consolidated in accounting terms, but where nonetheless for tax terms there is a kind of a form of consolidation, so they do not take advantage of certain government benefits. Is that right?

Mr. Strain: We are not disputing the policy, but we are suggesting the proposed rules in the February budget have such widespread application that, as Howard mentioned, they take a much bigger broom to the province. It is the shotgun-to-kill-the-fly kind of approach that is maybe typical of anti-avoidance types of legislation.

Mr. Cassidy: I must ask a question then. Mr. Kellough, you just said if they are putting in the general anti-avoidance provision they do not need this as well, but you could not have been more unequivocal in the statement you made that you think the anti-avoidance proposals are a crock and should be withdrawn.

Supposing that was the case, would you then have a proposal with respect to associated corporations, or is there room for a provision which essentially says where the government is of the opinion a share structuring has been designed in order to avoid companies that are associated from being considered to be associated, therefore it can consider them as associated?

Mr. Strain: I think, Mr. Cassidy, subject to saying we are unequivocally opposed to the general anti-avoidance rule, true, I would say the avoidance rule in place in the act now—we do have a general anti-avoidance rule presently in the statute—is sufficient to address the types of concerns we are talking about.

Mr. Cassidy: So the present anti-avoidance rule. . . okay.

The Chairman: Can we go on then to the penalty matter? I think there are two issues. You only deal with one of them in your brief, but there is also of course the issue of a 50% interest penalty on deficient instalments. Do we gather from your brief you agree that is okay?

Mr. Strain: No, we just highlighted those provisions we thought were perhaps in the extreme.

The Chairman: You do not think 50% penalties for being a little short in your cheque is extreme?

Mr. Strain: No. We think that is perhaps extreme in its application.

Mr. Kellough: Particularly when the rate of interest on deficient payments is being compounded daily. You might recall when the compounding of interest came out, rather than charging simple interest the government was very silent on the issue of compounding, and the joint committee raised that as to what their intentions were. It

[*Translation*]

M. Cassidy: Je comprends à quoi vous servez. Il y a du point de vue fiscal toutes sortes de liens entre sociétés qui ne sont pas nécessairement consolidés sur le plan comptable, mais qui le sont d'une certaine manière du point de vue fiscal, pour éviter qu'elle ne profite de certains avantages offerts par l'État. Est-ce bien cela?

M. Strain: Nous ne critiquons pas la politique, mais nous disons simplement que les dispositions proposées dans le budget de février vont si loin, comme l'a dit Howard, qu'elles font penser au pavé de l'ours, comme c'est souvent le cas des lois anti-évitement.

M. Cassidy: Je dois alors vous poser une question. M. Kellough, vous avez dit que si l'on a déjà une disposition générale anvi-évitement, il n'est pas nécessaire d'avoir celle-ci en plus, mais vous avez cependant dit dans votre déclaration, on ne saurait plus clairement, que les propositions anti-évitement ne valent rien et qu'il faudrait les retirer.

Si cela était, auriez-vous alors une proposition à faire concernant les corporations associées, ou pensez-vous qu'il soit possible de prévoir une disposition selon laquelle, si le gouvernement estime que la structure des actions d'une compagnie a été conçue de façon à ce que deux compagnies qui sont en réalité associées ne puissent être considérées comme telles, il peut les considérer comme associées?

M. Strain: M. Cassidy, sous réserve du fait que nous sommes effectivement absolument opposés à la disposition générale anti-évitement, je pense que la disposition actuellement en place—car il y a actuellement dans la loi une disposition générale anti-évitement—suffit à régler ce genre de problème.

M. Cassidy: Donc la disposition actuelle anti-évitement. . . Très bien.

Le président: Pouvons-nous maintenant passer à la question des pénalités? Je pense qu'il y a deux aspects. Vous ne traitez que d'un seul dans votre mémoire, mais il y a aussi bien sûr la question de l'intérêt calculé à 50 p. 100 sur les versements insuffisants. Devons-nous en déduire que vous êtes d'accord avec cette mesure?

M. Strain: Non, nous avons simplement souligné les aspects qui nous paraissaient les plus extrêmes.

Le président: Et vous ne pensez pas que 50 p. 100 de pénalité parce que le chèque n'était pas tout à fait suffisant est une mesure extrême?

M. Strain: Non, c'est peut-être extrême dans son application.

M. Kellough: Surtout lorsque les intérêts sur les versements insuffisants sont composés quotidiennement. Vous vous souvenez peut-être que lorsqu'il a été pour la première fois question de composer les intérêts plutôt que de ne faire payer qu'un intérêt simple, le gouvernement est resté très discret, et c'est le comité mixte qui lui a

[*Texte*]

took them some time, really a two-step procedure, to come around and finally come out with the worst of all situations, where they compound daily, and that, in effect, is a very severe penalty. I do not know of any financial institutions, unless you are dealing with ones that have other—

The Chairman: Mafia backgrounds.

Mr. Kellough: The Mafia organization compounds daily.

The Chairman: Better still of course, if you ever owe them money you can never figure out how much you owe them. You have to get the money delivered at the exact right time, because the compounding daily always leaves money owing.

Mr. Kellough: And the rates change potentially every quarter.

The Chairman: You never get it paid.

Mr. Strain: I think, Mr. Chairman, we do recognize the need for perhaps somewhat stiffer penalties to encourage compliance, but we think again many of the provisions in the draft legislation go too far. We have provided you some examples.

I was at a conference on Friday, and one of the commentators there suggested when Canada Post came out and decided to charge you 10¢ when you did not put the appropriate postal code on your letter that was rapidly retreated from, but here we have provisions that potentially would charge you $100 for every time you failed to put your postal code on your tax return. If you do not put your spouse's name on it, it is $200 and if you miss your telephone number in the compliance or certification section, it is another $100.

• 1155

Those are extreme positions, but I think when you look at the specific rules, they are cast very broadly. There is no appeal specifically from the imposition of the penalty. If the failure to do whatever is the offence is established, the penalty applies. There is no appeal on the basis of reasonable excuse or reasonable cause for the penalty.

I suggest that if Revenue Canada has had problems in the past about overly zealous pursuit of tax dollars, the fact that these penalties are there and must be imposed when the offences are established to be true is going to create enormous problems. You can imagine the disabled individual who could not get a tax return filed on time and is now faced with all sorts of major penalties and no basis for any dispensation or waiver of those penalties provided in the statute.

[*Traduction*]

demandé d'expliquer son intention. Cela a pris un certain temps, et cela s'est fait en fait en deux temps; et pour finir le gouvernement a choisi la pire option, c'est-à-dire la composition quotidienne, et c'est effectivement une pénalité très sévère. À ma connaissance, aucune institution financière, à moins qu'il ne s'agisse de celles qui ont d'autres. . .

Le président: Des liens avec la Mafia.

M. Kellough: La Mafia compose l'intérêt quotidiennement.

Le président: Et ce qui est encore mieux, bien sûr, c'est que si vous leur devez de l'argent, vous ne pouvez savoir exactement combien vous leur devez. Il faut que l'argent arrive exactement au bon moment, car lorsque l'intérêt est composé quotidiennement, vous devez toujours quelque chose.

M. Kellough: Et le taux peut changer tous les trois mois.

Le président: On n'en finit plus de payer.

M. Strain: Monsieur le président, nous admettons qu'il faut peut-être envisager des pénalités plus sévères pour encourager les gens à respecter la loi, mais encore une fois, nous pensons que bon nombre des dispositions prévues dans l'avant-projet de législation vont trop loin. Nous vous en avons donné quelques exemples.

Vendredi dernier, j'assistais à une conférence où l'un des commentateurs a fait remarquer que lorsque la Société des postes canadiennes a annoncé qu'elle ferait payer 10c. pour tous les envois qui ne comporteraient pas le code postal exact, elle a dû rapidement faire marche arrière, mais on a ici des dispositions qui pourraient vous coûter 100$ chaque fois que vous négligez d'inscrire votre code postal sur l'enveloppe de votre déclaration d'impôt. Si vous n'inscrivez pas le nom de votre conjoint, ce sera 200$, et si vous oubliez d'inscrire votre numéro de téléphone dans la case d'attestation, ce sera encore 100$.

C'est extrême, mais je pense que si vous regardez les dispositions précises, elles vont très loin. On ne peut pas en appeler de l'imposition d'une pénalité. S'il est établi que vous avez omis de faire quelque chose, la pénalité s'applique. On ne peut invoquer aucune excuse ou cause raisonnable pour en appeler de cette pénalité.

Si Revenu Canada a dans le passé eu des problèmes en raison du zèle excessif dont on a fait preuve dans la perception des impôts, avec ces pénalités qui devront être imposées dès que l'on aura établi qu'il y a effectivement eu infraction, les problèmes vont être énormes. Vous imaginez ce que ce sera lorsqu'une personne handicapée qui n'a pas pu faire remplir sa déclaration à temps se verra imposer toutes sortes de pénalités importantes sans que la loi ne prévoie d'exemptions ou de dispenses possibles.

[*Text*]

I think a minimum should be an ability for taxpayers to come forward and say that they agree; they did not comply, but, damn it, here are the reasons. If those reasons are seen to be reasonable excuses under the circumstances, the penalties should not be applied. I think it is an important element in the whole context.

The Chairman: Do you mean that these penalties are likely to catch the little people?

Mr. Strain: Yes, they are.

The Chairman: The guy who cannot remember his SIN number and did not put it down on the thing is nicked immediately for $100? We can garnish him and make sure he loses his job. That is a lovely way of doing things.

Mr. Strain: We would not suggest for a moment, Mr. Chairman, that it is the approach Revenue Canada would take, but I think the potential for that sort of—

The Chairman: Do not worry; I have seen it happen.

Mr. Strain: It is a situation where we think a little more judgment should have been exercised in drawing these rules. To require someone to make application for his SIN number not later than three days following the date on which he receives his notice... To try to get anything out of the government in three days is impossible. To try to require a taxpayer to make a filing within three days, I think is an inordinately short period of time, without any recourse or reasons for why the SIN number may not have been included.

These are aspects of judgment. I think the people who should be paying the penalties are the ones who fail to report income and fail to file their returns, not the ones who make haphazard mistakes in their return.

There is something to perfection. We all agree that it would reduce Revenue Canada's administrative burden if we could have a perfect system with perfect people who filled out every blank, but to penalize them to this extent is... The people who will be hit, as you state, Mr. Chairman, will be the people who are inexperienced in making out their returns and do not have professional advice in doing it. They are going to find themselves hit with these fines. I think it is far too severe and it would seem to me there is no need for them.

The Chairman: I am very much inclined to agree with you. What about you, Mr. Layton?

Mr. Layton: I find that the representations make a lot of sense and we will have to see what we can do about them.

The Chairman: I think we will have to change the statute. If they want to go ahead with that, we will fix it when it gets here the next time.

Mr. Cassidy: I am prepared to review the the penalty provisions.

[*Translation*]

Il me semble, à tout le moins, qu'on devrait permettre aux contribuables de venir expliquer pourquoi ils n'ont pas pu se conformer à la règle. Si l'explication semble raisonnable, on devrait pouvoir oublier les pénalités. Il me semble que c'est un élément important.

Le président: Voulez-vous dire que ces pénalités vont probablement frapper des contribuables modestes?

M. Strain: Oui, certainement.

Le président: Le type qui n'arrive pas à mémoriser son numéro d'assurance-sociale, et qui ne l'a donc pas inscrit, va tout de suite se retrouver avec une pénalité de 100$? On peut ordonner la saisie de son salaire et s'assurer qu'il perde son emploi. C'est une jolie manière de procéder.

M. Strain: Monsieur le président, nous ne voulons certainement pas dire que Revenu Canada agira ainsi, mais je pense que la possibilité...

Le président: Ne vous inquiétez pas, j'en ai vu des exemples.

M. Strain: Nous estimons que c'est un des cas où l'on aurait pu faire preuve d'un peu plus de jugement dans l'établissement de la règle. Exiger qu'une personne demande un numéro d'assurance-sociale dans les trois jours suivant la date de réception de l'avis... Il est absolument impossible d'obtenir quoi que ce soit de l'administration en trois jours. Exiger d'un contribuable qu'il remplisse sa déclaration en trois jours, cela me paraît extrêmement court comme délai, sans lui donner la possibilité d'expliquer pourquoi il n'a pas inclus son numéro d'assurance sociale.

Voilà un cas de jugement. Il me semble que les pénalités devraient viser ceux qui cachent des revenus ou qui ne remplissent pas de déclarations, et non pas ceux qui commettent des erreurs d'inattention.

La perfection a du bon. Nous convenons tous que la tâche administrative de Revenu Canada serait simplifiée si nous avions un système parfait avec des gens parfaits qui n'oublient jamais de remplir le moindre espace, mais imposer de telles pénalités... Comme vous l'avez dit, monsieur le président, ce sont ceux qui n'ont pas l'habitude de remplir leur déclaration d'impôt et qui n'ont pas accès à des services professionnels qui vont être le plus durement frappés. Ce sont eux qui devront payer les amendes. Ça me paraît excessivement sévère et injustifié.

Le président: J'aurais tendance à penser comme vous. Qu'en pensez-vous, monsieur Layton?

M. Layton: Je trouve que l'argument est très sensé et il faudra voir ce que nous pouvons faire.

Le président: Je pense qu'il faudra modifier la loi. Si le ministère insiste, il faudra que nous y mettions la main la prochaine fois que le dossier nous sera confié.

M. Cassidy: Je suis prêt à revoir les dispositions concernant les pénalités.

[*Texte*]

The Chairman: Are there any other issues you want to bring up?

Mr. Cassidy: I want to go back to the anti-avoidance—

The Chairman: It is 11.58 a.m. I did not want to keep these people much beyond noon, but—

Mr. Cassidy: I appreciate that, but they have probably come from elsewhere.

The Chairman: Since we have already discussed the anti-avoidance, would you like to discuss it with our witnesses? Then we could adjourn the meeting.

Mr. Cassidy: I have only two questions on anti-avoidance. I do not want to go on for long. I have been discussing this among other things with David Weyman, who is serving as counsel to the committee. I congratulate you for the clarity and the emphatic prose that you use in the first two or three paragraphs of your brief, which make your view on the anti-avoidance provisions quite unmistakable. I gather you share the view that the lack of jurisprudence means that the whole area of anti-avoidance is just going to be up in the air for years and years until it gets resolved if the government's new proposals go into force, is that correct?

• 1200

Mr. Kellough: That is correct.

Mr. Cassidy: You also argue that you believe that with minor modifications existing statutory rules are adequate to combat unacceptable tax avoidance. I hope you are not saying there is a form of acceptable tax avoidance, are you?

Mr. Kellough: It depends upon how you define tax avoidance, obviously. I think people who tend to look at tax avoidance see it as on a continuum; on the one hand you have rather simple avoidance which is, say, making a contribution to a registered retirement savings plan.

Mr. Cassidy: Yes.

Mr. Kellough: That progresses along to using other provisions of the act, which is a form of tax planning, so that you are in a sense avoiding tax. Then you get from tax avoidance of the simple kind to the more complex and to tax evasion which, of course, is a no-no and for which you pay penalties and go to jail in respect of it.

It is in that context that we use the term "tax avoidance". I know it has been used over the last few years in a very pejorative sense, but tax avoidance as we know in the context of proper tax planning has always been permitted and it has been recognized and allowed by the courts as well.

Mr. Cassidy: It has been argued that the government itself, in terms of its implementation of the existing tax code, has been less than vigilant and less than adequately aggressive in terms of trying to use the courts to expand

[*Traduction*]

Le président: Y-a-t-il d'autres questions que vous aimeriez soulever?

M. Cassidy: Je voudrais revenir à la question anti-évitement. . .

Le président: Il est 11h58. Je ne voulais pas retenir ces messieurs au-delà de midi, mais. . .

M. Cassidy: Je comprends, mais ils viennent probablement d'ailleurs.

Le président: Puisque nous avons déjà parlé de l'anti-évitement, voulez-vous en reparler avec les témoins? Nous pourrons ensuite lever la séance.

M. Cassidy: Je n'ai que deux questions concernant l'anti-évitement. Je serai bref. J'en ai discuté, entre autres choses, avec David Weyman, conseiller auprès du Comité. Je vous félicite de la clarté et de la vigueur de vos propos dans les deux ou trois premiers paragraphes de votre mémoire, nous permettant ainsi de bien comprendre ce que vous pensez des dispositions de la Loi sur l'anti-évitement de l'impôt. Je suppose que vous estimez que l'absence de jurisprudence en la matière signifie que toute cette question ne sera tranchée que dans plusieurs années si ces nouvelles propositions du gouvernement entrent en vigueur, n'est-ce pas?

M. Kellough: Oui, absolument.

M. Cassidy: Vous dites aussi que, mises à part quelques modifications mineures qui pourraient y être apportées, la loi actuelle sur l'anti-évitement est satisfaisante. J'espère que vous n'entendez pas par là qu'il existe un moyen acceptable d'éviter de payer l'impôt?

M. Kellough: Cela dépend de la définition que vous en donnez, manifestement. Je crois que ceux qui se penchent sur la question la considèrent comme un continuum; d'un côté, il existe une façon simple d'éviter de payer de l'impôt, c'est de cotiser, par exemple, à un régime enregistré d'épargne-retraite.

M. Cassidy: En effet.

M. Kellough: Puis d'autres dispositions de la loi sont utilisées, ce qui correspond à une forme de planification fiscale, et, là aussi, ces dispositions sont prises pour vous éviter l'évasion fiscale. Cela va donc de l'évasion la plus simple à la plus complexe et ensuite, à la fraude fiscale laquelle, évidemment, est totalement interdite, vous coûte des amendes et vous mène droit en prison.

C'est dans ce contexte-là que nous utilisons l'expression «évasion fiscale». Je sais qu'elle a été utilisée, ces dernières années, de façon très péjorative, mais l'évasion fiscale, sous forme de planification fiscale, a toujours été autorisée et a également été entérinée par les tribunaux.

M. Cassidy: Certains ont fait valoir que le gouvernement lui-même n'a pas cherché vraiment à faire appliquer la Loi de l'impôt, n'a pas été suffisamment vigilant et n'a pas cherché à tout prix à recourir aux

[*Text*]

the jurisprudence, to go after new avoidance schemes in order to prevent them from turning into a heavy drain on the treasury where it deems that the devices that have been invented are, in fact, unacceptable and should not be tolerated. Would you comment on that view?

Mr. Kellough: That is a view we expressed in our earlier brief and it is a view that we still hold to. There is a difference of opinion here, obviously, between the members of the committee and the Department of Finance, which has been advised by its legal advisers that in their view the existing judicial tests and statutory tests are inadequate to deal with what they perceive as abusive tax avoidance.

However, when asked what specific abusive avoidance they are after, we have met a blank wall. We have not been given any specific examples because they have all been dealt with in specific legislation. So it means then that, in a sense, this massive general anti-avoidance rule is a form of *in terrorem* measure whereby it will just throw the fear of God, in a sense, into taxpayers who try to do any kind of tax planning, because that is what it affects—even, in our view, the most basic and simple kind of tax planning. In that respect, it is going to take some time to sort out the application of these rules and the administrative practices of Revenue Canada. Even then, if Revenue Canada allows transactions to go ahead, once again you are only looking at an administrative policy and there is no absolute certainty that at some later point in time, unless you have a formal advanced tax ruling, that what you have done may not be challenged under this provision.

So it creates, in our view, a tremendous uncertainty and it is just now starting to be recognized by the business community as their advisers become more aware of this provision and its potential impact.

Getting back to your point on failing to properly utilize the existing sources. Over the years we have seen the Department of Justice having tremendous success in defining, having the courts accept their position that transactions are of an artificial nature and therefore should be blocked under existing section 245, and the development of other judicial doctrines in this country which have been applied in a wide variety of circumstances.

Mr. Cassidy: You are arguing, therefore, that the Department of Finance has not been able to in fact indicate to you which judicial tests are inadequate or which avoidance schemes have failed to succumb to judicial challenge by the government. But nonetheless they have sought to bring in the new general anti-avoidance rule in order to forestall such future activity and also to basically put the fear of God into anybody who is thinking of trying.

[*Translation*]

tribunaux en vue d'étoffer la jurisprudence existante, n'a pas cherché à contrer tout nouveau moyen d'évasion fiscale, en vue de gréver lourdement le Trésor alors qu'il estime, en fait, que ces moyens sont inacceptables et intolérables. Qu'en pensez-vous?

M. Kellough: C'est un point de vue que nous avons exprimé dans notre mémoire antérieur et que nous continuons d'exprimer. Il existe manifestement une divergence d'opinion entre les membres du Comité et les hauts fonctionnaires du ministère des Finances, puisque ses conseillers juridiques leur ont dit que le droit et la loi actuels, à leur avis, ne suffisaient pas à empêcher tout évasion fiscale abusive.

Cependant, lorsque nous leur avons demandé d'être plus précis, nous nous sommes heurtés à un mur. Ils n'ont pu nous donner aucun exemple précis car la loi a bouché toute les échappatoires. Ainsi, dans une certaine mesure, ce gros coup de massue qu'est cette règle anti-évitement est une forme de mesure intimidante prise dans le but d'empêcher, dans une certaine mesure, les contribuables à planifier leur impôt, même tout simple. À cet égard, il faudra attendre un certain temps avant d'y voir clair dans l'application de ces règles et des pratiques administratives du ministère du Revenu. Là encore, si le ministère du Revenu autorise certaines transactions, il ne s'agit, après tout, que d'une mesure administrative et vous ne serez jamais sûrs que, plus tard, à moins que vous n'ayez demandé une décision au fisc au préalable, le ministère ne contestera pas ce que vous avez fait en vertu de cette disposition.

Cette disposition crée donc, à notre avis, une immense incertitude qui commence tout juste à être reconnue par le monde des affaires, à mesure que leurs conseillers découvrent cette disposition et ses conséquences éventuelles.

Mais je voudrais en revenir à ce que vous avez dit à propos du manque d'utilisation des sources existantes. Au fil des ans, le ministère de la Justice a réussi, avec beaucoup de succès, à faire accepter par les tribunaux leur point de vue selon lequel ces transactions sont de nature artificielle et devraient, par conséquent, être interdites en vertu de l'article 245 et à imposer d'autres doctrines judiciaires qui se sont appliquées à toutes sortes de circonstances.

M. Cassidy: Vous dites donc que le ministère des Finances n'a pas pu vous dire quels critères judiciaires étaient insuffisants ou quels moyens d'évasion fiscale n'ont pu être interdits par les tribunaux. Cela ne les a pas cependant empêchés d'essayer d'introduire cette nouvelle règle anti-évitement généralisée en vue de contrer toute activité future de ce genre et de faire réfléchir à deux fois ceux qui la tenteraient.

[*Texte*]

• 1205

Mr. Kellough: That is our view. The department has made its position known on the inadequacy of the existing judicial tests. We just do not agree with their view of the law. We think they have a great deal of scope to apply these tests and to combat what we have been told they regard as abusive tax avoidance—at least those matters that have been the subject of "press release" type of legislation over the last couple of years. I think those are really the most evident examples of what is regarded as abusive tax avoidance. Other than that there does not seem to be much remaining in the system.

Mr. Cassidy: You accept that if the judicial route is chosen and comes up with the wrong answer—that is, it does not prove to be effective in combating a particular avoidance scheme—then it is acceptable to go forward and to have specific legislation to deal with that specific problem. You would prefer the legislative innovations against avoidance to be focused on specific problems, which could not be carried out under the existing section rather than through this means of a general anti-avoidance section. Is that correct?

Mr. Kellough: Generally that is our view, including the greater recourse to the courts so that we can develop judicial anti-avoidance tests. We think these are far more flexible and less prone to loophole searching and seeking than specific legislation is. We believe even though the judicial format may take longer to develop, over the long run it is a much more effective way of dealing with tax avoidance. The government seems to be looking for a quick fix rather than to stand on an equal footing in many respects with taxpayers, to use the courts and to help define and develop judicial tests for dealing with tax avoidance. We believe they are not as prone to loophole bending as specific legislation.

Mr. Cassidy: I do want to get this on the record. David and I have discussed this and to some extent I am just trying to put on the record some things I learned from David. He can give me my marks after I finish this.

On the question of the advanced rulings, what would be the effect of a general anti-avoidance provision on the need for advanced rulings? How long does it take to get advanced rulings? Is there a possibility of significant or difficult delays in getting advanced rulings as a consequence of the general anti-avoidance test?

Mr. Kellough: We think the pressures on the rulings branch will be severe. The government on the Revenue Canada side is still formulating its policy on the general anti-avoidance rule. They are experiencing the same interpretive difficulties, I think it is fair to say, the rest of us in the professional community are.

There are delays. You do not get an advanced ruling by making an application today and getting it tomorrow. I think if you have one that is well prepared with all the attendant documents and if it is not a terribly difficult issue, you might get it in eight to twelve weeks,

[*Traduction*]

M. Kellough: C'est ce que nous pensons, oui. Le ministère lui-même a dit que les critères judiciaires actuelles étaient insuffisants. Nous n'abondons pas dans le même sens, c'est tout. Nous estimons qu'ils peuvent très bien appliquer ces critères et contrer ce qu'ils estiment être des évasions fiscales abusives—du moins toutes ces questions qui ont fait l'objet de textes de loi sous forme de «communiqués de presse» au cours des deux dernières années. Je crois que ce sont là les exemples les plus notoires d'évasions fiscales abusives. Autrement, il ne semble pas y avoir beaucoup d'autres échappatoires.

M. Cassidy: Est-ce que vous estimez que si le gouvernement a recours aux tribunaux et si ces derniers ne statuent pas en leur faveur—c'est-à-dire, que cette voie ne réussit à interdire un moyen donné d'évasion fiscale—le gouvernement peut fort bien adopter une loi s'attaquant à ce problème précis. Vous préfèreriez que les lois anti-évasion s'attaquent à des problèmes précis plutôt que d'imposer une disposition relative à l'anti-évitement aussi général. N'est-ce pas?

M. Kellough: En général, oui, y compris un plus grand recours aux tribunaux pour que nous puissions constituer une jurisprudence en la matière. Nous pensons que ce moyen est plus souple et moins sujet aux échappatoires que des lois particulières. Et même si le recours aux tribunaux risque de prendre beaucoup plus de temps, c'est un moyen beaucoup plus efficace à long terme. Le gouvernement semble chercher une solution de fortune rapide plutôt que de se mettre au niveau des contribuables, à s'adresser aux tribunaux et à contribuer à définir et à établir des critères judiciaires permettant de lutter contre l'évasion fiscale. Nous croyons ce moyen mieux à l'épreuve des échappatoires que des textes de loi précis.

M. Cassidy: Je voudrais dire ceci pour que ce soit inscrit au procès-verbal. David et moi en avons discuté et je voudrais simplement répéter ce que j'ai appris de David. Il pourra me donner ma note après.

A propos des décisions fiscales anticipées, quelles conséquences une disposition générale anti-évitement auraient sur la nécessité d'obtenir une de ces décisions à l'avance? Combien de temps faut-il attendre avant d'obtenir une décision anticipée? Est-ce que cette règle générale d'anti-évitement retardera les choses?

M. Kellough: Nous estimons que les pressions qui s'exerceront sur la direction des décisions anticipées seront énormes. Le ministère du Revenu s'efforce encore de définir ce qu'il pense de la règle générale anti-évitement. Ils éprouvent les mêmes problèmes de définition que nous.

Il faut attendre. On n'obtient pas une décision du jour au lendemain. Je crois que si cette décision a été bien documentée et si ce que vous demandez n'est pas trop difficile, vous pourriez l'obtenir en huit ou douze semaines environ. Tout cela dépend évidemment de la

[*Text*]

somewhere in that neighbourhood. Their work has an ebb and flow to it, so it really depends on what they have in the system at any given time. Generally they are a pretty efficient bunch. If it is a situation where it is a novel point, you could be in for a long haul and a long debate over whether or not the general anti-avoidance rule will be ruled upon.

Mr. Cassidy: Are those rulings made public or are they only available to the individual after them?

Mr. Kellough: Some are made public. I would suspect and I would hope that all rulings given on the general anti-avoidance rule would be published rulings. There is no policy I know of now to publish all rulings. Revenue Canada stopped publishing them for a period of time. They have resumed publishing rulings again on a selective basis. The general anti-avoidance rule being of such significance in our tax system, as I say, I would hope they would publish all rulings on it.

They are trying to discern their administrative guidelines. The joint committee has provided a number of examples to people in the rulings branch. We hope that soon Revenue Canada will at least come out with some policy position as to their position on GAAR in respect of basic simple transactions, whatever they might be. That will then give some guidelines to the taxpaying public and their advisers as to whether the general anti-avoidance rule will have application in these straighforward situations.

• 1210

Mr. Cassidy: You are living under this now—

Mr. Weyman: Does that mean we have a situation where Revenue Canada is in fact writing administrative law that then becomes the guidance for all taxpayers in terms of what is or what is not anti-avoidance or tax avoidance?

Mr. Kellough: I do not think they are trying to do that; I think they are just trying to be helpful. I think they are recognizing that this rule is broad. It covers everything really, anything that has a tax reduction, a tax deferral, etc. They are just trying to give some indication from an administrative view as to how they are going to apply this rule, which to me really seems to go against the spirit of the rule.

If tax avoidance is as rampant in this country as the government says, why would they want to weaken their position by coming out with administrative positions initially to take away from a rule that is supposed to be there to combat this rampant tax avoidance that is going on in the country? I do not think that is serving very well the taxpaying public or supporting the reasons such complex legislation was brought in in the first place.

On the other hand, because it is so broad in its nature and because the government does not want to frustrate

[*Translation*]

charge de travail. En général, ils sont assez efficaces. Si ce que vous demandez est nouveau, il se peut que vous deviez attendre un certain temps la décision.

M. Cassidy: Ces décisions sont-elles rendues publiques ou sont-elles transmises uniquement à ceux qui les ont demandées?

M. Kellough: Certaines de ces décisions sont rendues publiques. Je crois et j'espère que toutes les décisions rendues, à propos de la règle anti-évitement, ne seront rendues publiques. Je ne sais pas si le gouvernement entend les publier. Le ministère du Revenu a cessé de les rendre publiques pendant un certain temps, mais a recommencé à le faire, en les choisissant. Cependant, cette règle étant si importante, j'espère que le ministère rendra publique toute décision s'y rapportant.

Ils sont en train de rédiger leurs directives administratives. Le comité mixte a fourni un certain nombre d'exemples aux responsables de la division des décisions anticipées. Nous espérons que le ministère du Revenu nous dira bientôt ce qu'il pense de la règle anti-évitement dans le cas des situations simples. Ainsi, les contribuables et leurs conseillers sauront si cette règle générale s'appliquera à des cas d'une simplicité élémentaire.

M. Cassidy: Vous vivez sous ce régime à l'heure actuelle. . .

M. Weyman: Cela signifie-t-il que nous avons une situation où le ministère du Revenu rédige en fait des lois administratives qui serviront de lignes directrices pour l'ensemble des contribuables quant à ce qui constitue ou non l'évasion fiscale?

M. Kellough: Je ne pense qu'il essaie de faire cela. Il me semble que le ministère essaie tout simplement d'être utile. Les gens du ministère reconnaissent que cette règle est large. Elle couvre à vrai dire tout, qu'il s'agisse de réduction d'impôt, de report d'impôt, etc. Ils essaient tout simplement de nous donner une indication, sur le plan administratif, de la façon dont ils vont appliquer cette règle, et il me semble que cela va à l'encontre de l'esprit de la règle.

Si l'évasion fiscale est au Canada aussi courante que le prétend le gouvernement, pourquoi voudrait-il affaiblir sa position en publiant des directives administratives qui viennent miner une règle qui a pour objet de combattre le fléau que constitue l'évasion fiscale au pays? Je ne pense pas que cela serve très bien les contribuables ni que cela appuie les raisons pour lesquelles cette législation fort complexe a été adoptée au départ.

D'un autre côté, parce que c'est si vaste et parce que le gouvernement ne veut pas entraver les transactions

[*Texte*]

ordinary, everyday transactions which, as they have said, this rule is not intended to catch, we have to have guidelines of some sort from Revenue Canada, I think, at least to let us know in what common, run-of-the-mill circumstances it might have application.

But, David, it still gets to your point that what they are doing is, through administrative fiat, really making the law. From a lawyer's or tax practitioner's point of view, of course, these pronouncements cannot be relied upon, and if you want to have any certainty for your client's transaction, you are going to have to go through the formal advanced ruling process. People who do rely on these administrative pronouncements, which of course can change... The minions of Her Majesty are not bound. The principle of estoppel has not been applied by our courts against pronouncements made by the government, at least to date. Therefore, if you want certainty, even on the most basic transaction, it is the committee's point of view that you are going to have to go through the formal rulings procedure.

Mr. Cassidy: What is happening now is that effectively, because the draft legislation has been published, the new rules about the general anti-avoidance provision are deemed to be in force now. Is that correct?

Mr. Strain: No. The effective date of the anti-avoidance rule, as I understand it, is upon Royal Assent.

Mr. Kellough: But there is a transitional rule, and the transitional rule says that, where there is a series of transactions that commenced, if you can establish that, prior to the legislation receiving Royal Assent and that were completed before the end of this year, before 1989, then the rule will not apply. So in a situation where you have a series of events or transactions, you are still in this search-and-seek mode to determine when the series commenced and when it ended, if you want to come within the provisional provisions as announced in the April 13 draft legislation.

Mr. Cassidy: As you would understand, I am concerned about the revenue loss from avoidance transactions, and the government's estimates indicate that it is probably somewhat substantial. Do you believe there would be as much, more or less, revenue retained or regained by the government by more effective use of the existing anti-avoidance provisions and jurisprudence as by the proposed new general anti-avoidance rules?

Mr. Kellough: This is really crystal ball gazing. I have no way of accurately assessing that and no way of assessing how in the future these rules are going to evolve. But as they now stand and based upon my experience and experience of others, my view would be that more aggressive enforcement of our existing rules and judicial tests may well yield more in terms of revenues and what this general anti-avoidance rule is.

[*Traduction*]

ordinaires de tous les jours qui, comme il l'a dit, ne sont pas censées être visées par cette règle, il nous faudrait avoir des lignes directrices d'un genre ou d'un autre du ministère du Revenu, pour savoir au moins dans quelles circonstances cela pourrait s'appliquer.

Cependant, David, je reviens à ce que vous disiez: en vérité, par l'intermédiaire de mécanismes administratifs, ils font la loi. Du point de vue d'un avocat ou d'un spécialiste en fiscalité, bien sûr, il ne faudrait pas compter sur ces déclarations, et si vous voulez avoir des certitudes quant à la transaction de votre client, il vous faudra passer par le processus officiel de décision préalable. Les personnes qui se fient à ces énoncés administratifs, qui peuvent bien sûr changer... Les serviteurs de Sa Majesté ne sont pas liés. Le principe de la non-recevabilité n'a pas été appliqué par nos tribunaux contre les déclarations faites par le gouvernement, du moins pas à ce jour. Par conséquent, si vous voulez être certain de quelque chose, même pour la transaction la plus élémentaire, selon les membres du Comité, il vous faudra recourir à la procédure officielle de décision.

M. Cassidy: Ce qui se passe à l'heure actuelle, en définitive, c'est que, l'ébauche ayant été publiée, les nouvelles règles quant à la disposition générale anti-évitement sont considérées comme étant en vigueur. C'est bien cela, n'est-ce pas?

M. Strain: Non. Si j'ai bien compris, la règle anti-évitement entrera en vigueur dès qu'elle aura reçu la sanction royale.

M. Kellough: Mais il y a une règle transitoire qui dit que si vous pouvez prouver qu'une série de transactions données a commencé avant la sanction royale et s'est terminée avant la fin de l'année, c'est-à-dire avant 1989, alors la règle ne s'appliquera pas. Par conséquent, dans une situation où vous avez une série d'événements ou de transactions, il s'agira toujours de faire des recherches à tâtons pour déterminer quand la série a commencé et quand elle a pris fin, si vous voulez respecter les dispositions provisoires énoncées dans l'ébauche du 13 avril.

M. Cassidy: Comme vous pourrez le comprendre, je suis très préoccupé par les pertes de revenu qu'occasionnent les transactions d'évasion, et d'après les prévisions du gouvernement, celles-ci atteindraient un montant considérable. Pensez-vous qu'une utilisation plus efficace de la jurisprudence et des dispositions existantes en matière d'évasion fiscale permettrait au gouvernement de récupérer autant, moins ou plus d'argent que les nouvelles règles proposées en matière d'anti-évitement?

M. Kellough: Il faudrait avoir une boule de cristal ou être devin. Je ne dispose d'aucun moyen d'évaluer cela ni de savoir comment ces règles vont évoluer à l'avenir. Quoi qu'il en soit, dans le contexte actuel, et m'appuyant sur mon expérience et sur celle d'autres, je pense qu'une application plus systématique des règles et des critères existants nous rapporterait plus en matière de revenu et d'anti-évitement.

[*Text*]

One of the comments the committee has made regarding this rule is that it may well foster even further tax avoidance. In our view, when people cannot obtain advice as to how something applies, they have a number of alternatives. They can go ahead with the transaction in any event; they can simply not do the transaction; or they can go elsewhere and try to do their business if they feel they are being frustrated unduly because of the tax rules of this country. As a professional adviser who feels he has to read this and can only advise on the law, I find it extremely difficult to give opinions on proceeding with transactions because, in my view, every transaction, even the simple one, is caught by this rule.

• 1215

Mr. Cassidy: Are you saying the absence of being able to give opinions may encourage avoidance? Does it mean that even though you cannot give your client an opinion, he may simply say to damn the torpedoes and keep going ahead?

Mr. Kellough: He has a couple of choices. He can say: You are of absolutely no use to me, Mr. Kellough. I came to you for advice, but you cannot advise me. You tell me I cannot get a formal advanced ruling on this because it is an issue that will not be ruled upon or will take an inordinate period of time for a ruling. I really do not need you. I must make a business decision on whether to proceed or not and perhaps bear the consequences of being reassessed under this provision.

The worry Bill and I have is that our clients will put us in the invidious position of perhaps trying to make these business decisions for them, trying to give them some idea of the risk of being reassessed. There is no clear judicial answer or clear pronouncement from the government. What do you think the risk is? As a professional you are loath to give that sort of advice because you are not particularly good at giving it.

Mr. Strain: There is a phenomenon arising in the United States that is referred to as the "audit lottery". If this trend continues, I would be very concerned that we may well get into that type of situation in Canada.

The Chairman: Mr. Strain, I think we already are there.

Mr. Strain: Our comments on the white paper proposals and draft legislation have been rather critical, but I hasten to emphasize that, during the course of our participation in the tax reform exercise, we have had nothing but the utmost co-operation from the officials of the Department of Finance and Revenue Canada. Our criticisms are in no way directed towards those individuals

[*Translation*]

L'un des commentaires fait par le Comité relativement à cette règle est qu'elle pourrait très bien favoriser encore davantage l'évasion fiscale. Selon nous, lorsque les gens ne peuvent pas obtenir conseil sur la façon dont quelque chose s'applique, ils ont plusieurs possibilités. Ils peuvent aller de l'avant dans la transaction; ils peuvent l'abandonner; ou ils peuvent aller ailleurs voir ce qui serait possible, s'ils pensent être lésés par les règlements fiscaux du Canada. En ma qualité de conseiller professionnel, qui pense qu'il est de son devoir de lire ceci et de ne donner des conseils qu'en s'appuyant sur la loi, je trouve très difficile de me prononcer sur le sort à réserver à une transaction car, selon moi, toute transaction quelle qu'elle soit, même la plus simple, sera visée par cette règle.

M. Cassidy: Dites-vous que l'impossibilité de pouvoir donner une opinion pourrait encourager l'évasion? Dites-vous que même si vous n'êtes pas en mesure de trancher pour votre client, il préférera peut-être foncer quand même, sans tenir compte des conséquences possibles?

M. Kellough: Il a plusieurs possibilités. Il peut dire: vous ne me servez à rien du tout, monsieur Kellough. Je suis venu vous voir pour avoir des conseils, mais vous ne pouvez pas me conseiller. Vous me dites que je ne peux pas obtenir une décision officielle préalable là-dessus parce que la question ne s'y prête pas ou bien parce que cela demanderait beaucoup trop longtemps. Je n'ai vraiment pas besoin de vous. Je dois décider d'aller ou non de l'avant dans cette transaction, et risquer de faire l'objet d'une nouvelle cotisation en vertu de cette disposition.

Ce que Bill et moi-même craignons c'est que nos clients nous placent dans une situation fort désagréable où ils essaieront de nous obliger de décider pour eux et de leur donner une idée du risque qu'ils courrent de se voir envoyer une nouvelle cotisation. Le droit ne donne aucune réponse claire et il n'y a pas de déclaration claire émanant du gouvernement. Quel est le risque selon vous? En tant que professionnel, vous hésiterez à donner ce genre de conseils, parce que vous n'êtes pas très doué dans ce domaine.

M. Strain: Il existe aux États-Unis un phénomène que l'on a appelé *audit lottery* (la loterie des vérifications). Si cette tendance se maintient, je crains fort que l'on se retrouve dans le même genre de situation ici au Canada.

Le président: Monsieur Strain, je pense que nous y sommes déjà.

M. Strain: Nos commentaires sur le Livre blanc et l'avant-projet de législation ont été plutôt critiques, mais je m'empresse de souligner que, tout au long de notre participation à l'étude de la réforme fiscale, les fonctionnaires des ministères des Finances et du Revenu ont toujours été des plus coopératifs. Nos critiques ne visent aucunement ces personnes ni l'énorme tâche dont

[*Texte*]

or the enormous task they have been faced with. We can only commend them for their efforts in that regard.

Mr. Cassidy: It is the politicians who direct them, right?

The Chairman: Thank you very much for a good presentation. This meeting stands adjourned to the call of the Chair.

[*Traduction*]

elles ont été chargées. Nous ne pourrions que les féliciter des efforts qu'elles font.

M. Cassidy: Ce sont les politiciens qui les dirigent, n'est-ce pas?

Le président: Merci beaucoup pour un très bon exposé. La séance est levée.

Book Tarif
Livre des tarifs

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 170

Thursday, June 9, 1988

Chairman: Don Blenkarn

Finance and Economic Affairs

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 170

Le jeudi 9 juin 1988

Président: Don Blenkarn

Finances et des affaires économiques

Second session of the Thirty-third Parliament,
1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature,

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Joint Taxation Committee of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants:

H.J. Kellough, Co-Chairman;

W.J. Strain, Co-Chairman.

TÉMOINS

Du Comité conjoint de la fiscalité de l'Association du barreau canadien et l'Institut canadien des comptables agréés:

H.J. Kellough, coprésident;

W.J. Strain, coprésident.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 170

Thursday, June 9, 1988

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 170

Le jeudi 9 juin 1988

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of the Interim Federal Sales Tax Measure relating to Marketing and Distribution Costs—(February 10, 1988—Budget Papers)

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement, étude portant sur la mesure de taxe provisoire fédérale de vente visant les coûts de commercialisation et de distribution—(Documents budgétaires—10 février 1988)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

23761—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert E.J. Layton

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert E.J. Layton

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Mary Collins
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Marcel R. Tremblay
Norman Warner

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 9, 1988
(253)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 10:42 o'clock a.m. this day, in Room 209 West Block the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Mary Collins, Simon de Jong, Murray Dorin, Robert E.J. Layton and W. Paul McCrossan.

In attendance: *From the Committee's Research Staff*: H. Bert Waslander, Research Director; C. David Weyman, Consultant. *From the Research Branch of the Library of Parliament*: Terrence J. Thomas, Research Officer.

Witnesses: *From the Tax Policy and Legislation Branch of the Department of Finance*: David Dodge, Senior Assistant Deputy Minister; Victor Peters, Special Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister; Al Short, Director General, Legislation; Marc Cuerrier, Senior Counsel. *From the Department of National Revenue*: Claude McDonald, Director, Legislative Affairs.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the Draft Legislation to implement income tax reform. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, May 17, 1988, Issue No. 164.*)

The witnesses answered questions.

At 11:27 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 12:01 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Questioning was resumed.

At 12:52 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 9 JUIN 1988
(253)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit aujourd'hui à 10 h 42, dans la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Mary Collins, Simon de Jong, Murray Dorin, Robert E.J. Layton et W. Paul McCrossan.

Aussi présents: *Du personnel de recherche du Comité*: H. Bert Waslander, directeur de la recherche; C. David Weyman, conseiller. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

Témoins: *De la Direction de la fiscalité et de la législation du ministère des Finances*: David Dodge, sous-ministre adjoint principal; Victor Peters, conseiller spécial du sous-ministre adjoint principal; Al Short, directeur général, Législation; Marc Cuerrier, conseiller principal. *Du ministère du Revenu national*: Claude McDonald, directeur, Affaires législatives.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de l'ébauche du texte de loi visant la mise en oeuvre de la réforme fiscale. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 17 mai 1988, fascicule nº 164.*)

Les témoins répondent aux questions.

À 11 h 27, le Comité interrompt les travaux.

À 12 h 01, le Comité reprend les travaux.

Le Comité reprend l'interrogatoire des témoins.

À 12 h 52, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Thursday, June 9, 1988

• 1041

The Chairman: We are resuming our consideration of the draft legislation regulations to implement income tax reform.

Our witnesses are Mr. David Dodge, Mr. Al Short, and Mr. Victor Peters. Welcome.

I want, first of all, David, to go over your letter to me that has been circulated to the committee.

The issue was brought forcefully to our attention yesterday, as you know, by the joint committee members who have been tearing their hair out for the last week with respect to the complications they see in the section of the act dealing with automobile expenses; and there is no question about it that even your own letter indicates that the section is almost incomprehensible.

Peat Marwick did a seven- or eight- or nine-page memo that they are sending out to people, and perhaps David could give you a copy of that. The final version was issued May 31.

Now, the guts of the issue is, I suppose, set out in your explanation in the appendix in your letter, David, with respect to the cost and what is somehow allowed. The real question is why should some folk be allowed 27¢ or 21¢ a kilometre and some folk allowed very substantial deductions just because they happen to have brand-new cars and have leased them at the top lease expense allowed, and not have driven them very much. In other words, should that not be deemed a personal benefit to those who do not bother driving their car for business? Why do we not just give people a decent allowance who drive their car for business?

Mr. David Dodge (Senior Assistant Deputy Minister, Department of Finance): Mr. Chairman, as I said in that letter to you, we had looked way back at just the straight mileage allowance as one option. Our real problem with that is the person who falls into one or two categories:

First there is the person who has to have an automobile for business, but he does not drive that many miles per year with it. It is not that he uses it for personal use, he just does not drive that many miles per year. He has a per mile cost that is really very high. I guess we have always found that in principle it is very difficult to say to that sort of person, sorry, mate, your particular business circumstance is such that your costs are far higher than the average, and you are just plain out of luck. That seems, to us, to be a very untenable situation to go to the taxpayer with.

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le jeudi 9 juin 1988

Le président: Nous reprenons l'étude du projet des règlements d'application visant à mettre en oeuvre la réforme fiscale.

Nos témoins pour aujourd'hui sont MM. David Dodge, Al Short et Victor Peters.

Mais je vais commencer par la lettre que M. Dodge m'a adressée dont une copie a été remise à tous les membres du Comité.

Vous savez sans doute que depuis une semaine, les membres du Comité s'arrachent les cheveux à cause des complications relevées dans l'article concernant les frais d'automobile. Vous faites d'ailleurs remarquer dans votre lettre qu'il est pratiquement impossible de comprendre cet article.

David va vous remettre des exemplaires de la note d'une dizaine de pages rédigée par Peat Marwick, note dont la version définitive est sortie le 31 mai.

Le problème est parfaitement résumé dans l'annexe de votre lettre. Il se pose en effet la question de savoir pourquoi des particuliers devraient pouvoir bénéficier de déductions importantes simplement parce qu'ils ont conclu un accord de location-vente pour une voiture flambant neuve pour le maximum autorisé et sans en outre l'avoir beaucoup utilisée. Lorsqu'une personne n'utilise pas sa voiture pour se rendre au travail, celle-ci ne devrait-elle pas être considérée comme un avantage personnel? Ne serait-il pas préférable d'accorder une indemnité convenable aux personnes qui utilisent leurs voitures pour leur travail.

M. David Dodge (premier sous-ministre adjoint, ministère des Finances): Comme je l'ai expliqué dans la lettre que je vous ai adressée, monsieur le président, nous avions envisagé à l'origine d'accorder une indemnité en fonction du kilométrage. Mais il y a deux catégories de personnes pour lesquelles cela peut poser des problèmes:

Premièrement, les personnes qui tout en ayant une voiture de fonction ne l'utilisent pas beaucoup, ni pour leur travail ni pour leur usage personnel, ce qui fait que le coût au kilomètre est relativement très élevé. Il serait injuste dans ces cas de dire à ces gens que leur coût au kilomètre est de loin supérieur à la moyenne, et qu'ils n'ont pas droit à l'indemnité. C'est un argument difficile à soutenir devant ces contribuables.

[*Texte*]

Secondly, one can envisage all sorts of circumstances where the particular cost of operating the automobile may be very high relative to the average. The guy is working over pot-holed roads and so on, and he has very much higher than average expenses because of that. We find it very hard to say to that taxpayer, who has legitimately incurred the expense—absolutely no question about it—that he should not be able to deduct it. It is an attempt to ensure that people who have legitimately incurred what look like very high expenses can indeed deduct them in a normal way, without at the same time going to the other extreme with people who may have expenses that were far higher than is reasonable in the circumstances, if you attributed all the business or the prorated portion to business.

• 1045

One is driven to one of three options, generically. First is the sort of thing we have which is complex as hell to write, although, as I tried to say, for 90% of people, you can explain it really quite quickly. You can go to the straight mileage allowance, which would have to be cut such that for a number of people it will be decidedly less than what they really expend. That is a second way to go at it. The third way is very simple in legislation but just dumps the problem on Revenue Canada, and that is to write the legislation to make such deductions as are reasonable in the cirumstances. In that case, Parliament abdicates to Revenue Canada how indeed the thing is to be treated. You really have three generic types of choices.

After a lot of consideration, we think the way we are going at it, albeit very complex in legislation—and that is not to say there are not perhaps more felicitous words to use legislatively—does meet both the standards of fairness while at the same time ensuring that Parliament knows what it is doing when it legislates in this regard.

The Chairman: Before I go to Mr. McCrossan, it just seems to me that providing different strokes for different folks, particularly for those who can afford high-priced accountants to determine whether it is $100 better to go one way or another on a calculation of tax, is not a progressive way of handling it and is not simplification. Surely it is just the absence of unfairness, because it means that one person who drives can get such and such a benefit and another person another benefit.

Just take a look at your example 1. Example 1 provides that someone is renting a car at $600 a month. At 36 months, that is $23,760 worth of rent, which means that the car at the end of three years is well on the road to being worthless as far as buying it from the leasing company for a pretty low fee. That means there is a huge residual value in that car, and that guy is going to be able to deduct a good part of it by this system. . .

The answer is that if you do not drive very much, your car lasts a lot longer. It does not need to be repaired as much, and you can usually get a break on insurance. In any event, surely to goodness the compensation is for the cost of using an automobile for the purpose of earning a

[*Traduction*]

Il y a d'ailleurs d'autres cas où les frais d'utilisation d'une voiture peuvent être supérieurs à la moyenne comme par exemple si on l'utilise sur des routes en mauvais état ce qui entraine d'importants frais d'entretien. Ce serait ennuyeux de devoir refuser les déductions à ces contribuables qui ont effectivement eu des frais importants. Nous avons donc cherché à trouver le moyen d'une part de permettre des déductions aux personnes qui ont eu des dépenses importantes mais parfaitement légitimes mais sans aller jusqu'à autoriser ces mêmes déductions pour des dépenses excessives et déraisonnables.

On a envisagé trois solutions. Premièrement, il y a les dispositions en vigueur qui bien que très complexes, sont parfaitement claires pour 90 p. 100 des usagers. La deuxième solution serait d'accorder une indemnité par kilomètre, ce qui pour certaines personnes serait sensiblement supérieur aux dépenses réelles. La troisième solution serait simple sur le plan législatif mais par contre, elle compliquerait la tâche de Revenu Canada; il s'agirait notamment de calculer les déductions en fonction des circonstances, ce qui revient à laisser à Revenu Canada le soin de régler ce problème. Donc, voilà les trois options que nous avons.

Après mûre réflexion, nous sommes arrivés à la conclusion que la solution retenue, même si elle est complexe et même si on peut sans doute simplifier le texte législatif, est néanmoins équitable et conforme à la volonté du Parlement.

Le président: J'estime qu'en instituant différentes modalités de calcul qui joueront tout particulièrement à l'avantage de ceux qui peuvent engager les frais d'experts-comptables pour profiter au maximum de la Loi, nous n'allons dans le sens ni d'un progrès ni d'une simplification. Il y aura ainsi toute une gamme d'indemnités.

Dans l'exemple numéro 1, une personne loue une voiture à 600$ par mois. Au bout de 36 mois, après avoir payé 23,760$ de frais de location, on peut acheter la voiture pour pratiquement rien vu qu'elle vaut très peu, ce qui signifie que cette personne pourra ainsi déduire une bonne partie du prix d'achat de la voiture.

Il est évident que si on roule peu, la voiture peut durer beaucoup plus longtemps; en outre, elle a besoin de moins de frais d'entretien et on peut même souvent obtenir un meilleur tarif d'assurance. De toute façon, il s'agit en principe d'accorder une déduction aux personnes

[*Text*]

living. Is there any reason why that cost should be any different for one person than another? I guess I have difficulty saying the examples point out fairness.

Mr. Dodge: Mr. Chairman, could I just answer the question as to whether there is any reason why it should be different? I think the answer is clear in that regard, and that is that the actual expenses incurred really are very different because of different circumstances. Clearly it is Parliament's right to say, tough, we are going to go straight flat and deny people those costs. But there are very legitimate reasons why some people may have very high costs and other people much lower costs.

• 1050

Mr. McCrossan: I would like to pursue the inequities in the example, and also follow the chairman's thinking, because I think what is important is to come up with the right approach, not necessarily the simplest approach.

If I look at the appendix you have shown, you have the first case under the second example, where only 12,000 kilometres are driven. You point out, I think, that all the expenses would be deductible under the proposed rule. Under the flat-deduction approach the deduction would be considerably less. What is the right way to go on this?

It seemed to me it intrinsically would not be a good business decision—and this is why I am talking about this—to lease a car at $600 a month on a 36-month lease if one were intending to drive it only 12,000 kilometres a year. Other factors have to come into play, such as lifestyle, convenience, or whatever. Quite frankly, if you are driving only 12,000 kilometres a year, it is just not an economic decision to make. So we now get into how I am improving my lifestyle by having this air-conditioned car with which I can drive myself around on business. Granted it is solely business, but economically it makes much more sense to call the local limosine company to drive you around and pay taxi fares.

So I will grant you that the flat-deduction approach would give a far smaller deduction. I wondered whether the example, though, does not illustrate that the approach used in the tax reform does not really result in giving an overly large deduction for a decision that does not make economic sense but that is presumably largely based on improving lifestyle.

The second point, following up on the chairman's representation, is that it seems to me one of the games taxpayers can play in this, of course, is having a three-year lease and then buying the car from the leasing company at the end of the three years for their personal use. Have we not, in effect, allowed a vehicle... whereby persons accrue to themselves a very signicant benefit but they do not really need a car for business use, but they get one and drive it at very low mileage for business use, and they are then in the position, at the end of three years, to purchase it for the residual payment in the lease and in effect they have written off their capital cost.

[*Translation*]

qui utilisent la voiture pour leurs affaires et je ne vois pas pourquoi ces déductions ne devraient pas être égales pour tous. Cela ne nous paraît guère équitable.

M. Dodge: Nous avons prévu des déductions différentes pour la bonne raison que les frais d'entretien d'une voiture diffèrent également. Le Parlement pourrait, bien entendu, décider d'imposer une déduction forfaitaire, même si les frais d'entretien d'une voiture à usage commercial peuvent varier très sensiblement selon les cas.

M. McCrossan: Cet exemple fait en effet ressortir les inégalités prévues dans la loi; or, l'essentiel c'est de trouver la bonne solution, ce qui n'est pas nécessairement la solution la plus simple.

Dans le deuxième exemple, la personne n'a roulé que 12,000 kilomètres; selon le projet de règlement, la totalité de ces dépenses pourrait être déductible alors qu'une déduction forfaitaire serait bien moins importante. La question est donc de savoir laquelle de ces deux solutions est la plus équitable.

Or j'estime qu'un homme d'affaires avisé ne loue pas une voiture à 600$ par mois pour 36 mois s'il ne compte rouler que 12,000 kilomètres par mois; il peut bien entendu le faire pour son confort, par exemple. Avec un kilométrage si faible, ce ne serait certainement pas rentable. Il est sans doute agréable d'avoir une voiture climatisée pour ses affaires, mais cela reviendrait moins cher en l'occurrence d'utiliser des taxis.

Donc, même si la déduction forfaitaire était effectivement inférieure, je me demande néanmoins si la solution retenue pour la réforme fiscale ne revient pas à exagérer les déductions qui ne sont pas justifiées au plan économique mais qui permettent simplement un mode de vie plus agréable.

En outre, ainsi que le président l'a fait remarquer, une personne pourrait louer une voiture pour trois ans avec option d'achat et la racheter au bout de sept ans pour son usage personnel. Donc la loi permet ainsi aux personnes de déduire les frais de location d'une voiture dont ils n'ont réellement pas besoin pour leurs affaires étant donné qu'ils font un très faible kilométrage et au bout de trois ans ils rachètent la voiture à bon compte lorsqu'elle est pratiquement amortie.

[*Texte*]

Now let us take the further example. Let us say I purchase the maximum or I lease the car right up to the maximum available under the law, the $20,000 and so on, and I make a point of driving it only for business purposes; I just leave it in the garage when I am not driving for business purposes. And let us say I drive only 2,000 miles a year for the first three years. I get my employer to write it off, or whatever. I am not charged anything. At the end of that time I have a virtually brand-new car that the taxpayers have paid for.

So I wondered whether your examples, rather than illustrating the unfairness of the mileage system, or the "kilometrage" system, however we pronounce it now—I think I will call it "mileage" for the rest of my life—do not in fact expose an ability or a way in which benefits can be conferred on employees who are willing to leave the car in the garage unless they drive it on business purposes, even if they are driving only, say, 2,000 miles a year. They get their company to write off the expense, and they do not pay any tax penalty.

• 1055

Mr. Dodge: There are really two questions here. Is this an economic decision if you are only at 12,000 kilometres a year?

Mr. McCrossan: Right, or 2,000.

The Chairman: Over 12,000 kilometres you have a cost of about 75¢ a kilometre. You are getting to the point where you can hire a limo. You probably can for that. I do not know what the taxi fares are in this town, but I would not be surprised if it were proportional.

Mr. Dodge: Case one is not picked out of the air, because our original proposition last June would have really hit some of these characters very hard. We got all sorts of mail, as you might well expect.

The typical sort of case—and I happen to remember one letter—is that of a guy who runs a little print shop. What he has to be able to do at any point in time is get very quickly to his customers, who are all in a very short radius, and be able to deal with them. He says there is no way he can do that without having that automobile sitting at the business, and it is at the business all the time. He and his wife use it, or his printer uses it in order to do it. That is an economic decision for him to do so, first, because always to call a taxi would involve time waiting and so on. But as he pointed out to us in his letter, it would be considerably more expensive.

This is not fiction, and also, whether it is 12,000, 13,000 or 15,000 kilometres, this is not unusual when we look at the distribution of numbers. It is not that we are dealing only with 1% or 2% of the cases down here. This is not an atypical case.

Now, on the second question—and it is clearly a judgment call as to whether you want to allow that through or not—our judgment was that it is not atypical.

[*Traduction*]

Supposons par ailleurs que je loue une voiture pour le maximum autorisé par la loi, c'est-à-dire 20,000$ et que je l'utilise exclusivement pour mes affaires. Supposons en outre qu'au cours des trois premières années, je n'ai roulé que 2,000 milles. Les frais d'entretien de la voiture sont pris en charge par mon patron si bien qu'au bout de trois ans je me retrouve avec un voiture pratiquement neuve payée par le contribuable.

J'ai donc l'impression que votre exemple qui était censé éviter l'injustice inhérente au calcul selon le kilométrage, arrive au résultat contraire, à savoir qu'elle profitera aux employés ayant à leur disposition une voiture d'entreprise et qu'ils utilisent l'exclusivement pour leur travail. Dans ce cas-là c'est la société qui éponge l'investissement, et le propriétaire de la voiture n'est pas pénalisé sur le plan fiscal.

M. Dodge: Mais dans ce cas-là il y a deux questions qui se posent. À 12,000 kilomètres par an, est-ce que la décision est vraiment économique?

M. McCrossan: Oui, même à 2,000.

Le président: Au-delà de 12,000 kilomètres, chaque kilomètre vous coûte 75c. À ce tarif-là vous pouvez presque vous offrir une limousine. On n'en est pas loin. Je ne sais pas ce que coûtent les taxis à Ottawa, mais je ne serais pas surpris que ce soit comparable.

M. Dodge: Le premier cas n'est pas du tout inventé, je pense que beaucoup de gens dans cette situation auraient été très durement touchés si nous avions adopté notre proposition de juin sous sa forme primitive. Comme vous pouvez vous y attendre, nous avons immédiatement reçu des tas de lettres de protestation.

Le cas typique—je me souviens d'une de ces lettres—est tout à fait comparable à celui du petit artisan d'imprimerie. Il est obligé de se déplacer très rapidement, pour de très petites distances, pour pouvoir discuter avec ses clients. Pour cela il lui faut avoir son automobile sous la main, à l'atelier, et cela en permanence. C'est lui qui s'en sert, ou sa femme, ou éventuellement son employé. Les impératifs économiques de la gestion exigent qu'il ait cette automobile, il ne peut pas en permanence appeler un taxi, attendre, etc. Mais comme il nous le disait dans sa lettre, la décision que nous envisagions de prendre lui coûterait évidemment beaucoup plus cher.

Ça n'est donc pas un cas fictif, et que l'on fixe la barre à 12,000, 13,000 ou 15,000 kilomètres, ils seront extrêmement nombreux à être dans ce cas. Il ne s'agit pas ici de 1 ou 2 p. 100 des cas considérés. L'exemple que je viens de vous citer est tout à fait caractéristique.

Passons maintenant à la deuxième question qui se pose: évidemment ce sera à vous de décider si oui ou non vous voulez adopter cette proposition, mais comme je viens de

[*Text*]

We took an awful lot of flak when we essentially cut that guy out under the July rules, and that is one of the reasons why we have a modification of the rules this time.

As for the second issue, the potential for the scam having Her Majesty essentially pay for a car and then turning it over, I would like Vic to take that one on.

Mr. Victor Peters (Special Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister, Department of Finance): We would have to do some calculations. First of all, you keep referring to a three-year lease.

The Chairman: That is what you brought it to, $600 a month at 36 months, which gives you $23,760. You have a pretty small residual at the end of that if you calculate in your interest.

Mr. Peters: Yes, all I am saying is that it does not necessarily have to be a three-year lease. It could be a five-year lease or—

The Chairman: It could be, but you would not pay $600 a month on a five-year lease.

Mr. Peters: It would depend on the car.

The Chairman: You eliminated that to $20,000, remember?

Mr. McCrossan: That is right. You cannot pay $600 a month on a car that is limited to $20,000 under your rules.

The Chairman: Yes, you can, but you get a nice short-term lease, though.

Mr. McCrossan: That is what I am saying, but you could not pay it for five years.

Mr. Peters: No, not for a $20,000 car. As I said, I would have to do some calculations, but I must say it strikes me as not a very economic decision to rent a car, leave it in your garage, if you will, drive it for 2,000 kilometres a year for three years, even on a deductible basis, and then—

The Chairman: Vic, 12,000 kilometres are, though, are only 36,000 kilometres at the end of a three-year period. Going back to the old system, that is only is 24,000 miles. Now, I have to tell you that a 24,000-mile car is barely broken in. You buy it for a song and you have yourself a sweet deal.

Mr. Peters: You may be right. As I say, I would have to do the calculations. Maybe that is right.

• 1100

The Chairman: I am going to buy all I can get like that.

Mr. Peters: But I think the important thrust of it is that in a bona fide situation, where a person is really using a car entirely for business and it makes economic sense and,

[*Translation*]

vous le dire, il y en aura beaucoup qui se retrouveront dans le cas de ce petit imprimeur qui nous a écrit. La réglementation envisagée au mois de juillet nous a valu de nombreuses lettes de protestation, voilà pourquoi nous avons cette fois-ci proposé une modification de la règle primitive.

Pour la deuxième question qui se pose, à savoir celle de la possibilité de rouler aux frais de la reine et ensuite de vendre l'automobile, je vais demander à Vic de vous exposer la situation.

M. Victor Peters (conseiller spécial auprès du sous-ministre adjoint, ministère des Finances): Là évidemment il faudrait faire quelques calculs supplémentaires. Vous parlez toujours du cas d'un crédit-bail de trois ans.

Le président: C'est votre exemple même, 600$ par mois sur 36 mois, pour une somme totale de 23,760$. Avec les intérêts cela fait au bout de trois ans une petite valeur résiduelle.

M. Peters: Oui, mais on n'a pas besoin de se fixer sur un terme de trois ans. Cela pourrait être aussi bien cinq ans. . .

Le président: Oui, mais dans ce cas-là ça ne ferait pas 600$ par mois.

M. Peters: Tout dépend de la voiture.

Le président: Mais vous aviez fixé un plafond de 20,000$, n'est-ce pas?

M. McCrossan: Exactement. Ça ne ferait donc pas 600$ par mois, si la valeur maximum est de 20,000$, d'après vos calculs.

Le président: C'est toujours possible, mais à ce moment-là ce sera une location à court terme.

M. McCrossan: C'est ce que je veux dire, vous ne payer donc pas le prix de la voiture pendant cinq ans.

M. Peters: Non, pas pour une voiture de 20,000$. Comme je le disais, il faudrait que je fasse les calculs, mais je ne pense pas que ce soit une très bonne décision que de louer une voiture, de la laisser dans son garage, si vous voulez, de l'utiliser 2,000 kilomètres par an pendant trois ans, même avec une déduction. . .

Le président: Et même à 12,000 kilomètres, cela ne fait au bout de trois ans que 36,000 kilomètres. C'est-à-dire 24,000 milles. Vingt-quatre mille milles, c'est à peine ce qu'il faut pour rôder une voiture. Vous l'achetez pour rien et au total vous faites une bonne affaire.

M. Peters: Vous avez peut-être raison. Il faudrait que je fasse les calculs. Peut-être avez-vous raison.

Le président: À ce tarif-là je vais acheter tout ce que je peux comme ça.

M. Peters: Ce qu'il faut retenir de tout cela, et ce qui est important, c'est qu'il y a beaucoup de gens qui sont de parfaite bonne foi, c'est-à-dire qui utilisent leur

[*Texte*]

as Mr. Dodge has said, there are many such cases, this is not the exception, there are many cases where a person unquestionably needs a car in his business and the nature of the business is such that he does not drive a huge number of miles.

Surely, the first principle ought to be that where a person owns or leases a car that is not a luxury car, and uses it exclusively in his business, there should not be any restriction on the deduction of the expenses.

The Chairman: Why?

Mr. Peters: Because there is no personal consumption.

The Chairman: Surely to goodness, you can only deduct things that are reasonable for the purpose of earning the income. And surely to goodness, if I use something exclusively for business and it has a hell of a cost to it, you certainly have the right to question whether the expense is appropriate for the purpose of earning the income.

Mr. Peters: Absolutely! But there will be many, many cases where there is no question that the expense is reasonable; the case of the small print shop, the case of the television repairman who just drives from one door to the next door. He is not driving a great number of miles, but—

The Chairman: He buys a truck and he is not in the rules.

Mr. Peters: It would depend on whether he needs a truck. I would suggest most of them would probably only need a stationwagon.

Mr. Dorin: Just following on Paul's question, though, can I ask you what the situation would be—I do not care if it is the company or the employee—when the car is owned for three years, the small business has paid for it, and because there is no recapture they just sell it to the employee, essentially for free, and the employee then owns that car? Is that going to work out under this system?

Mr. Peters: It would not if you have separate entities, I mean, if you have a corporation.

Mr. McCrossan: No, no—

Mr. Dorin: Because what I am saying basically—

Mr. McCrossan: —Paul McCrossan, Consulting Actuary—

Mr. Peters: Limited.

Mr. McCrossan: Unincorporated business.

Mr. Peters: Unincorporated, okay.

Mr. McCrossan: I lease a car under this scheme. I make sure I only drive it for business reasons, no personal use.

[*Traduction*]

automobile uniquement pour affaires et pour lesquels cela se justifie sur le plan économique—M. Dodge l'a dit lui-même, il y a beaucoup de cas de ce type, ça n'est pas l'exception—il y a donc beaucoup de gens qui ont absolument besoin d'une automobile pour affaires, et dont le type d'activités commerciales est tel qu'ils ne roulent pas beaucoup.

Le premier principe devrait donc être que la personne propriétaire ou locataire d'une voiture qui n'est pas une automobile de luxe et qu'elle utilise uniquement pour affaires, puisse déduire ses frais sans restriction.

Le président: Et pourquoi cela?

M. Peters: Parce qu'il n'est pas question ici d'usage personnel.

Le président: Mais il est quand même évident que vous ne pouvez permettre que la déduction des frais raisonnablement subis pour gagner un revenu. Et même en cas d'usage uniquement professionnel, si pareille dépense vous paraît exorbitante, vous avez tout de même le droit de poser la question.

M. Peters: Absolument! Mais il y aura de nombreux cas où la dépense sera absolument raisonnable et justifiée; le cas de cette petite imprimerie dont nous parlions tout à l'heure, le cas du réparateur de télévision qui fait presque du porte à porte. Il ne roule certainement pas beaucoup, mais. . .

Le président: Dans ce cas-là il s'achète un camion, et c'est un autre chapitre.

M. Peters: Il n'a peut-être pas besoin d'un camion. Je dirais même que la plupart d'entre eux peuvent se contenter d'une familiale.

M. Dorin: Je voudrais revenir sur la question de Paul, et demander ce qui se passerait—je ne m'intéresse pas ici au fait qu'il s'agisse de la société ou de l'employé, lorsque la voiture a été utilisée, qu'elle est payée, et vendue à l'employé pour trois fois rien, puisque de toute façon elle a été amortie. Alors c'est l'employé qui en devient propriétaire. Est-ce que votre système permet de faire face à ce genre de situation?

M. Peters: Non, pas s'il s'agit de deux entités séparées, c'est-à-dire si vous avez une société.

M. McCrossan: Non, non. . .

M. Dorin: Ce que je dis essentiellement. . .

M. McCrossan: . . . Paul McCrossan, actuaire consultant. . .

M. Peters: Limitée.

M. McCrossan: Entreprise non constituée en société.

M. Peters: Ah bon.

M. McCrossan: Supposez que je fasse l'acquisition d'une voiture par crédit-bail. Je m'en sers uniquement pour affaires, et pas du tout pour mes déplacements personnels.

[*Text*]

Mrs. Collins: Your wife has her own car.

Mr. McCrossan: My wife has her own car, no personal business whatsoever, and I am running 2,000 to 5,000 miles on that car. But I need a family car. I can plan ahead, I need a family car. Now, do I not get to write off the purchase of that car at my top tax rate?

Mr. Peters: If it is reasonable. There is still the overriding restriction—

Mr. Dorin: What I am getting at it is not so much that he needs a family car—

Mr. Peters: —in the entire Income Tax Act is that no expense is deductible to the extent that it is not reasonable.

Mrs. Collins: How do you determine "reasonable"?

Mr. Peters: Let me just go on for one second and then I will come back. So if I can just follow your example for a moment, I assume that in fact the car is necessary and it is reasonable to drive it only 5,000 kilometres.

Mr. McCrossan: I have to visit clients and the clients are out of town, I cannot get a taxi.

Mr. Peters: Okay. At the end of the three years, you are going to need another car for the business.

Mr. McCrossan: No. I may, but what I am—

Mr. Peters: I mean if the business needs it.

Mr. McCrossan: Okay, let us say I need another car for the business. So I can then purchase the car for, let us call it $1, give it to my wife and set it up as a family car, because that is the remaining value of the lease.

Mr. Dorin: What I am getting at is—

Mr. McCrossan: What I am doing is pre-purchasing my family car, and then I set up a new lease.

Mr. Dorin: But maybe your wife does not need it, so she sells it for a capital gain of $5,000 or $10,000, which the car will be worth, pockets the money which has been... That is what I am saying. Is there a possibility here for this back-door shuffling? The person may not even keep the car for personal use, for their family car. They could just—

Mr. Peters: Sell it.

[*Translation*]

Mme Collins: Votre femme a sa propre automobile.

M. McCrossan: Oui, et pas de déplacements personnels du tout, si bien que je ne fais que 2,000 à 5,000 milles. Mais je vais avoir besoin d'une voiture pour les déplacements de ma famille. Je vais donc pouvoir planifier, en fonction de ce besoin. Je vais quand même pouvoir déduire l'achat de cette voiture, et cela au taux supérieur?

M. Peters: Si c'est un achat qui paraît raisonnable. Il y a toujours cette restriction générale...

M. Dorin: Ce qui m'intéresse ici ce n'est pas tant qu'il ait besoin ou non d'un véhicule personnel...

M. Peters: ... de la Loi de l'impôt sur le revenu, selon laquelle aucune dépense n'est déductible si elle n'est pas raisonnable.

Mme Collins: Et comment définissez-vous ce «raisonnable»?

M. Peters: Permettez-moi d'abord de terminer ceci et nous y reviendrons. Dans votre exemple je suppose donc que l'achat d'une automobile est absolument indispensable, et que d'un autre côté il est parfaitement raisonnable que vous ne fassiez que 5,000 kilomètres.

M. McCrossan: J'ai des clients auxquels je dois rendre visite, ils sont à l'extérieur de la ville, je ne vais pas faire ça en taxi.

M. Peters: Très bien. Au bout de trois ans vous aurez besoin d'une autre voiture pour votre entreprise.

M. McCrossan: Non. Peut-être que oui, mais ce que je veux dire...

M. Peters: Supposons que l'entreprise ait besoin d'une voiture.

M. McCrossan: Très bien, supposons effectivement que l'entreprise ait besoin d'une autre voiture. Je peux alors acheter cette voiture pour un dollar symbolique, la donner à ma femme et en faire une voiture familiale, puisque cela correspond à la valeur résiduelle du contrat de crédit-bail.

M. Dorin: Ce que je voulais dire...

M. McCrossan: Ce que j'ai fait effectivement, c'est acheter une voiture pour la famille, et je peux ensuite signer un nouveau contrat de crédit-bail.

M. Dorin: Et supposons que votre femme n'ait pas besoin de la voiture, et qu'elle la vende en réalisant un gain en capital de 5,000 ou 10,000 dollars, ce que la voiture peut très bien valoir, elle empoche l'argent... Voilà ce que je voulais faire remarquer. Est-ce que ce genre de tour de passe-passe est possible? Il se peut même donc que l'entrepreneur en question ne conserve pas le véhicule pour son usage personnel, pour la famille comme vous le disiez. Il peut tout simplement...

M. Peters: La vendre.

[*Texte*]

Mr. Dorin: —move it out the back door, sell it, and then buy the new one and continue to write it off, this high write-off, and just kind of roll them through.

Mr. Peters: It is true, but does this make any economic sense for him? I mean, fine, he is writing off the expense, but he is still paying the other part of the expense.

Mr. Dorin: That is right, but if you want to replace your car every three years, and that is not uncommon, businesses I think often if they are—

Mr. Peters: What you are really suggesting is that the $20,000 limitation is an arbitrary limitation and in some businesses even $20,000 is too generous. What you are really saying is in a small business, or in a business where a guy only uses a car 5,000 kilometres, entirely for business use, there is no personal consumption element, you are saying that a $20,000 car is too luxurious at the taxpayers' expense for that kind of business.

Mr. Dorin: That is not what I am saying. I am saying, why have you let them off the hook on recapture?

The Chairman: Well now, I am going to go to Mary Collins. I have some interesting figures. I was surprised you used leases. Why did you not use CCA when you only give half CCA in the first year? For example, a $20,000 car at 15% capital cost allowance is only $3,000 in the first year. You would sure change the first example a lot, would you not?

• 1105

Mr. Peters: Yes, but you would assume that new car was replacing an old car. The reason we took this as an example was we thought it was simpler; whereas if you take CCA, it depends on whether it is in the year of acquisition or you are replacing an old car, what about the second year and the third year, and all that.

Mr. McCrossan: Have you checked out the $600 lease figure against the $20,000 limit and determined the term of the lease and what the residual value would be?

Secondly, it seems to me part of the discrepancy in the example is probably caused by the relatively low 27¢ and 21¢ figures. Have you checked out that they are appropriate, given the circumstances, for the same $20,000 figure? In other words, would a $20,000 car run up a $600-a-month lease in a typical lease package, and would the depreciation figures of the 27¢ and 21¢ not be low on that same $20,000 car? In other words, is your example not pulling the figures further apart than they would actually be in the marketplace? That is just a technical question.

[*Traduction*]

M. Dorin: . . . effectivement s'en débarrasser en catimini, la vendre, en acheter une autre et continuer à bénéficier des déductions très substantielles, et continuer comme cela.

M. Peters: C'est vrai, mais est-ce que sur le plan économique cela est à son avantage? Effectivement il déduit la dépense, mais il faut bien quand même qu'il débourse cet argent.

M. Dorin: Oui, mais si vous voulez changer de voiture tous les trois ans, ce qui n'est pas si rare, dans le monde des affaires. . .

M. Peters: Cela revient alors à dire que ce plafond de 20,000 dollars est tout à fait arbitraire, et que dans bien des cas c'est même beaucoup trop généreux. D'après vous, les petites entreprises où la voiture ne sera utilisée que 5,000 kilomètres par an, uniquement pour affaires, pas de déplacements personnels, vous dites qu'une voiture de 20,000 dollars est beaucoup trop luxueuse, quand on pense que ce sont les contribuables qui paient.

M. Dorin: Ça nest pas exactement ce que je dis. Ce que je veux dire, c'est pourquoi vous ne cherchez pas à récupérer les déductions à la revente.

Le président: Je vais maintenant passer la parole à Mary Collins. J'ai ici des chiffres très intéressants. J'ai été surpris que vous preniez l'exemple du crédit-bail. Pourquoi ne pas avoir utilisé la DPA, dont seule la moitié est inscrite la première année? Pour une voiture de 20,000 dollars à 15 p. 100 de déduction pour amortissement, cela ne fait que 3,000 dollars pour la première année. Cela changerait complètement le premier exemple, non?

M. Peters: Oui, à supposer que la voiture neuve remplace une vieille voiture. La raison pour laquelle nous avons pris cet exemple c'est qu'il nous paraissait plus simple; alors que si vous parlez de DPA, cela dépend de la question de savoir si c'est l'année d'acquisition, si vous remplacez une voiture plus vieille, et cela joue ensuite pour la deuxième et la troisième années, etc.

M. McCrossan: Dans votre exemple du crédit-bail à 600$, avez-vous vérifié par rapport au plafond de 20,000$, et déterminé quelle serait la durée du contrat, en même temps que la valeur résiduelle?

Deuxièmement, je pense que l'écart qui caractérise l'exemple cité, vient de ce que les chiffres de 27c. et de 21c. sont relativement bas. Avez-vous vérifié si ça colle pour les 20,000$? C'est-à-dire, est-ce qu'une voiture de 20,000$ donnerait un loyer de 600$ par mois, et est-ce qu'un amortissement de 27c. et de 21c. ne serait pas un peu bas pour cette même voiture de 20,000$? Est-ce que vous n'étirez pas un petit peu les chiffres, par rapport à ce qu'ils seraient sur le marché? C'est juste une question technique.

[*Text*]

Mr. Peters: There is a very quick answer to the second one, and it is illustrated by the third example: it depends on how many kilometres you drive. If you drive a lot of kilometres, the 27¢, 21¢ are in the ball park. If you drive very few, then obviously your per-kilometre actual cost is quite a bit higher.

Mr. Al Short (Director General, Legislation, Department of Finance): The $600 was checked out through a broad sampling of lease charges for a variety of kinds of cars. You will have to appreciate that for a purchased car, either the funds will be borrowed. . . and you cannot contrast the depreciation alone, the capital cost allowance, with the leased cost. We had built in a flat rate of $250 per month as a maximum interest rate that would be allowed. Of course a leasing charge would embody the financing cost.

So the figure is comparable, based on quite an extensive survey we did of various leasing. But you will appreciate that there are various kinds of leases, with different terms and different conditions. We thought it was necessary to hit on a single figure. This one is the one we felt was most representative.

I would also like, though, to take issue with an impression left before that you could enter into a lease for three years and buy the car for $1 or something like that at the end. That would not be a leasing charge. That would probably be a conditional sales agreement. For it to be a lease, it would be necessary for the residual price to represent the fair market value at that time. I do not think Revenue would accept something, even if it is called a lease, that in effect represented the total purchase price of a car over a 36-month period as a rental.

Mrs. Collins: I want to get back to the case I have received a lot of correspondence on from my constituents from the real estate community. In those circumstances they have to have their car. It is part of their office. Yet in an urban area they do their business in a relatively small geographical area. They are taking clients out visiting houses. They do not necessarily put on 24,000 kilometres. Maybe it is 20,000. It is somewhere in between the examples you have given. I would be interested, because I have not seen the actual example, if you could show me. . . because they are certainly saying it is going to be a distinct disadvantage, and they are asking where this 24,000 figure came in in order to give full deductibility.

• 1110

Mr. Dodge: The real estate people were one of the groups, along with the commercial travellers and one other group, we worked very closely with. With those three groups we really did conclude that about 24,000 was

[*Translation*]

M. Peters: La réponse à la deuxième question est très simple, et elle nous est fournie par le troisième exemple: tout dépend du nombre de kilomètres. Si vous roulez beaucoup, les chiffres de 27c. et de 21c. ne sont pas excessifs. Si vous roulez très peu, cela fait évidemment un coût par kilomètre qui est un petit peu plus élevé.

M. Al Short (directeur général, Législation, ministère des Finances): Les 600$ ont été vérifiés sur un échantillon suffisamment large de contrats de crédit-bail et de types de voitures. N'oubliez pas que pour une voiture qui a été achetée, l'argent sera soit emprunté. . . vous ne pouvez pas avoir seulement d'un côté l'amortissement, la déduction pour amortissement, et de l'autre le coût du crédit-bail. Nous avions prévu un forfait de 250$ par mois, de taux d'intérêt maximum. Les frais de crédit-bail correspondraient au coût financier de l'opération.

Les chiffres auxquels nous parvenons sont donc tout à fait conformes, et nous y sommes parvenus à partir d'une étude approfondie des contrats de crédit-bail. Mais dans ce domaine il y a évidemment divers types de contrats, différentes conditions, etc. Il nous a paru nécessaire de faire notre calcul à partir d'un chiffre bien précis. Celui-ci nous a paru être le plus représentatif.

Je ne suis pas d'accord non plus avec ce que l'on a dit tout à l'heure, au sujet de cette personne qui pourrait faire l'acquisition d'une voiture en crédit-bail au bout de trois ans, et acheter ensuite cette voiture pour un dollar symbolique. Ça ne pourrait pas être comptabilisé comme frais de crédit-bail. Il faudrait plutôt parler alors de contrat de vente conditionnelle. Pour que ce soit un contrat de crédit-bail, il faudrait que la valeur résiduelle corresponde à la juste valeur marchande au moment considéré. Je ne pense pas que le ministère du Revenu accepte comme loyer, même si cela est présenté comme un crédit-bail, une valeur représente le au prix d'achat de la voiture sur une période de 36 mois.

Mme Collins: J'aimerais discuter ici d'un cas qui m'a valu beaucoup de correspondance de la part d'électeurs qui travaillent dans le secteur de l'immobilier. Voilà des gens qui ont besoin de leur voiture. C'est véritablement un outil de travail. Cependant, dans une ville, les distances parcourues ne sont pas importantes. On fait simplement visiter les maisons aux clients, et les 24,000 kilomètres ne sont pas nécessairement parcourus. Peut-être simplement 20,000. Cela se situe à peu près dans la moyenne des exemples que vous avez cités. Est-ce que vous pourriez me montrer, comme je n'ai pas vraiment vu de tels exemples. . . Voilà des gens qui se plaignent d'être à ce moment-là pénalisés et qui veulent savoir exactement comment ce chiffre de 24,000 kilomètres donne droit à la pleine déductibilité.

M. Dodge: Nous avons travaillé en très étroite collaboration avec les représentants du secteur immobilier, les voyageurs de commerce et un autre groupe. Nous avons convenu avec ces trois groupes qu'un

[*Texte*]

not an unreasonable place to draw the line, essentially leaving things alone above 24,000.

The real estate people of course do not get as badly dinged under this arrangement as they would have under the June rules. A lot of the correspondence we had was about the June rules, and it was very eloquently and well argued. Quite frankly, as we have said before, we had the right principles but the wrong mechanics in the June rules. We had worked through this, and if you take an agent who does 18,000 kilometres then, regardless how much he or she drives for personal use, the most the restriction could be would be three-quarters of the capital cost, 18/24, compared to where he or she is today.

Mrs. Collins: So it is a distinct reduction in deductibility from where they are today?

Mr. Dodge: It is a reduction, absolutely—

Mrs. Collins: Why?

Mr. Dodge: —and the reduction gets bigger the bigger the fraction of the time or the bigger the fraction of the miles that they use it for personal use.

That was one of the fundamental tenets we had, because your capital cost or the depreciation of your automobile does not change very much because of an additional few thousand miles a year of use. Essentially you are bearing all of that on the personal side. So if indeed you have a lot of personal miles and relatively few business miles, then it is appropriate that you get a relatively small deduction for the capital cost. You get full proration, of course, for the operating cost, which just makes plain sense; but for the capital cost you do not. It is only when you get up to substantial business mileage that you go back to the full proration and, as you go up, the greater the amount, if you will, of your depreciation which is really coming from business. So that is the principle.

The real estate people we worked with really did see this. They really hated the mechanics, and they were quite right for the June measure. But both they and the commercial travellers, who tend to drive a bit more, and the automobile associations kicked around numbers anywhere between about 20,000 and 30,000 kilometres, because it is sort of a bell curve if you look at the number of kilometres driven, and that is where the density is the highest.

Mrs. Collins: That is certainly not the message I am getting from my real estate people. They indicate that as far as they are concerned the 24,000-kilometre provision was introduced without consultation and they have been unable to determine its origin or rationale.

Mr. Dodge: Well, there were the three groups—

Mrs. Collins: Can you give something to me so I could send—

[*Traduction*]

plafond de 24,000$ n'est pas du tout déraisonnable, les kilomètres parcourus en sus de ce plafond n'étant pas pris en compte.

Bien entendu, les agents immobiliers seront moins durement touchés par ces nouvelles dispositions qu'ils l'auraient été en vertu des règles proposés au mois de juin. Nous avons reçu de nombreuses lettres au sujet de ces dernières et les arguments étaient présentés de façon très éloquente. J'avoue bien franchement que les règles proposées au mois de juin étaient bonnes pour ce qui est du principe, mais mauvaises pour ce qui est des dispositions d'application. Nous avions calculé qu'un agent immobilier qui parcourt 18,000 kilomètres serait assujetti à une limite de trois quarts du coût en capital, soit 18/24, indépendamment de la proportion des kilomètres parcourus à des fins personnelles.

Mme Collins: Ainsi la déduction est nettement réduite par rapport à son niveau actuel?

M. Dodge: C'est une réduction, absolument. . .

Mme Collins: Pourquoi?

M. Dodge: . . . et la réduction augmente au fur et à mesure que s'accroît la proportion de kilomètres parcourus à des fins personnelles.

C'était l'un des éléments fondamentaux de notre proposition, puisque le coût en capital et l'amortissement de l'automobile varient très peu, même si la voiture est utilisée pour parcourir quelques milles milles de plus par année. La réduction porte essentiellement sur l'utilisation à des fins personnelles. Ainsi, il est tout à fait normal qu'une personne qui utilise énormément sa voiture à des fins personnelles et très peu à des fins d'affaires, obtienne une déduction pour amortissement relativement faible. Toutefois, le calcul au prorata à l'égard des frais d'exploitation demeure intégral, ce qui est tout à fait justifié; toutefois, la déduction pour amortissement est réduite. Ainsi, le plein calcul au prorata de l'amortissement se fait uniquement quand le kilométrage pour affaires est considérable. Voilà le principe.

Les agents immobiliers avec lesquels nous avons travaillé l'ont admis. Ils s'opposaient surtout, avec raison, aux mécanismes de mise en oeuvre des mesures proposées au mois de juin. Cependant, les agents immobiliers et les voyageurs de commerce, qui tendent à utiliser davantage leurs voitures, et les associations de l'automobile, ont examiné l'opportunité d'établir le plafond entre 20,000 et 30,000 kilomètres, puisque le nombre de kilomètres parcourus forme une courbe en cloche et que la densité est plus grande dans cette fourchette.

Mme Collins: Ce n'est certainement pas ce que me disent les agents immobiliers de ma circonscription. D'après eux, le plafond de 24,000 kilomètres a été établi sans qu'ils aient été consultés et ils n'ont pas réussi, depuis, à déterminer l'origine ni les raisons de ce choix.

M. Dodge: Mais, il y a eu les trois groupes. . .

Mme Collins: Pouvez-vous me donner des explications que je pourrai faire parvenir. . .

[*Text*]

Mr. Dodge: —that we worked with very closely—

Mrs. Collins: —it to them from the real estate association saying they agreed to this?

Mr. Dodge: "Agreed" is always a tough word, because what you do is you sit around the table and you work and you try to see where the numbers turn out, and we explored essentially numbers between 18,000 and 36,000.

Mrs. Collins: I do not understand why you need the 24,000. If you are going to prorate business and personal expenses, then why does it matter whether it is 10,000 or 100,000?

Mr. Dodge: The whole point, and where we were getting criticism under the existing rule, is that people who drive relatively little on business in fact are getting treated as if a proportionate part of the capital cost, of their depreciation, was because of the business use when in fact that was really a secondary use and—

• 1115

Mrs. Collins: But in real estate it is not. If you are driving 20,000 miles as a real estate agent in North Vancouver, I think that car is just as important to you as it would be to a business person driving 60,000 kilometres. It is absolutely vital. I do not see why you should be penalized because you have driven fewer than 24,000 kilometres.

Mr. Dodge: It is a question of how that relates to the amount of personal miles.

If you go back to real estate people, they really use the car for real estate purposes. They drive an incidental amount of personal—

Mrs. Collins: They have 2,000 personal or something.

Mr. Dodge: Yes. So there is virtually no proration at all because you would be 18:20. In other words, you would be 95% allowed.

Mrs. Collins: But let us say you had driven 26,000 kilometres, 2,000 personal and 24,000 business.

Mr. Dodge: You would be at 100%.

Mr. Peters: Once you are over 24,000 business, it would be 100%.

Mrs. Collins: But why? That is what I do not understand. Why is not the same—

[*Translation*]

M. Dodge: . . . avec lesquels nous avons travaillé très étroitement. . .

Mme Collins: . . . à ces gens, leur indiquant que l'association immobilière a donné son aval à cette proposition?

M. Dodge: «Donner son aval», c'est peut-être un peu trop précis, puisque nous avons fait un tour de table et nous avons fait les calculs en fonction d'un plafond situé entre 18,000 et 36,000 kilomètres.

Mme Collins: Je ne vois pas pourquoi il est nécessaire de fixer un plafond à 24,000 kilomètres. S'il doit y avoir calcul au prorata des dépenses d'utilisation personnelle et pour affaires, en quoi cela importe-t-il que le kilomètrage soit de 10,000 ou de 100,000?

M. Dodge: Ce qu'il faut retenir—et c'est ce qui a donné lieu aux critiques à l'égard de la règle actuelle—c'est que ceux qui utilisent relativement peu leur voiture pour affaires, peuvent calculer au prorata la déduction pour amortissement comme si la voiture était utilisée uniquement à des fins commerciales, alors que cette utilisation avait une importance secondaire et. . .

Mme Collins: Mais ce n'est pas le cas dans le secteur immobilier. Pour un agent immobilier de Vancouver-nord qui parcourt 20,000 milles, l'utilisation de sa voiture est tout aussi importante qu'elle l'est pour un homme d'affaires qui parcourt 60,000 milles kilomètres. Elle est absolument indispensable. Je ne vois pas pourquoi une personne serait pénalisée du fait qu'elle parcourt moins de 24,000 kilomètres.

M. Dodge: Il s'agit de savoir dans quelle mesure l'utilisation pour affaires se compare à l'utilisation à des fins personnelles.

Si nous reprenons l'exemple des agents immobiliers, ils utilisent réellement la voiture pour faire des ventes. Leur utilisation de la voiture à des fins personnelles est négligeable en proportion. . .

Mme Collins: Ils parcourent environ 2,000 kilomètres à des fins personnelles à peu près.

M. Dodge: Oui. A ce moment-là il y a très peu de calcul au prorata puisque la proportion serait de 18:20. Autrement dit, 95 p. 100 des dépenses pourraient être déduites.

Mme Collins: Mais supposons que l'intéressé parcoure 26,000 kilomètres, dont 2,000 à des fins personnelles et 24,000 à des fins d'affaires.

M. Dodge: Les dépenses seraient déductibles à 100 p. 100.

M. Peters: Une fois franchi le plafond des 24,000 kilomètres pour affaires, la déduction serait de 100 p. 100.

Mme Collins: Mais pourquoi? Voilà ce que je ne comprends pas. Pourquoi n'est-ce pas la même chose. . .

[*Texte*]

Mr. Peters: I think the principle is that you are driving fewer than 24,000 business miles and a lot of personal miles.

Mrs. Collins: But in this instance you are not driving a lot of personal miles.

Mr. Peters: But if you are not driving a lot of personal miles, then, as Mr. Dodge pointed out, the fraction will be very close to 100%, because the proration is only the number of business miles over the total miles. So if you have driven 18,000 business kilometres and 20,000—I think that was your example—in total; namely, 2,000 personal, then your proration will only be 18:20 and you are going to get 95% of your expenses. Now, if you say—

Mrs. Collins: Of all your expenses?

Mr. Peters: Yes.

Mr. Dodge: You are going to get 95% of your allowable capital cost and you are going to get—

Mr. Peters: No, 95% of all of your expenses.

Mr. Dodge: Yes, and then 95% of all your other expenses.

Mr. Peters: So you only run into this, for example, if you have driven 18,000 business miles and 6,000 or 7,000 or 8,000 or 9,000 personal miles. Then the proration will become 18:24. For that purpose, 24,000 is sort of the maximum, which in that example I guess would give you 75%.

Mrs. Collins: I still have a problem with it, of why—

Mr. Peters: Obviously, it is hard to generalize, but for someone who is a full-time real estate salesman, 24,000 kilometres—I know a lot of real estate salesmen as well and, as I say, it is hard to generalize—

Mrs. Collins: If you are in a rural area, sure.

Mr. Peters: —but 24,000, even in an urban area, for a full-time salesman is not a lot. I think the ones who are going to be caught by this rule are the ones who are not full-time salesmen, the ones who are doing it as a part-time business and in fact have quite a significant amount of personal mileage on their car. Their circumstance is perhaps more akin to the fact that they have the car. Sure, it is vital to their business, but it is also vital to their personal life. They have the car for a mixture of personal and business use, but they are not using it full time in their business or even anywhere near full time in their business. For a full-time real estate salesman 24,000 kilometres, going back to miles, is about 18,000 miles.

The Chairman: It is about 16,000 miles or 17,000 miles. I used to drive 20,000 miles as a lawyer.

[*Traduction*]

M. Peters: L'hypothèse, c'est que la personne parcourt moins de 24,000 kilomètres pour affaires et utilise énormément la voiture à des fins personnelles.

Mme Collins: Mais dans l'exemple que je vous ai donné, la personne n'utilise pas beaucoup sa voiture à des fins personnelles?

M. Peters: Mais dans ce cas-là, comme l'a signalé M. Dodge, la fraction sera très près de 100 p. 100 puisque le calcul au prorata tient uniquement compte du nombre de kilomètres parcourus pour affaires par rapport au kilomètrage total. Ainsi, si vous parcourez 18,000 kilomètres par affaires sur un total de 20,000—c'est ce que vous utilisez, je crois, dans votre exemple—ce qui donne 2,000 kilomètres à des fins personnelles, alors le calcul au prorata sur la base de 18:20 vous donnera droit à une déduction de 95 p. 100 de vos dépenses. Par constraste, si vous dites. . .

Mme Collins: De la totalité des dépenses?

M. Peters: Oui.

M. Dodge: Vous aurez le droit de déduire 95 p. 100 de votre coût en capital admissible et. . .

M. Peters: Non, 95 p. 100 de toutes les dépenses.

M. Dodge: Oui, et puis 95 p. 100 de toutes vos autres dépenses.

M. Peters: La réduction intervient uniquement si vous avez parcouru 18,000 kilomètres pour affaires, et 6,000, 7,000, 8,000 ou 9,000 kilomètres à des fins personnelles, par exemple. Le calcul au prorata se fera alors sur la base de 18:24. Aux fins de cet exemple, 24,000 kilomètres, c'est un maximum qui vous donnerait droit à une réduction de 75 p. 100.

Mme Collins: J'ai encore du mal à comprendre pourquoi. . .

M. Peters: Bien entendu, il est difficile de faire des généralisations, mais un agent immobilier qui parcourt 24,000 kilomètres—je connais énormément d'agents et comme je l'ai dit, il est difficile de généraliser. . .

Mme Collins: Cela vaut dans une région rurale, bien sûr.

M. Peters: . . . mais 24,000 kilomètres pour un vendeur à plein temps ce n'est pas beaucoup, même en région urbaine. A mon avis, ce sont ceux qui ne sont pas des vendeurs à plein temps et qui utilisent énormément leur voiture à des fins personnelles qui seront touchés par cette règle. Pour ceux-là, l'utilisation de la voiture est indispensable pour la conduite de leurs affaires, mais elle tient aussi une place importante dans leur vie personnelle. Ils utilisent leur voiture à des fins personnelles et à des fins d'affaires, mais ne l'utilisent pas à plein temps â des fins d'affaires, loin de là. Pour les agents immobiliers à plein temps, 24,000 kilomètres au 18,000 milles. . .

Le président: Cela donne environ 16,000 ou 17,000 milles. Quand j'étais avocat, je parcourais 20,000 milles.

[*Text*]

Mr. Peters: So the ones that are hit by this—

Mrs. Collins: You were a travelling lawyer then.

Mr. Peters: The ones who are affected, and of course in terms of numbers there are many of them, are the part-time real estate sales people.

Mrs. Collins: I know that they are not happy in Capilano. In Capilano you go up hills; it does not require long distances but it takes a lot of gas.

Mr. de Jong: But then you have to go downhill too.

The Chairman: I was wondering if we could complete this subject. David, we are really concerned about the complication here.

Now, David, you had a suggestion that—

Mr. David Weyman (Researcher to the Committee): I was just going to respond to the point made earlier, why you get these differential situations, depending on the number of kilometres driven in the year. There are three examples: 24,000 kilometres, 12,000 kilometres, and 100,000 kilometres.

I think Mr. Peters made the point that you do get different effects between the flat-rate computation and the formula method. I would have thought you could deal with that point by having a broader range of flat rates, more like a graduated-rate scale, but in reverse. You would have 35¢ per kilometer for the first 10,000 or 12,000 kilometers and then you would have a declining rate per kilometer. When you are up at the 100,000 kilometer range, the last 20,000 or 40,000 kilometers would be at a much lower rate, so you could offset the fact that you have your sunk costs recovered as it were. Now you are dealing with just the marginal costs of driving another 20,000 kilometers when you have already driven 80,000. You would be at a much lower rate of cents per kilometer and you would get some equivalence that way.

• 1120

Mr. Dodge: That works very well as long as the car is essentially being used for business. It is exactly perverse if indeed what you have is a fair bit of personal use and a little bit of business use. Think of this example. You drive 25,000 kilometers personal and you do 2,000 kilometers on business. The capital cost involved for those 2,000 kilometers on business is zip. But what you would be treating it as under that sort of system is as if in fact you were driving a vehicle a very limited number of miles a year. That is where you have the problems.

For a total business use you should have a mileage allowance that starts very high and comes down and flattens out. For the partial business, when you are

[*Translation*]

M. Peters: Ainsi, cette règle s'appliquera à ceux. . .

Mme Collins: Vous étiez avocat itinérant à l'époque.

M. Peters: Cette règle s'appliquera à un nombre considérable d'agents immobiliers à temps partiel.

Mme Collins: Je sais que ceux de Capilano sont mécontents. A Capilano, il faut gravir des côtes; les distances ne sont pas énormes mais la consommation d'essence l'est.

M. de Jong: Mais il faut aussi descendre ces côtes.

Le président: Je me demande si nous ne pourrions pas terminer l'examen de cette question. David, vous avez de sérieuses réserves à l'égard de la complexité des propositions.

Vous vouliez, je crois, suggérer que. . .

M. David Weyman (attaché de recherche du Comité): J'allais tout simplement relever le point soulevé plus tôt, à savoir pourquoi le calcul est différent en fonction du nombre de kilomètres parcourus en une année. Il y a trois exemples: 24,000 kilomètres, 12,000 kilomètres et 100,000 kilomètres.

M. Peters a fait valoir, je crois, que le résultat est différent selon qu'on réclame la réduction forfaitaire ou qu'on utilise la formule de calcul. Il me semble que ce problème aurait pu être réglé en prévoyant un nombre plus grand de taux forfaitaires, un peu comme une échelle mobile mais appliquée à l'inverse. Le taux serait de 35c. le kilomètre pour les 10,000 ou 12,000 premiers kilomètres, après quoi il diminuerait progressivement. Pour un total de 100,000 kilomètres environ, les 20,000 ou 40,000 derniers kilomètres donneraient droit à un taux beaucoup plus faible, de manière à refléter le fait que les coûts irrécupérables ont été récupérés en quelque sorte. Rendu là, il s'agit uniquement des coûts marginaux associés à l'utilisation de la voiture pour parcourir 20,000 kilomètres additionnels qui s'ajoutent aux 80,000 déjà parcourus. Ainsi, le taux en cents par kilomètre serait beaucoup plus faible et l'équivalence des deux formules serait respectée.

M. Dodge: Cette formule fonctionne très bien à condition que la voiture soit utilisée essentiellement à des fins d'affaires. Toutefois, elle donne lieu à des distorsions si la voiture est utilisée surtout à des fins personnelles et très peu à des fins d'entreprise. Prenez cet exemple. Vous parcourez 25,000 kilomètres à des fins personnelles et 2,000 kilomètres à des fins d'entreprise. Le coût en capital associé aux 2,000 kilomètres parcourus à des fins d'affaire est nul. Avec la formule que vous proposez, le traitement fiscal serait comparable à celui accordé à l'égard d'un kilométrage annuel très limité. Voilà où se pose le problème.

Dans le cas d'une voiture utilisée uniquement à des fins d'entreprise, la déduction serait très élevée au départ et diminuerait graduellement pour atteindre un palier.

[*Texte*]

driving, let us say, 24,000 personal miles, you ought to have one that comes up and flattens out at the same point. That is the real difficulty we encountered through the whole piece.

Mr. Peters: You could solve that if instead of a graduated scale, you had sort of a matrix that had across the top total kilometers, both business and personal, and down at the bottom the portion of the total that is business and then you went across the line and you tried to identify it. I think mathematically you could make that work.

However, the other flaw with it, just in terms of theory, is that this presupposes that the costs of driving are approximately the same in all circumstances. That is not true. In some areas of the country operating costs are more expensive. In some kinds of businesses, as Mr. Dodge said before, you are driving over pot-holes all the time and your actual repair costs are higher. In some businesses you are driving highway mileage as opposed to urban mileage.

The Chairman: You are dealing with the same problem everywhere though. There has to be some trade-off between absolute fairness and absolute simplicity. The question really is when you attempt to be super fair, you get such super complexity that you lose the fairness in that only people who can well afford to pay the best high-priced help can even understand the damm thing. When Peat Marwick has to produce seven pages of complicated explanation, then I have to say that means that only those who can subscribe to Peat Marwick and can hire a Peat Marwick specialist to do it for them can do their calculations.

I was out in Nanimo on the weekend, speaking to a number of people out there on tax reform and this issue. I suggested to them, well just make it simple, just do 27¢ a kilometer and away we go for the first 5,000 and 21¢ thereafter. Anybody can do that. You have to keep track of your kilometers anyway to have your business use.

One of the accountants said, that is fine except that if I have a client, he is going to want to be calculated out the long way to see if he can save more money that way. Now, that is interesting. So we have a simple method, but we have an alternate method that gets some folks a better deal.

Mr. Peters: Mr. Chairman, I think that is a very valid observation. Anyone who has a significant cost, of course, is going to calculate it under both methods. The purpose of the 27¢, 21¢ simpler alternative is to deal with the fairly *de minimis* situations: the employee who drives 50 miles or something like that. It just is not worth doing the calculation. This means, if he chooses, he does not have to do it.

[*Traduction*]

Dans le cas d'une voiture utilisée occasionnellement à des fins d'entreprise mais à raison de 24,000 kilomètres à des fins personnelles, la courbe de la déduction augmenterait graduellement pour atteindre un palier au même point. Voilà le problème très réel auquel nous nous sommes heurtés.

M. Peters: La solution, ce serait de remplacer l'échelle progressive par une matrice qui indiquerait au haut le nombre total de kilomètres, à des fins d'entreprise et à des fins personnelles, et en bas la proportion du total de kilomètres parcourue à des fins d'entreprise; il suffirait alors de tracer une ligne pour calculer le montant. Le calcul mathématique pourrait alors se faire.

Toutefois, sur le plan théorique, cette proposition comporte une autre lacune en ce sens qu'elle tient pour acquis que les coûts d'utilisation d'une voiture sont sensiblement les mêmes dans tous les cas. Ce n'est pas vrai. Dans certaines régions du pays, les frais d'exploitation sont plus élevés. Dans certains cas, comme M. Dodge l'a déjà dit, les routes sont en très mauvais état et les frais de réparation réels sont très élevés. Dans d'autres cas, la voiture est utilisée pour de longues distances plutôt que pour la conduite en ville.

Le président: Mais le même problème se pose partout. Un compromis s'impose entre l'équité absolue et la simplicité absolue. Quand vous essayez d'être juste à l'extrême, vous obtenez une complexité extrême qui entraîne une diminution de l'équité en ce sens que seuls ceux qui sont en mesure d'obtenir à grand prix les meilleurs conseils possibles sont capables de comprendre les propositions. Quand Peat Marwick doit produire sept pages d'explications très compliquées, cela signifie que les seuls à pouvoir faire le calcul sont ceux qui ont les moyens de retenir les services d'un spécialiste de la firme Peat Marwick.

J'ai rencontré en fin de semaine un certain nombre de personnes à Nanaimo, avec lesquelles j'ai discuté de la réforme fiscale et plus particulièrement de cette question. Je leur ai proposé une formule simple, à savoir 27c. le kilomètre jusqu'à concurrence de 5,000 kilomètres, et 21c. après cela. N'importe qui peut calculer cela. Il faut de toute façon tenir compte du nombre de kilomètres pour obtenir la déduction au titre de l'utilisation à des fins d'entreprise.

Un des comptables m'a répondu que c'était bien beau, mais que ses clients voudraient faire le calcul le plus long pour voir s'ils ne pourraient pas réaliser des économies. Ça, c'est intéressant. Nous pourrions avoir une méthode de calcul simple et une deuxième méthode que pourraient utiliser ceux qui veulent réduire leur coût.

M. Peters: Monsieur le président, cette observation me paraît tout à fait valable. Les contribuables dont les coûts sont assez élevés voudront utiliser les deux méthodes de calcul. La méthode la plus simple, celle des 27c. et des 21c., sera plus attrayante pour l'employé qui utilise peu sa voiture, celui qui parcourt 50 milles par exemple. Dans ces cas-là, le calcul n'en vaut pas la peine. Le contribuable aurait alors le choix de ne pas le faire.

[*Text*]

• 1125

If I can come back to your main point, namely the question of the super complexity in order to achieve super fairness, I think our position is that this is really not super complex. The complexity has been exaggerated. It is new.

The Chairman: Gentlemen, you had the joint committee and you were here. I talked to some accountants last night in Toronto, and I was talking to accountants and tax people out on the island last weekend. You may say it is not complex, but you guys are bright. There are stupid buggers out there. They cannot figure this out. The joint committee is a bunch of dummies, and you know that.

Mr. Peters: Mr. Chairman, the joint committee was really commenting, I think to be fair, on the complexity of the legislation. The legislation is complex, but the application of the rules, once you become a little familiar with them, is not complicated. Our description there, I suggest, illustrates that it is not that difficult. For example, if you take a guy who is either an individual, or self-employed, or receives the use of an employer's car, and if you take a look at our little three-page description, there will be about three or four paragraphs that will apply to him.

In fact, there is very little change even from the previous rules. The largest change is the case of the individual who is driving a business car less than 24,000 kilometers. For a guy who is driving his own car for more than 24,000 business kilometers a year, there is virtually no change from the previous rule. For the guy who is driving less than 24,000, there is one additional fraction that he has to calculate, one additional proration.

Mr. Dodge: The other big group is the employee group, and what we have given them is a simple safe haven route.

The Chairman: We have to leave for a short while. We have a necessity to stand up and bow, but we will be back very quickly. I am going to adjourn the meeting until 12 p.m. We can have another half hour or so, if we can.

Mr. Dodge: Sure.

The Chairman: I would like to go on to the penalty section. You are making certain alterations to penalties. Maybe you could explain them.

• 1200

Mr. Mark Jewett (Legal Counsel, Department of Finance): What aspects would you like to deal with in particular?

The Chairman: Section 163.

[*Translation*]

Vous avez dit tout à l'heure que l'on avait établi des règlements très compliqués simplement pour assurer une plus grande équité; je ne suis pas d'accord car nous croyons que ces règlements ne sont pas vraiment compliqués. On a exagéré les choses. C'est simplement qu'il s'agit de nouveaux règlements.

Le président: Messieurs, vous étiez présents lors des réunions du comité mixte. Hier soir à Toronto j'ai discuté de la question avec des comptables, et la fin de semaine dernière j'ai discuté de la question avec des comptables et des experts en matière d'impôt. Cela ne vous semble peut-être pas très compliqué, mais vous êtes des gens très intelligents. Il y a des gens qui ne sont pas très futés et qui ne comprennent pas toutes ces questions. Nous savons que les membres du comité mixte ne sont pas très intelligents.

M. Peters: Monsieur le président, pour être honnête il faut reconnaître que les membres du comité mixte parlaient de la complexité de la loi. La loi est compliquée, mais la mise en oeuvre des règlements, une fois qu'on les connaît un peu mieux, est assez simple. Notre description prouve bien que ce n'est pas très compliqué. Par exemple, le particulier, celui qui travaille à son propre compte, ou celui qui se sert de la voiture de son employeur, n'est visé que par trois ou quatre des paragraphes de cette description de trois pages.

De fait, on a fort peu changé les règlements précédents. La principale modification vise le particulier qui parcourt moins de 24,000 kilomètres dans une automobile qu'il utilise aux fins de son emploi. Le règlement qui s'aplique à celui qui parcourt plus de 24,000 kilomètres par année pour affaires dans son propre véhicule n'a pratiquement pas changé. Quant au particulier qui parcourt moins de 24,000 kilomètres, il doit faire un petit calcul supplémentaire, établir un autre pourcentage.

M. Dodge: L'autre groupe important est celui des employés; nous leur avons tracé une voie sans risques.

Le président: Nous devons nous rendre à la Chambre voter. Ça ne prendra pas beaucoup de temps. Je vais donc lever la séance; nous reprendrons à midi. Nous pourrons discuter de la question pendant une autre demi-heure si c'est possible.

M. Dodge: Ça me convient.

Le président: J'aimerais maintenant passer aux pénalités. Vous apportez certaines modifications aux pénalités. Pourriez-vous nous les expliquer?

M. Mark Jewett (conseiller juridique, ministère des Finances): Quel article vous intéresse particulièrement?

Le président: L'article 163 de la loi.

[*Texte*]

An hon. member: The late or deficient instalment?

The Chairman: Yes. This is where you go up to 50%.

Mr. Marc Cuerrier (Senior Counsel, Department of Finance): There have been representations on proposed new section 163.1, the late or deficient instalment penalty. Specifically, a number of taxpayers have indicated the $1,000 threshold currently built into this penalty does not address adequately their particular situation. They are mostly big taxpayers, and the $1,000 threshold in the case of a taxpayer paying $100 million in taxes, they were saying, is certainly not adequate from their perspective. Therefore they have asked us to look into the possibility of having a dual threshold, which would involve an absolute dollar threshold of $1,000, or, alternatively—

The Chairman: A percentage of the tax.

Mr. Cuerrier: —a percentage threshold.

The Chairman: That was really what was bothering us in proposed new section 163.4 or something like that. What was really bothering me was that you have a situation of $1,000 and the guy is $1,100 short in instalment payments. That is not a lot of tax. All of a sudden you charge him a 50% penalty.

Remember, there is no discretion about the penalty, presumably. Presumably Revenue Canada will just impose it, as they always impose it. You cannot do anything about it except pay it, because they garnishee you.

• 1205

Mr. Cuerrier: The numbers we have calculated, Mr. Chairman, with respect to the effect of the $1,000 threshold, if you take the example of an individual making quarterly instalments, are that it would take something around a $15,000 tax differential before the penalty is triggered.

The Chairman: Why? How do you say that?

Mr. Cuerrier: The penalty only applies to interest above $1,000, and you will only get interest above—

The Chairman: Oh, I see, it is interest penalty of $1,000.

Mr. Cuerrier: Right. Therefore you would only get interest above $1,000 if the tax differential is somewhere around $14,000 or $15,000. That is a rather important tax differential. As a matter of fact, I think the Revenue people have calculated that this threshold will have the effect of removing something like 90% of the taxpayers who were charged with instalment interest from the scope of this penalty.

Mr. Cassidy: One has to declare interest. I am usually in this situation, or have been in the past. If a taxpayer

[*Traduction*]

Une voix: Les acomptes tardifs ou insuffisants?

Le président: C'est exact. Selon les modifications apportées, la pénalité passerait à 50 p. 100.

M. Marc Cuerrier (avocat-conseil, ministère des Finances): Bien des gens nous ont fait connaître leurs opinions sur le nouvel article 163.1, pénalités en cas d'acomptes tardifs ou insuffisants. Plus précisément, certains contribuables ont signalé que le seuil de 1,000$ qui est actuellement prévu dans la disposition portant sur la pénalité n'est pas réaliste dans leur cas. Il s'agit principalement de gens qui paient beaucoup d'impôt, et parler de la première tranche de 1,000$ d'intérêt imposé à un contribuable qui paie 100 millions de dollars d'impôt n'est pas adéquat. Ils ont donc demandé d'envisager la possibilité de prévoir deux paliers différents; ainsi il y aurait un palier en dollars absolus de 1,000$ et, également. . .

Le président: Un pourcentage de l'impôt.

M. Cuerrier: Un pourcentage.

Le président: C'est justement ce qui nous tracassait au nouvel article 163.4, je crois. En effet, vous prévoyez un seuil de 1,000$; supposons qu'une personne a un acompte en souffrance de 1,100$. Ce n'est pas beaucoup. Soudainement il est tenu de payer une pénalité de 50 p. 100.

N'oubliez pas qu'on ne semble prévoir aucun pouvoir discrétionnaire à cet égard. Tout semble indiquer que les fonctionnaires de Revenu Canada imposeront cette pénalité, peu importe les circonstances, comme ils le font habituellement. Vous n'avez pas vraiment le choix, parce que de toute façon, la loi permet la saisie-arrêt.

M. Cuerrier: D'après nos calculs, monsieur le président, en ce qui a trait au seuil de 1,000$, le particulier qui fait des paiements à tous les trois mois ne se verrait imposé cette pénalité seulement lorsqu'il y aurait une différence de 15,000$ d'impôt.

Le président: Pourquoi?

M. Cuerrier: La pénalité ne vise que l'intérêt de plus de 1,000$, et pour qu'il y ait de l'intérêt de plus de 1,000$, il faut que. . .

Le président: Ah, je vois, il s'agit d'une pénalité qui s'applique à chaque tranche de 1,000$ d'intérêt.

M. Cuerrier: C'est exact. Ainsi, votre intérêt ne dépasserait 1,000$ que si l'impôt à payer était d'environ 14,000$ ou 15,000$. C'est quand même un chiffre important. De fait, je crois que les fonctionnaires du ministère du Revenu ont calculé qu'en fixant le seuil à 1,000$, environ 90 p. 100 des contribuables qui ont été forcés de payer des intérêts sur leurs versements en souffrance ne seraient pas visés par la nouvelle pénalité.

M. Cassidy: Il faut déclarer les intérêts comme revenu. J'ai habituellement dû le faire par le passé. Si un

[*Text*]

who is paying by instalments is late in paying the instalments—is that correct?—

Mr. Cuerrier: Right.

Mr. Cassidy: —it is then that you charge interest, but if it is a taxpayer with substantial instalments and he is late, then the penalty applies. If it is just an ordinary Joe or Jane, for example somebody in my constituency who has a small consulting business, who maybe gets behind in their instalments by $4,000 or $5,000, and maybe has incurred a few hundred dollars of interest as a consequence, they do not get penalized. Is that correct?

Mr. Cuerrier: Oh, they would not even come near that penalty. The $1,000 threshold will virtually ensure that the first $1,000 cannot be penalized under this provision.

The Chairman: When I was practising law, you would often, as a partner, not be anywhere sure where you were really going to come out at the end of the year. While you took draws throughout the year and you kicked in some money, you had a difficult time really being sure where you were going to come out. Are you not likely to hit some people that way with this, without some sort of a percentage as well as the $1,000 interest? I know it is based on the previous year, but it is—

Mr. Cuerrier: For individuals it is based on the previous year or the current year, whichever yields the lowest amount of tax.

The Chairman: I had a guy after me earlier this week who said, I cannot figure out what I should pay, because I had a very large capital gain that was taxable last year—last year's income is just totally unrealistic.

Mr. Cuerrier: This is precisely why, Mr. Chairman, the threshold approach was pursued and this percentage threshhold suggestion is being considered. This will effectively have the effect of establishing some sort of a margin of error of $1,000, or 25% of the tax payable by instalment, which will ensure that the penalty is only triggered in a case of substantial non-compliance with the instalment requirements.

The Chairman: What is the evidence of non-compliance here? I mean people owing a great pile of money. Secondly, what is the evidence of. . .? Let us face it, the interest is not deductible interest. A person cannot use it as a borrowing deductible interest situation. They are paying non-deductible interest here.

Mr. Cuerrier: The Revenue department has compiled some numbers with respect to—

The Chairman: Maybe we could have those.

[*Translation*]

contribuable qui paie par versements est en retard—est-ce exact?

M. Cuerrier: C'est exact.

M. Cassidy: . . . vous prélevez alors des intérêts; cependant s'il s'agit d'un contribuable qui paie des versements périodiques importants et qu'il est en retard, il serait visé par la nouvelle pénalité. S'il s'agit de monsieur Tout-le-Monde, par exemple un contribuable de ma circonscription qui possède une petite société d'expert-conseil, et qui accuse peut-être un retard de 4,000$ ou 5,000$ dans ses paiements, et à qui on a imposé quelques centaines de dollars d'intérêt, il ne sera pas pénalisé. Est-ce exact?

M. Cuerrier: Il n'aura aucune chance d'être pénalisé. Ce seuil de 1,000$ permet d'assurer que la première tranche de 1,000$ d'intérêt ne fera pas l'objet d'une pénalité aux termes de la nouvelle disposition.

Le président: Lorsque j'étais avocat, j'ai constaté que souvent, à titre d'associé, je n'avais vraiment aucune idée de quelle serait ma situation financière à la fin de l'année. Même si pendant l'année nous obtenions de l'argent et nous en versions au cabinet, nous ne savions vraiment pas quelle serait la situation à la fin de l'année. N'est-il pas possible que certaines des personnes qui se trouvent dans cette situation soient visées par cette nouvelle disposition si vous ne prévoyez pas, en plus de la tranche de 1,000$ d'intérêt, un pourcentage bien déterminé? Je sais qu'on s'inspire des chiffres de l'année précédente, mais. . .

M. Cuerrier: Pour les déclarations des particuliers on s'inspire de l'année précédente ou de l'année en cours, en choisissant l'année où les impôts sont le moins élevés.

Le président: Un peu plus tôt cette semaine un type m'a dit qu'il n'arrivait pas à calculer ce qu'il devait payer; en effet il avait obtenu des gains en capitaux importants l'année précédente—des gains imposables—et il me disait que le revenu calculé pour l'année dernière n'était absolument pas réaliste.

M. Cuerrier: C'est justement pourquoi, monsieur le président, nous avons décidé d'établir un seuil. C'est pourquoi nous envisageons également la possibilité de prévoir un seuil-pourcentage, comme certains l'on proposé. Nous établirons ainsi, en quelque sorte, une marge d'erreur de 1,000$ ou de 25 p. 100 de l'impôt payable par versement; de cette façon la pénalité ne sera imposée que lorsqu'il y aura non-conformité flagrante à l'égard des exigences en matière de versements.

Le président: Mais comment pouvez-vous déterminer s'il y a eu non-conformité? Il y a des gens qui doivent beaucoup d'argent. Comment savez-vous. . .? Écoutez, cet intérêt n'est pas déductible. Un contribuable ne peut pas déduire cet intérêt, comme c'est le cas pour certains prêts. Ainsi, ces contribuables doivent payer des intérêts qui ne sont pas déductibles.

M. Cuerrier: Le ministère du Revenu a fait certains calculs en ce qui a trait. . .

Le président: Pourriez-vous nous les donner?

[*Texte*]

Mr. Dodge: I would ask Claude McDonald to join us, Mr. Chairman.

Mr. Claude McDonald (Director, Legislative Affairs Directorate, Department of National Revenue): We have some statistics. I believe they are based on the 1982 year. There are approximately 840,000 individuals who should have made instalments and 459,000 of those did not make instalments—55% of non-compliance.

• 1210

Mr. Cassidy: Did not make any instalments—

Mr. McDonald: Right.

Mr. Cassidy: —or had delays?

Mr. McDonald: Did not make any instalments.

With this $1,000 threshold, approximately 42,000 people will be subject to this penalty of 50% of the interest charged in excess of $1,000.

The Chairman: That is a lot of people, and that is 1982 when times were not all that good.

Mr. McDonald: That is roughly 10% of the people who are not complying.

Mr. Cassidy: If I can get it corrected then, if you say the income tax that would accrue on somebody, then you would not really come into this clause until you had an income on which tax was payable in instalments of around $60,000 or so a year.

Mr. McDonald: A little less than that, I think.

Mr. Cassidy: A little less, but in that range.

The Chairman: Quite a bit less than that.

Mr. Cassidy: Therefore the bulk of the people who do not pay by instalments where they should now—this may be a contract wood shop in Almonte or somebody who is running a small unincorporated business out in Victoria, something like that—it is people like that who would form the bulk of those 450,000 non-filers.

Mr. McDonald: Sure. They would be people whose instalment interest was less than $1,000. They will not be affected by this.

The Chairman: But in 1982, 42,000 people would have benn hooked by this.

Mr. McDonald: Right.

The Chairman: And that is 1982.

Mr. McDonald: Right.

[*Traduction*]

M. Dodge: Je demanderai donc à Claude McDonald de se joindre à nous, monsieur le président.

M. Claude McDonald (directeur général, Affaires législatives, ministère du Revenu national): Nous avons certaines statistiques qui, si je ne me trompe, ont été établies pour l'année 1982. Environ 840,000 particuliers auraient dû faire des versements cette année-là et 459,000 n'en ont pas fait—il y avait donc un taux de non-conformité de 55 p. 100.

M. Cassidy: Des gens qui n'ont pas fait d'acompte provisionnel. . .

M. McDonald: C'est juste.

M. Cassidy: ..ou qui ont eu des retards?

M. McDonald: Des gens qui n'ont pas fait d'acompte provisionnel.

Avec le seuil de 1,000$, environ 42,000 personnes se verront imposer la pénalité de 50 p. 100 de l'intérêt en sus du 1,000$.

Le président: Cela fait beaucoup de personnes, et c'était en 1982, alors que la situation économique n'était pas très bonne.

M. McDonald: Cela représente environ 10 p. 100 des gens qui ne se conforment pas aux règles.

M. Cassidy: Précisons, donc. Si vous parlez de l'impôt sur le revenu que devra payer un contribuable, celui-ci n'est véritablement visé par cet article que lorsque son impôt doit être payé par tranches d'environ 60,000$ par année.

M. McDonald: Je pense que c'est un peu moins que cela.

M. Cassidy: Un peu moins, mais aux environs de cette somme.

Le président: C'est beaucoup moins que cela.

M. Cassidy: Par conséquent, la majorité des gens qui devraient payer leurs impôts par acompte provisionnel mais qui ne le font pas—il pourrait s'agir du propriétaire d'un atelier de menuiserie à contrat d'Almonte, ou du propriétaire d'une petite entreprise non constituée en corporation à Victoria, quelque chose de ce genre—ce sont des gens comme ceux-là qui forment la majorité des 450,000 non-déclarants.

M. McDonald: Oui. Ce sont les gens qui ont accumulé moins de 1,000$ d'intérêt sur leurs acomptes en souffrance. Ils ne seront pas touchés par ces mesures.

Le président: Mais en 1982, 42,000 personnes auraient été frappées par cette mesure.

M. McDonald: Effectivement.

Le président: C'est en 1982.

M. McDonald: Oui.

[*Text*]

The Chairman: Mr. McDonald, you are in the department. How much more money are we collecting in 1987 than we did then?

Mr. McDonald: I do not know. Undoubtedly that figure would have gone up.

The Chairman: Is it safe to say that you doubled?

Mr. McDonald: I think that would be a little high. Perhaps 60,000.

Mr. Cassidy: You could be talking about 100,000 people in fact, I would suspect.

Basically this is a cashflow measure as far as the department is concerned, is it not, that the Department of Finance would like to have the money now rather than waiting until next year for it?

Mr. McDonald: I guess really we are concerned about people who do not make instalments and they go out and gamble the money and they become a very bad collection problem for us down the road.

Mr. Cassidy: So it is partly administration and partly cashflow.

Mr. McDonald: Yes. We just do not want those people to get into serious tax arrears problems.

Mrs. Collins: Just a couple of questions, because I have had problems on this issue of instalment payments. They may not directly relate to these new provisions, but there is the problem that people are not aware that they should be paying on instalments and that then the tax department comes back and imposes penalties because they have not paid. I am thinking of people who have income from bonds and. . . The minister advised me that there is going to be something on the income tax form this year to make it a little clearer, but I get a lot of people in that situation.

The second problem is seasonal businesses; students, for example, who are running a business for six months a year, paint shops, and yet they are required to pay income tax instalments throughout the year when there is no income. I have written to the ministers about this several times, and I just feel that there should be provision to look after seasonal businesses, instalments that only have to be paid during the time the business is operating.

Mr. McDonald: Yes. We do have a sort of a "contra-interest" system so that if you miss your first couple of instalments then you can sort of double up on the last two instalments, pay more than the fair share, and the credit interest that your overpayments in those last two instalments would generate would offset the interest charged on the first two. So that takes care of the problem in part, but it is not a complete answer.

[*Translation*]

Le président: Monsieur McDonald, vous travaillez pour le ministère. Combien d'argent percevons-nous de plus en 1987 qu'à l'époque?

M. McDonald: Je ne sais pas. Mais c'est sans doute plus qu'avant.

Le président: Aurais-je raison de supposer que ce chiffre a doublé?

M. McDonald: Je pense que ce serait un peu excessif. Peut-être 60,000.

M. Cassidy: J'ai l'impression qu'il s'agirait de quelque 100,000 personnes.

Cette mesure a essentiellement pour but d'améliorer les liquidités du ministère, n'est-ce pas? Le ministère des Finances voudrait ainsi toucher l'argent immédiatement au lieu d'attendre jusqu'à l'an prochain.

M. McDonald: Ceux qui nous inquiètent, ce sont les gens qui ne payent pas d'acompte provisionnel et qui perdent leur argent au jeu, de sorte qu'il devient très difficile pour nous de récupérer plus tard l'argent qu'ils doivent au fisc.

M. Cassidy: En d'autres termes, c'est une question à la fois d'administration et de liquidités.

M. McDonald: Oui. Nous voulons simplement éviter que ces gens accumulent de sérieux arriérés d'impôt.

Mme Collins: Je voudrais vous poser seulement quelques petites questions, car j'ai eu des problèmes avec toute la question des acomptes provisionnels. Cela ne touche pas nécessairement les nouvelles dispositions, mais il arrive que des gens ne soient pas au courant du fait qu'ils devraient verser des acomptes provisionnels et ils se voient imposer des amendes par le ministère du Revenu parce qu'ils n'ont rien payé. Je pense entre autres à ceux dont le revenu provient d'obligations, et. . . Le ministre m'a dit que la formule de déclaration d'impôt de cette année allait comporter des explications plus précises, mais beaucoup de gens dans cette situation s'adresse à moi.

Le second problème concerne les entreprises saisonnières; par exemple des étudiants qui exploitent une entreprise, un atelier de peinture, pendant six mois de l'année, mais qui doivent quand même verser des acomptes provisionnels pendant toute l'année, même lorsqu'ils ne font pas d'argent. J'ai écrit aux ministres concernés à plusieurs reprises, et il me semble que la loi devrait prévoir une disposition exigeant que les entreprises saisonnières ne versent des acomptes que lorsqu'elles sont ouvertes.

M. McDonald: Oui. Nous avons mis sur pied une espèce de système de «contre-intérêt» qui fonctionne ainsi: si vous ratez les deux premiers acomptes provisionnels, vous pouvez doubler les deux derniers, c'est-à-dire payer plus que le montant requis, de sorte que l'intérêt qui vous sera crédité à la suite du trop-payé des deux derniers acomptes suffira pour compenser l'intérêt dû sur les deux premiers. Le problème est ainsi résolu en partie, mais pas entièrement.

[*Texte*]

Some day it would be nice for us to be able to send little reminders to people that they are liable to make instalments and perhaps even give them the amount of instalment they would have to make based on their last year's income. I think we are about two years away from doing that, but we are working on it, trying to. . .

Mrs. Collins: The other problem is seniors who do not get their bond interest until October or November 1 and yet they are having to pay income tax instalments throughout the year when they do not have money.

• 1215

Mr. McDonald: Yes, we have an exemption—I forget the level of it—where you do not have to make instalments if your income—

The Chairman: Total tax of $1,000 is your *de minimus* rule.

Mr. McDonald: That takes care of part of the problem.

Mrs. Collins: Not the problems I have.

The Chairman: Mr. McDonald, I find that the penalty is a bit extra, and I wonder how you justify the 50%; in other words, interest plus interest on the interest at 50%. If the guy is in trouble, what you do is add a 50% penalty interest on the tax. It seems to me to be—

Mr. McDonald: Some of these people are not in trouble, Mr. Chairman. They are just people who do not like to make instalments. If the interest rate is 10%, the 50% penalty equates to another 5% interest. I think that is the regime Quebec has. I think they charge about 5% in addition to the prescribed rate of interest for deficient instalments. We are told that has had a good effect in encouraging people to make instalments in Quebec. We asked them for statistics, and they were not able to give us any statistics, but their strong impression was that it had a good effect in encouraging people to make instalments.

Mr. Cassidy: I have other questions relating to the whole penalty area. On the failure to file, I am not clear whether that is an administrative or court action. It appears that penalties can be assessed for failure to file; that is, the department itself can decide that a taxpayer has failed to file and is therefore to be assessed for having failed to do so. Do they not need to take that person to court? I am not quite sure about that.

Mr. Cuerrier: All penalties, Mr. Chairman, as opposed to offences are assessed, just like tax or interest is assessed under the Income Tax Act. But, of course, that assessment, like an income tax assessment or substantive tax assessment, it appealable following the ordinary appeal

[*Traduction*]

Ce serait bien si nous pouvions un jour envoyer aux gens des rappels pour leur dire qu'ils doivent verser des acomptes, et peut-être aussi leur proposer un montant en fonction de leur revenu de l'année précédente. Je crois que nous serons en mesure de le faire d'ici deux ans, mais nous y travaillons, nous essayons. . .

Mme Collins: Il y a aussi le problème des personnes âgées qui ne touchent pas d'intérêt sur leurs obligations avant octobre ou le premier novembre, et qui doivent pourtant verser des acomptes provisionnels pendant toute l'année, alors qu'ils n'ont pas d'argent.

M. McDonald: Oui, il y a une exemption—je ne me souviens plus du niveau—en vertu de laquelle il n'est pas nécessaire de verser des acomptes, si le revenu. . .

Le président: Votre règle *de minimis* est pour un total d'impôt de 1,000$.

M. McDonald: Cela règle une partie du problème.

Mme Collins: Pas mes problèmes à moi.

Le président: Monsieur McDonald, je trouve cette pénalité un peu excessive, et je me demande comment vous pouvez justifier un taux de 50 p. 100. Comment pouvez-vous justifier d'imputer de l'intérêt, plus de l'intérêt sur l'intérêt à un taux de 50 p. 100? Si le type est en difficulté, vous lui imposez une pénalité de 50 p. 100 d'intérêt sur la taxe. Cela me semble. . .

M. McDonald: Monsieur le président, certaines de ces personnes ne sont pas en difficulté. Ce sont simplement des gens qui n'aiment pas verser des acomptes provisionnels. Si le taux d'intérêt est de 10 p. 100, la pénalité de 50 p. 100 ne représente que 5 p. 100 d'intérêt de plus. Je pense que c'est la même chose au Québec, où le gouvernement impose une pénalité de 5 p. 100 en sus du taux d'intérêt prescrit pour les acomptes insuffisants. Apparemment, cela encouragerait les Québécois à verser des acomptes. Nous avons demandé des statistiques, mais ils n'ont pas pu nous en fournir. Cependant, les responsables ont la nette impression que cette mesure a eu pour résultat d'encourager les gens à verser des acomptes provisionnels.

M. Cassidy: J'aimerais vous poser d'autres questions sur toute la question des pénalités. Je n'ai pas bien compris si, en cas de non-production, vous prenez des mesures administratives ou si vous entreprenez des poursuites. Il semble que l'on puisse imposer des pénalités pour non-production; en d'autres termes, le ministère peut décider qu'un contribuable n'a pas produit de déclaration et qu'il doit donc être pénalisé. N'est-il pas nécessaire d'entreprendre des poursuites judiciaires? Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris.

M. Cuerrier: Monsieur le président, les pénalités, par opposition aux infractions, sont imposées, comme l'impôt ou l'intérêt est imposé en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Bien entendu, tout comme une cotisation fiscale ou une cotisation fiscale approximative, la décision

[*Text*]

and objection procedure set out in the act for assessments of tax as well as interest. Therefore, penalties are subject to review by the court system just like any other assessment of tax.

The Chairman: Wait a minute, that is not quite so.

Mr. Cassidy: It was a previous procedure some time ago that in fact you actually had to bring people to court for failure to file. Is that correct?

Mr. Cuerrier: You are probably referring to the offences provision as distinct from the civil penalties. These have to be prosecuted, and they are normally prosecuted under section 238 or 239 of the Income Tax Act. They are prosecuted by way of summary conviction or indictment, as the case may be. But this is very different from the civil penalty we have in sections 162 and 163 of the act. These can be assessed just as the tax is assessed by the minister, subject to the normal appeal and objection procedure.

Mr. Cassidy: Right. Now, at present there is a penalty of 5% if, let us suppose, a taxpayer has $10,000 of tax liability and when he eventually gets around to filing a return, which has been delayed and which has not been submitted on time. Is that correct?

Mr. Cuerrier: There is a penalty in section 162 for failure to file as and when required by the act, yes.

Mr. Cassidy: Okay. So let us suppose the taxpayer has $10,000 due and that the return is a year overdue in being submitted. Now, when it is submitted, they currently have to pay interest on the unpaid tax plus a 5% penalty plus a 1% penalty per month. Is that correct?

Mr. Cuerrier: That is correct. Section 162 provides for a 5% penalty of the outstanding tax plus an additional charge of 1% for every month during which the failure continues, which at the most could amount to 17%.

Mr. Cassidy: Currently, what is the interest you charge on unpaid tax?

• 1220

Mr. Cuerrier: The current prescribed rate for these purposes, I think is 9%.

Mr. Cassidy: It is 9%, so it is a good deal.

The Chairman: The payment is not deductible remember.

Mr. Cassidy: Oh, it is not deductible. I see.

The Chairman: That is right.

Mr. Cassidy: Therefore, if it is delayed for a year then the taxpayer pays $900 plus 1% a month, which is another $1,200—

Mr. Cuerrier: It is 17% overall.

[*Translation*]

relative à une cotisation fiscale ou à l'intérêt peut être portée en appel en suivant la procédure habituelle d'appel et d'objection énoncée dans la loi. Par conséquent, les pénalités peuvent être révisées par le système judiciaire, comme n'importe quelle autre cotisation fiscale.

Le président: Un instant, ce n'est pas tout à fait vrai.

M. Cassidy: Il y a un certain temps, en vertu de l'ancien système, les contribuables pouvaient être traînés en cour pour non-production, n'est-ce pas?

M. Cuerrier: Vous parlez sans doute de la disposition sur les infractions par opposition aux pénalités prévues au Code civil. Elles entraînent des poursuites, habituellement en vertu de l'article 238 ou 239 de la Loi de l'impôt sur le revenu. La poursuite se fait par procédure sommaire ou par mise en accusation, selon le cas. Mais ce cas est très différent des pénalités prévues au Code civil en vertu des articles 162 et 163 de la loi. Les pénalités peuvent être imposées, tout comme l'impôt est imposé par le ministre et l'intéressé peut avoir recours à la procédure normale d'appel et d'objection.

M. Cassidy: Très bien. À l'heure actuelle, un contribuable qui doit, par exemple, 10,000$ d'impôt et qui produit sa déclaration en retard est assujetti à une pénalité de 5 p. 100, n'est-ce pas?

M. Cuerrier: Oui, l'article 162 prévoit une pénalité pour non-production, lorsque la loi l'exige.

M. Cassidy: Bon. Donc, supposons que le contribuable doit 10,000$ et que sa déclaration est en retard d'un an. À l'heure actuelle, au moment de la production de la déclaration, le contribuable doit verser de l'intérêt sur l'impôt en souffrance, en plus d'une pénalité de 5 p. 100, et d'une autre pénalité de 1 p. 100 par mois. Est-ce bien cela?

M. Cuerrier: C'est juste. L'article 162 prévoit une pénalité de 5 p. 100 pour l'impôt en souffrance, plus des frais additionnels de 1 p. 100 par mois pour la durée de la non-production. Ces deux pénalités, ensemble, ne doivent pas dépasser 17 p. 100.

M. Cassidy: Quel est le taux actuel d'intérêt sur l'impôt non payé?

M. Cuerrier: Le taux actuel prescrit est de 9 p. 100, je crois.

M. Cassidy: À 9 p. 100, c'est une bonne affaire.

Le président: Rappelez-vous que le paiement n'est pas déductible.

M. Cassidy: Ah, je vois, ce n'est pas déductible.

Le président: C'est juste.

M. Cassidy: En d'autres termes, si le paiement est retardé d'un an, le contribuable doit payer 900$, plus 1 p. 100 par mois, ce qui donne 1,200$ de plus. . .

M. Cuerrier: C'est 17 p. 100 au total.

[*Texte*]

Mr. Cassidy: —plus a $500 penalty, is that correct?

Mr. Cuerrier: The penalty is 5% plus 1% a month. So in your scenario the taxpayer would incur the largest possible penalty, which would be a 17% penalty.

Mr. Cassidy: I see. So after 12 months the penalty would not increase any further, is that it?

Mr. Cuerrier: No. It is capped at 12 months maximum.

Mr. Cassidy: Okay. And then under the new provisions, you are proposing that it should be—

Mr. Cuerrier: But interest is not capped, obviously.

Mr. Cassidy: I am sorry.

Mr. Cuerrier: The interest is not capped. I am only talking about the penalty.

The Chairman: You are talking about a penalty of 17% and on top of that there is interest at 9%.

Mr. Cuerrier: Of course.

Mr. Cassidy: But you are suggesting that in future, on the first round there effectively be only a token penalty for a failure to file.

Mr. Cuerrier: No.

Mr. Cassidy: And that subsequent to that your record cleans up. You can get to do that once every three years, is that correct?

Mr. Cuerrier: No, that is not correct, Mr. Chairman. The suggestion is to leave subsection 162.(1) as it is; in other words, to have the current penalty continue to apply to the first occurrence—that is a 17% maximum penalty—and to have a stiffer penalty for repeated occurrences. That would be governed by subsection 162.(2), which effectively would apply if there is within a three-year period a repeated failure to file only.

Mr. Cassidy: Okay. The explanatory notes then are, in fact, a bit misleading. It is a minimum $25 penalty for the first occurrence, but that is in addition to the current 5% plus 1% per month penalty.

Mr. Cuerrier: That is correct. Effectively, the minimum $25 charge, I think we are considering as part of representations that were made. We are looking at that minimum as well. The suggestion is that it should be eliminated.

Mr. Cassidy: It should be eliminated.

Mr. Cuerrier: That the *de minimis* charge should be eliminated and the regular penalty should apply the way it has in the past.

Mr. Cassidy: What happens to a taxpayer now who submits his tax return—let us see, now it is the end of April, is it not, that they are due—on the day after the deadline, on May 2, or whatever it was this year?

[*Traduction*]

M. Cassidy: . . . plus une pénalité de 500$, n'est-ce pas?

M. Cuerrier: La pénalité est de 5 p. 100, plus 1 p. 100 par mois. Donc, d'après le scénario que vous proposez, le contribuable se verrait imposer la pénalité maximale, c'est-à-dire 17 p. 100.

M. Cassidy: Je vois. Donc, après 12 mois, la pénalité n'augmentera plus, n'est-ce pas?

M. Cuerrier: Non. Un plafond est imposé à 12 mois.

M. Cassidy: Très bien. Et en vertu des nouvelles dispositions, vous proposez que cela soit. . .

M. Cuerrier: Bien entendu, il n'y a pas de maximum pour l'intérêt.

M. Cassidy: Pardon?

M. Cuerrier: Il n'y a pas de plafond pour l'intérêt. Je ne parlais que de la pénalité.

Le président: Vous dites qu'il y a une pénalité de 17 p. 100 à laquelle vient s'ajouter un taux d'intérêt de 9 p. 100.

M. Cuerrier: Bien entendu.

M. Cassidy: Mais vous disiez qu'à l'avenir, au début, il ne devrait y avoir qu'une pénalité symbolique pour non-production.

M. Cuerrier: Non.

M. Cassidy: Et qu'après cela, on passe l'éponge sur le dossier. Vous pouvez le faire une fois par trois ans, n'est-ce pas?

M. Cuerrier: Non, monsieur le président, ce n'est pas cela. Nous voulons laisser le paragraphe 162.(1) tel quel; en d'autres termes, nous voulons que la pénalité actuelle continue d'être imposée à la première infraction—c'est-à-dire la pénalité maximum de 17 p. 100—et qu'une pénalité plus sévère soit imposée pour les récidives. Cette mesure serait régie par le paragraphe 162.(2), qui ne s'appliquera qu'en cas d'une autre non-production à moins de trois ans de la première.

M. Cassidy: Très bien. Dans ce cas-là, les notes explicatives sont un peu trompeuses. On parle d'une pénalité minimum de 25$ pour la première infraction, mais cela vient s'ajouter à la pénalité actuelle de 5 p. 100 plus 1 p. 100 par mois.

M. Cuerrier: C'est juste. En fait, nous sommes en train d'examiner la pénalité minimum de 25$ à la suite des représentations qui nous ont été faites. Nous sommes aussi en train d'examiner ce minimum. Certains voudraient qu'elle soit éliminée.

M. Cassidy: Il faudrait l'éliminer.

M. Cuerrier: Il faudrait que les frais *de minimis* soient éliminés et que la pénalité habituelle s'applique, comme avant.

M. Cassidy: Qu'arrive-t-il à un contribuable qui produit sa déclaration le lendemain de la date limite—voyons voir, on les exige à la fin d'avril n'est-ce pas—le 2 mai, ou le lendemain de la date à laquelle on l'exigeait cette année?

[*Text*]

Mr. Cuerrier: Maybe the Department of National Revenue might—

Mr. Cassidy: If they have no tax due, then there is no problem.

Mr. Cuerrier: No.

Mr. Cassidy: But if they owe tax, what happens to them now? What penalties, if any, are assessed?

Mr. McDonald: It is 5% of the tax owing.

Mr. Cassidy: That means, therefore, that a taxpayer who has $100,000 in tax owing and who is late by one day, can suffer a penalty of $5,000. Is that correct?

Mr. McDonald: Right.

Mrs. Collins: And 1% per month, I believe.

Mr. Cassidy: Yes.

Mr. Peters: But if I might just interrupt for a moment, that taxpayer, had he complied with all of the other rules, would probably not have very much tax owing, either because it would have been withheld if he was employed, or he would have paid instalments or something like that. So in your hypothesis, he first of all would probably have been deficient in his instalments, although not necessarily.

The Chairman: Mr. Peters, what would happen though if the effect of not paying is because of reassessment based on whether something is of capital gain tax-free or not?

Mr. Peters: In the previous year.

The Chairman: In the previous year, yes. In other words, this lovely income tax of ours is a simple, straightforward thing, and most people can read it and file a return. But what happens if they do not read it too accurately and they make a mistake?

Mr. Short: There is no problem, Mr. Chairman, if he files his return on the due date.

Mr. Cuerrier: This characterization has no effect whatsoever on the failure to file the return.

Mr. Peters: Yes, but the point I was making was that in Mr. Cassidy's example there would have to be a number of things that would have to occur before he would be subject to this penalty. One is that he must have underpaid his instalments, which I agree could arise for other reasons. Secondly, he has to have in fact filed his return late. Had he not committed both of these errors, he would not have been subject to it at all.

• 1225

Mr. Cassidy: Let us take the instance then where, whether by accident or design, a return is filed on time, but then subsequently it is found, shall we say, that a

[*Translation*]

M. Cuerrier: Peut-être le ministère du Revenu national pourrait-il. . .

M. Cassidy: Si le contribuable ne doit pas d'impôt, il n'y a pas de problème.

M. Cuerrier: Non.

M. Cassidy: Mais s'il en doit, qu'arrive-t-il maintenant? Quelles pénalités lui impose-t-on, le cas échéant?

M. McDonald: La pénalité est de 5 p. 100 de l'impôt en souffrance.

M. Cassidy: En d'autres termes, le contribuable qui doit 100,000$ et qui produit sa déclaration en retard d'une journée peut se voir imposer une pénalité de 5,000$, n'est-ce pas?

M. McDonald: Exactement.

Mme Collins: Et 1 p. 100 par mois, je crois.

M. Cassidy: Oui.

M. Peters: Permettez-moi de vous interrompre un instant. Si le contribuable en question s'était conformé à toutes les autres règles, il n'aurait sans doute pas eu beaucoup d'impôt à payer, soit parce que cet impôt aurait été retenu par son employeur, le cas échéant, soit parce qu'il aurait versé des acomptes provisionnels ou quelque chose du genre. Donc, d'après votre scénario, il aurait probablement versé des acomptes insuffisants, mais pas nécessairement.

Le président: Monsieur Peters, qu'arriverait-il si le contribuable n'a pas payé parce qu'il a reçu une nouvelle cotisation relative à un gain en capital qu'il croyait non imposable?

M. Peters: Vous voulez dire dans l'année précédente.

Le président: Dans l'année précédente, oui. En d'autres termes, notre joli petit système d'impôt sur le revenu est clair et simple, et la plupart des gens peuvent lire les explications et produire une déclaration. Mais qu'arrive-t-il si un contribuable ne lit pas assez attentivement et commet une erreur?

M. Short: Il n'y a aucun problème, monsieur le président, s'il produit sa déclaration à la date limite.

M. Cuerrier: Cela n'a absolument rien à voir avec la non-production de la déclaration.

M. Peters: Oui, mais ce à quoi je voulais en venir, c'est que dans l'exemple de M. Cassidy, il faudrait que plusieurs choses interviennent avant que le contribuable ne se voit imposer la pénalité. Il faut notamment que ses acomptes provisionnels n'aient pas été suffisants, ce qui, j'en conviens, pourrait arriver pour d'autres raisons. Deuxièmement, il faut qu'il ait remis sa déclaration en retard. S'il n'avait pas commis ces deux erreurs, tout cela ne serait pas arrivé.

M. Cassidy: Prenons l'exemple d'une personne qui, volontairement ou non, remet sa déclaration à temps, mais l'on s'aperçoit par la suite que 50,000$, disons, qui

[*Texte*]

$50,000 item believed to be a tax-free capital gain should in fact have been entered into income.

Mr. Peters: No penalty, assuming innocence, no fraud, purposefulness, or anything like that. There is just a reassessment and no penalty, and interest on the unpaid tax at the normal 9%.

Mr. Cassidy: Let us suppose there was no tax owing because in fact this was a capital gain, and therefore the return was filed on May 3 or 4. Then it was reassessed some time later and was found that he had tax owing on this extra $50,000. Would he then suffer a penalty?

Mr. Short: Yes. The example of missing by one day ought to be clarified, I think. The return is due on April 30, and I guess in most instances a postmark is put on by the post office in order to guarantee the date. But very often there is a delay in that date because it falls on a Saturday or Sunday, so it goes over. It is very difficult to draw a line between those who are wilfully casual or negligent. . .

The Chairman: The rule has always been that if you have paid your tax, you do not need to file.

Mr. Short: Oh, no.

The Chairman: Oh, yes. You do not have to file if you have paid all the tax.

Mr. Short: There is no penalty. You are obligated to file, though.

The Chairman: You do not file on time because in fact you have paid the tax, so when you file you show a tax return back to you. Then you reassess him.

Mr. Short: Yes.

Mr. Peters: But that is the calculated risk you take when you purposely do not file.

The Chairman: Yes. What about these penalties, though? In any other matter where the state penalizes people for doing things the state does not want them to do, they take them to court and the penalty is assessed by a judge in an ordinary prosecution. Why do you want to reserve this right to impose fines on an administrative basis, by virtue of happenstance and by virtue of the fact that there is no discretion in them because they happen to apply? If the hat fits, you have it. Why do we go along with that?

You may recall that this committee recommended that the 50% penalty on late or deficient instalments not be implemented. You said that stronger fines and penalties encourage compliance. I agree. How about laying a charge and have the fines or penalties assessed by a provincial judge? That is what you do in other matters.

[*Traduction*]

avaient été déclarés comme gain en capital non imposable, devaient en fait figuer comme revenu imposable.

M. Peters: Il n'y a pas de pénalité, on présume l'innocence, l'absence d'intention et de fraude. On détermine une nouvelle cotisation, sans imposer d'amende, et on calcule l'intérêt sur le dû au taux ordinaire de 9 p. 100.

M. Cassidy: Supposons qu'il n'y avait pas d'impôt à payer parce qu'il s'agissait effectivement d'un gain en capital et, par conséquent, la déclaration a été remise le 3 ou le 4 mai. La cotisation a été recalculée par la suite, et l'on s'est apercu qu'il y avait de l'impôt à payer sur ces 50,000$. Y aurait-il pénalité à ce moment-là?

M. Short: Oui. Je pense qu'il faut clarifier cette question du retard d'un jour. La déclaration doit être remise le 30 avril, et je pense que dans la plupart des cas, le timbre postal fait foi. Mais il arrive assez souvent que cette date tombe sur un samedi ou un dimanche, et il y a donc un délai. Il est très difficile de savoir exactement qui est volontairement négligent. . .

Le président: La règle a toujours été que si vous avez payé l'impôt, vous n'êtes pas obligé de remplir une déclaration.

M. Short: Oh, non.

Le président: Oh, oui. Il n'est pas nécessaire de remettre une déclaration si l'on a payé tout l'impôt.

M. Short: Il n'y a pas de pénalité, mais vous êtes tenu de présenter une déclaration.

Le président: Vous n'avez pas à respecter le délai, car vous avez en fait déjà payé l'impôt, et lorsque vous remettez votre déclaration, on vous doit en fait quelque chose. C'est alors que la cotisation est recalculée.

M. Short: Oui.

M. Peters: Mais si vous décidez de ne pas faire de déclaration, vous prenez un risque calculé.

Le président: Oui. Mais qu'en est-il de ces amendes? Habituellement, lorsque l'État tient à imposer des pénalités à des gens qui ont commis des actes répréhensibles, il les traduit en justice, et c'est le juge qui, lors d'une procédure ordinaire, détermine la pénalité. Pourquoi tenez-vous à ce droit d'imposer des amendes au niveau administratif, au hasard, sans possibilité de discrétion? Si vous vous trouvez dans ces circonstances-là, c'est réglé. Pourquoi devrions-nous accepter cela?

Vous vous souviendrez peut-être que notre Comité avait recommandé que l'on renonce à l'amende de 50 p. 100 sur les acomptes insuffisants ou versés en retard. Vous avez dit que des amendes et des pénalités plus sévères incitent davantage à respecter la loi. J'en conviens. Pourquoi ne pas intenter des poursuites et laisser à un juge provincial le soin de décider de l'amende ou de la pénalité? C'est ce que l'on fait pour les autres cas.

[*Text*]

Mr. Dodge: Mr. Chairman, maybe it is not the best analogy, but it is one that I think is readily understandable. Think of a parking fine. You do not pay your meter and the policeman comes along and puts a $10 ticket on your car.

The Chairman: That is right, but you have a right to go to court, remember.

Mr. Dodge: You do here too.

The Chairman: Yes, but they cannot change the fine. The fact is the fine or penalty is a statutory penalty. In other words, there is no discretion. If you have honestly made a mistake and you happen to fit the circumstance, so what?

• 1230

Mr. Dodge: It is the same problem with the parking fine. The city by-law set out is $10 if the meter clicked over and because you happened to be running to get there and tripped and did not pay it... I mean, that is the nature of the penalty.

Mr. Cassidy: Let me take an outrageous example. What do you do in the case where, shall we say, a taxpayer fails to file and the reason he failed to file was that he was taken hostage in Beirut two days before he was about to put his return in. As I say, that is an outrageous example. Six months later he finally comes out and finds out that he owes an extra 11% on his unpaid tax, and that is statutory. I am suggesting there are some pretty strong mitigating circumstances there.

Mr. Dodge: Remember that in cases of hardship the minister can always remit.

Mr. Cassidy: But there is no hardship there. This is a wealthy taxpayer.

Mr. Short: Well, circumstances are—

Mrs. Collins: So there is some discretion. Who has discretionary authority, the minister or the court?

Mr. Dodge: The minister.

Mrs. Collins: If you appeal to the court, can the court change the fine?

Mr. Short: No.

Mrs. Collins: The court cannot change the fine. They can say you are either right or wrong. They may rule that you should not have to pay the fine.

Mr. Cassidy: But can a minister then vary a court-imposed fine if it goes to court?

Mrs. Collins: No.

Mr. Cuerrier: The Governor in Council, under section 17 of the Financial Administration Act, has the authority to remit any tax penalty or fee—

[*Translation*]

M. Dodge: Monsieur le président, la comparaison n'est peut-être pas parfaite, mais je pense qu'elle illustre assez bien notre point de vue. Prenez une contravention pour stationnement illégal. Vous n'avez pas mis de pièce dans le parcomètre; un policier passe par là et vous donne une amende de 10$.

Le président: Oui, mais vous pouvez le contester devant un tribunal, ne l'oubliez pas.

M. Dodge: Dans ce cas-ci également.

Le président: Oui, mais le tribunal ne peut pas modifier l'amende. Le fait est que l'amende ou la pénalité sont imposées par la loi. Autrement dit, il n'y a aucune discrétion possible. Si vous avez honnêtement commis une erreur et que votre cas correspond à la définition, tant pis.

M. Dodge: C'est la même chose avec la contravention. Le règlement municipal prévoit une amende de 10$ lorsque le petit fanion rouge apparaît au parcomètre, et si par malheur vous avez trébuché en courant pour aller mettre votre pièce... C'est la nature de la pénalité.

M. Cassidy: Permettez-moi de prendre un exemple saugrenu. Que faites-vous si un contribuable n'a pas fait sa déclaration parce qu'il a été pris en otage à Beyrouth deux jours avant la date limite? Je l'ai dit, c'est un exemple saugrenu. Six mois plus tard, il est enfin libéré et il apprend qu'il doit 11 p. 100 de plus sur son impôt; c'est la loi. Il me semble qu'il a d'assez bonnes circonstances atténuantes.

M. Dodge: N'oubliez pas que si cela met le contribuable en difficulté, le ministre peut toujours accorder une remise.

M. Cassidy: Mais il n'y a pas de difficulté. Le contribuable est très riche.

M. Short: Eh bien, les circonstances...

Mme Collins: Il y a donc une certaine discrétion. Qui a cette discrétion, le ministre ou les tribunaux?

M. Dodge: Le ministre.

Mme Collins: Si le contribuable interjette appel, le tribunal peut-il modifier l'amende?

M. Short: Non.

Mme Collins: Le tribunal ne peut pas changer l'amende. Il ne peut que déterminer si vous avez tort ou raison. Il peut décider si vous devez ou non payer l'amende.

M. Cassidy: Mais le ministre peut-il, quant à lui, modifier une amende imposée par le tribunal?

Mme Collins: Non.

M. Cuerrier: Le gouverneur en conseil, conformément à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, peut renoncer à une pénalité d'impôt ou à une...

[*Texte*]

The Chairman: But to get the Governor in Council to move you have to get an Order in Council.

Mr. Cuerrier: This is one alternative. The other alternative that was suggested and that is effectively used by Revenue is that in assessing a penalty there is some inherent discretion, in the same manner as there is inherent discretion in assessing tax, and that discretion can be used effectively.

Over and above that, in these innocuous circumstances there is always a possibility of a remission order, and that has been used in some instances.

The Chairman: Can I make a quick announcement? If you would like to vote to determine whether Svend Robinson should have the right to introduce a private member's bill, the vote is now.

Mrs. Collins: It is Nelson Riis, is it not?

The Chairman: No, this is another bill. This is the second bill.

Mr. Dorin: No, it is the same one.

The Chairman: No, this is Svend's bill.

Mrs. Collins: Svend was not even in the House.

The Chairman: The first one was Nelson's bill.

Mr. Cassidy: Anyway, if I want to vote for my friend Svend Robinson, then I should go now.

Mr. Dorin: Just do not worry about it. The last vote was unanimous, so—

Mr. Cassidy: It was?

The Chairman: Yes. We are not voting.

Mr. Dorin: Everybody voted in favour. The only real purpose is to take up half an hour or an hour of time. So you do not even worry about actually—

Mr. Cassidy: Surely that would not be the case, would it?

The Chairman: You would not do that.

Mr. Cassidy: No.

The Chairman: No, no.

Mr. Cuerrier: If I may go back to your main question, the question of no-fault penalties or automatic penalties, I guess this is a matter of criminal policy as much as tax policy. But our system is such that there are basically three levels of penalties or infractions in enforcing any statute. There are these civil or no-fault automatic penalties, as well as offences and sometimes some civil penalties that require an intentional element and are dependent on the state of mind of a taxpayer; subsection 163.(1) is one of those examples. On top of that, to bolster the system there are the offences that are prosecuted on the basis of summary conviction.

[*Traduction*]

Le président: Mais pour cela, il faut obtenir un décret du conseil.

M. Cuerrier: C'est une possibilité. Comme on l'a également suggéré, et c'est ce que fait en fait Revenu Canada, on peut également utiliser une certaine discrétion dans l'imposition même de la pénalité, comme l'on peut également user d'une certaine discrétion dans la cotisation de l'impôt, et l'on peut s'en servir.

En outre, lorsque cela ne porte pas à conséquence, il est toujours possible de demander un décret de remise, et c'est ce que l'on a fait dans certains cas.

Le président: Puis-je faire une annonce? Si vous voulez aller voter pour décider si Svend Robinson devrait être autorisé à déposer une proposition de loi d'initiative parlementaire, c'est maintenant qu'il faut y aller.

Mme Collins: N'est-ce pas celle de Nelson Riis?

Le président: Non, c'est autre chose. C'est une deuxième proposition.

M. Dorin: Non, c'est la même.

Le président: Non, c'est la proposition de Svend.

Mme Collins: Svend n'était même pas à la Chambre.

Le président: La première était celle de Nelson.

M. Cassidy: Quoi qu'il en soit, si je veux aller appuyer mon ami Svend Robinson, il faut que j'y aille maintenant.

M. Dorin: Ne vous inquiétez pas, l'autre a été approuvé à l'unanimité; donc. . .

M. Cassidy: Vraiment?

Le président: Oui. Nous n'allons pas voter.

M. Dorin: Tout le monde s'est prononcé en faveur. Le seul but de l'exercice est de nous faire perdre une demi-heure ou une heure. Vous n'avez donc pas à vous inquiéter. . .

M. Cassidy: Je suis sûr que ce n'est pas la raison, n'est-ce pas?

Le président: Vous ne feriez pas une chose pareille.

M. Cassidy: Non.

Le président: Non, non.

M. Cuerrier: Si vous me permettez de revenir à votre question, à propos des pénalités automatiques, je suppose que c'est autant une question criminelle qu'une question fiscale. Mais notre système prévoit essentiellement trois niveaux de pénalités ou d'infractions dans la loi. Il y a les pénalités civiles ou automatiques, ainsi que les infractions du même ordre, et dans certains cas, il faut tenir compte dans ces pénalités civiles de l'intention et de l'état d'esprit du contribuable; nous en avons un exemple au paragraphe 163.(1). En outre, pour étayer le système, il y a des infractions qui sont poursuivies sur déclaration sommaire de culpabilité.

[*Text*]

The Chairman: Okay, but in the offence under subsection 163.(1) you have to knowingly and wilfully or by gross negligence not pay the tax.

Mr. Cuerrier: That is subsection 163.(2).

The Chairman: Okay. When we get into this subsection, which is subsection 163.(1), this is a situation where we create a new offence that you did not pay enough on your instalments so you wind up with interest on your instalments, and there is no discretion on that one. If you wilfully did not pay tax, then at least the government has to prove wilfulness or gross negligence and that is a matter for a court to determine. But in subsection 163.(1) there is no determination. You just do the mathematics and if you happen to fall with the hat on your head, that is the way it goes—you pay.

• 1235

Mr. Cuerrier: Are you referring to new subsection 163.(1), the repeated failure to report?

The Chairman: No, no. I am talking 163.1, the new section. The other one is the one with repeated failure and gross negligence and deliberate and wilful and that sort of stuff. That I can understand because that can be determined by a court. But when you get into section 163.1, what you have is a situation where there is no evidence of growth. You can be totally innocent, and if the shoe happens to fit, buddy you have a 50% penalty.

Now it seems to me that the other section, where you have wilfulness and grossness and that sort of thing, ought to apply to this one then.

Mr. Peters: Mr. Chairman, there is a fairly generous threshold; as we described, there would have to be. You would have to be deficient in your instalments by approximately $15,000. Secondly—

The Chairman: But we just heard there were 42,000 people in 1982, and Mr. McDonald suggested some 60,000 people. This is not a small number of people.

Mr. Peters: I agree with that.

The Chairman: And they do not have to be wilful either.

Mr. Peters: No, but with respect to your comment on wilfulness, I mean our system is based upon a self-assessment system and there has to be a pretty strong encouragement for people to comply with that system. And I think the suggestion that in all cases non-compliance—

The Chairman: Then why do we not take wilful and gross out of the other one then?

Mr. Peters: Because those are higher penalties, those are greater penalties where wilfulness was felt to be appropriate. All I am saying is, if in each case of non-compliance it would be necessary to prove an element of

[*Translation*]

Le président: D'accord, mais aux termes du paragraphe 163.(1), il faut que le contribuable ait sciemment omis de payer l'impôt, ou que son omission soit imputable à une faute lourde.

M. Cuerrier: C'est le paragraphe 163.(2).

Le président: D'accord. Maintenant, au paragraphe 163.(1), nous créons une nouvelle infraction; si le contribuable n'a pas versé des acomptes suffisants, il doit payer des intérêts, et il n'y a là aucune possibilité de discrétion. Si vous omettez volontairement de payer l'impôt, le gouvernement doit prouver devant un tribunal que vous avez commis une faute lourde ou que l'omission était intentionnelle. Mais dans le cas du paragraphe 163.(1), il n'y a rien à prouver. On fait quelques calculs, et si le cas s'applique à vous, c'est réglé, vous payez.

M. Cuerrier: Vous voulez parler du nouveau paragraphe 163.(1), concernant l'omission répétée dans la déclaration?

Le président: Non, non. Je veux parler du nouvel article 163.1. L'autre traite de la récidive, de la faute lourde, de l'omission voulue et volontaire, etc. Cela, je peux le comprendre, puisque c'est le tribunal qui en juge. Mais au paragraphe 163.1, il n'est pas nécessaire de prouver la fraude. Le contribuable peut être tout à fait innocent, mais si ces circonstances correspondent, il va devoir payer une pénalité de 50 p. 100.

À mon avis, l'autre paragraphe, celui où il est question de faute lourde et d'omission volontaire, devrait s'appliquer ici.

M. Peters: Monsieur le président, il y a un seuil assez élevé; comme nous l'avons expliqué, c'est nécessaire. Il faut qu'il y ait une insuffisance d'environ 15,000$. Deuxièmement. . .

Le président: Mais on vient de nous dire qu'en 1982, il y avait 42,000 contribuables dans ce cas, et M. McDonald a parlé de 60,000 personnes. Ce n'est pas rien.

M. Peters: J'en conviens.

Le président: Et il n'est pas nécessaire qu'il l'ait fait volontairement.

M. Peters: Non, mais en ce qui concerne ce que vous disiez sur l'élément d'intention, il ne faut pas oublier que tout notre régime fiscal repose sur l'autocotisation, et il faut fortement inciter les gens à s'y conformer. Et il me semble que l'idée que tous les cas de non-respect. . .

Le président: Alors, pourquoi parler d'omission volontaire et de faute lourde dans l'autre paragraphe?

M. Peters: Parce que les pénalités prévues sont plus sévères et qu'il a été jugé opportun dans ces cas-là de devoir prouver l'intention. Je veux dire simplement que si, dans tous les cas de non-respect, nous étions obligés de

[*Texte*]

wilfulness or gross negligence before a penalty could be imposed, I suggest—

The Chairman: I mean, you are imposing an interest cost, a non-deductible interest cost.

Mr. Peters: Yes, but we have also—

The Chairman: Why would you then have a situation where you impose a further penalty, even without any requirement to show some malfeasance or malpractice or something of that nature?

Mr. Peters: I think there are two reasons: first of all, the interest and the non-deductibility aspect of the interest is often not sufficient economic penalty to encourage people to comply. For individuals who have non-deductible interest on other borrowings, as Mr. Cassidy pointed out, 9% could in fact be quite a bargain.

The second reason is that although perhaps you and I can sit here and say that 9% non-deductible sounds like sufficient economic encouragement or incentive to comply, the figures that we hear from Revenue Canada is that in 1982 there were in excess of 400,000 individuals who paid no instalments when they were required to.

Mr. Short: More than 50% of those required to pay instalments did not pay instalments.

Mr. Peters: So I mean, clearly that economic incentive does not seem to be sufficient. After all, what we are trying to do is encourage compliance.

Mr. Cuerrier: Another aspect of the requirement to pay tax by instalment, Mr. Chairman, is the fact that this measure is provided just to require taxpayers whose tax is not deducted at source to comply in the same manner as taxpayers. The other part of the tax-paying public has tax deducted at source, so there is an element of equity involved here in the obligation to pay tax by instalment.

The Chairman: That of course is where part of the problem arises. Most of our population works as employees in one form or another and they all of a sudden become 65 and are no longer employees and they have pension income, some of which has income tax deducted at source and some of which does not. And they have investment income and so on. They have never been required to pay tax by calculating an instalment system.

One of the problems I have in my constituency office is people always on top of me about interest assessments. This is $1,000 in interest, but immediately it is a 50% penalty, and it all of a sudden hits.

• 1240

What I am saying is if somebody should have paid instalments in the first year of retirement, as you are required to, and your tax happened to be $20,000 and you did not make your instalments, you are going to have

[*Traduction*]

prouver un élément d'intention ou une faute lourde avant de pouvoir imposer une pénalité, je pense. . .

Le président: Mais vous imposez déjà des intérêts, et ils ne sont pas déductibles.

M. Peters: Oui, mais nous avons aussi. . .

Le président: Alors, pourquoi faudrait-il que vous imposiez en outre une pénalité, sans avoir même à prouver que l'omission était intentionnelle ou qu'il y a eu fraude?

M. Peters: Je pense qu'il y a à cela deux raisons: tout d'abord, l'intérêt et le fait qu'il ne soit pas déductible ne sont pas une pénalité assez sévère pour inciter les gens à respecter la loi. Pour ceux qui ont des emprunts dont l'intérêt n'est pas déductible, comme l'a fait remarquer M. Cassidy, 9 p. 100, c'est plutôt une bonne affaire.

Deuxièmement, même si pour vous et moi 9 p. 100 d'intérêt non déductible peut paraître une raison économique suffisante, les chiffres que cite Revenu Canada montrent qu'en 1982, plus de 400,000 personnes qui auraient dû verser des acomptes ne l'ont pas fait.

M. Short: Plus de 50 p. 100 de ceux qui auraient dû verser des acomptes ne l'ont pas fait.

M. Peters: Il est donc évident que l'encouragement économique n'est pas suffisant. Après tout, nous essayons d'inciter les gens à respecter la loi.

M. Cuerrier: Monsieur le président, il y a une autre raison pour laquelle nous voulons rendre le versement d'un acompte provisionnel obligatoire: c'est que les contribuables dont l'impôt n'est pas retenu à la source devraient être traités de la même manière que les autres. Tous les autres contribuables voient leur impôt retenu à la source, et en rendant obligatoire le versement d'acomptes provisionnels, il y a une plus grande équité.

Le président: C'est bien de là que vient le problème. La plupart des gens sont employés jusqu'à l'âge de 65 ans et, à ce moment-là, ils reçoivent des pensions sur lesquelles l'impôt est parfois retenu à la source, mais pas toujours. Ils peuvent avoir des revenus provenant d'investissements, et ainsi de suite. Ils n'ont jamais eu à verser des acomptes sur leur impôt.

Dans ma circonscription, j'ai sans arrêt des gens qui viennent me voir à propos des intérêts qu'on leur demande de payer. Cela donne 1,000$ d'intérêts, mais vous vous retrouvez soudain avec une amende de 50 p. 100.

Je veux dire par là que le contribuable qui aurait dû verser des acomptes ou des tiers provisionnels au cours de sa première année de retraite, comme il est tenu de le faire, et qui doit 20,000$ d'impôt, devra plus de 1,000$

[*Text*]

more than $1,000 interest owing and you are going to wind up paying $1,500, or whatever. You are going to wind up paying penalty interest.

If there were discretion in the thing and there were a sense of wilfulness or gross error in it, I would not be too unhappy. But I have to tell you that I believe this proposed section is too onerous, in view of the way the revenue system works. If the assessors had the ability to use discretion, or in fact my experience were that they used discretion, it would be different. But my experience is they do not use discretion at all. By the time I get the case there is a collector who used to work for Household Finance, or Benny, or something like that, and he has a small meat axe with which he is proceeding to destroy the poor guy.

Mr. Cassidy: He works for Benny the Bookie.

The Chairman: Beneficial.

Mr. McDonald: I guess that is what we are trying to prevent happening: having these people with tax arrears later on, when we have to use this meat-axe approach in trying to collect the money.

Mr. Cassidy: Don, what are you suggesting on the instalment?

The Chairman: I am suggesting where it appears to the minister there has been a deliberate attempt to profit by not making instalments on time, discretion be added into the proposed section. I would not worry about it with a $1,000 *de minimis*. If you had some sort of a—

Mr. Cassidy: Does the *de minimis* not really deal with that, on the grounds that with anybody who has an income of $60,000 a year or more it is reasonable to expect that they can keep—

The Chairman: It is not that much income. Remember that pensions today can be in excess of that.

Mr. Peters: But there is withholding on the pension, so normally it would have to be $50,000 or so of income in excess of whatever income there was withholding on. Probably with investment income you are talking about investments of the magnitude of $500,000.

Mr. Cassidy: The one I am concentrating on is the penalty for the failure to file. I think it is because it is the area I know best.

A witness: We can find out about that.

Mr. Cassidy: I am up to date now. The election is coming.

It seems to me one of the problems when we put mandatory provisions in law is to ensure that they are defensible to the people affected. Being defensible means that in the statute you include a certain amount of flexibility.

[*Translation*]

d'intérêts et devra en fin de compte débourser 1,500$. Vous devez payer une pénalité en plus de l'intérêt.

Si le percepteur avait certains pouvoirs discrétionnaires ou si le contribuables avait agi délibérément ou commis une grave erreur, je n'y verrais pas trop d'inconvénients. Mais j'estime que cette disposition est trop sévère, compte tenu de la façon dont fonctionne le régime fiscal. Si le percepteur pouvait exercer des pouvoirs discrétionnaires, ou si j'avais constaté qu'il le faisait, à l'occasion, ce serait différent. Mais d'après mon expérience, les agents du fisc appliquent la loi à la lettre. Lorsque l'on me confie le dossier, un agent de recouvrement qui travaillait pour Household Finance ou Benny est en train de s'acharner contre le pauvre contribuable.

M. Cassidy: Il travaille pour Benny the Bookie.

Le président: Beneficial.

M. McDonald: Voilà ce que nous essayons d'éviter. Nous ne voulons pas que les gens accumulent des arrérages d'impôt et que nous ayons à recourir à ce genre de procédé pour récupérer l'argent qu'ils doivent.

M. Cassidy: Que proposez-vous, monsieur Blenkarn, pour les tiers provisionnels?

Le président: À mon avis, lorsque le ministre estime que le contribuable s'est abstenu délibérément de verser ces tiers provisionnels dans les délais prescrits pour en tirer un avantage financier, il faudrait prévoir certains pouvoirs discrétionnaires dans l'article proposé. Je ne verrais pas d'objection aux 1,000$ à payer. Si vous aviez. . .

M. Cassidy: N'est-ce pas le but de cette amende, étant donné que lorsqu'un contribuable a un revenu annuel de 60,000$ ou plus, il est normal qu'il puisse. . .

Le président: Ce n'est pas un revenu si important. N'oubliez pas qu'à l'heure actuelle, les pensions de retraite peuvent dépasser ce montant.

M. Peters: Mais il y a des retenues à la source sur les pensions, si bien que, normalement, le contribuable aura gagné 50,000$ de revenu en plus. S'il s'agit d'un revenu de placement, cela peut représenter un placement de l'ordre de 500,000$.

M. Cassidy: Je m'intéresse surtout à l'amende pour déclaration tardive. C'est sans doute parce que c'est la question que je connais le mieux.

Un témoin: Nous pourrions voir où vous en êtes.

M. Cassidy: Je suis à jour maintenant. Les élections approchent.

À mon avis, lorsque l'on inscrit des dispositions obligatoires dans la loi, il faut veiller à ce qu'elles soient défendables vis-à-vis des personnes touchées. Pour cela, il faut que la loi laisse une certaine marge de manoeuvre.

[*Texte*]

I will give you an example. Right here we are saying someone who for some reason misses filing by one day and has a substantial tax liability could face a fine of $2,000 on the first offence, or penalty, or whatever you want to call it, because they missed by one day. That does not seem to be particularly. . . There is no requirement administratively that all returns be there absolutely on the same day, because it takes about five months to clear the backlog of returns that come in in the month of April of each year. So a return filed on April 30 is not going to get processed for two, three, or four months.

So one of the things it seems to me might be desirable would be to have a grey area and say the maximum fine shall not exceed $100 or $200 if the return is filed within 15 days of the deadline. You might say it gives a free zone and some people might use it. In economic terms, it is not sufficiently advantageous, so nobody is going to take a lot of advantage of it. It does deal with the taxpayer who has just won a lottery and, at the last minute, coming to the end of April, suddenly realizes this is too complicated for him and he had better get an accountant. He finds out that every accountant is working flat out to meet the April 30 deadline. Or an individual finds that he has a business trip that is going to take him to Europe from mid-April until May 5. He can make a rational decision that, in return for paying a $100 penalty, he will file his return a few days late.

• 1245

It is not going to lead to massive abuse and it makes the increased level of penalties, which can be quite steep. . . You are proposing a penalty of 50% of unpaid tax for people who are on the second offence, as I understand it—

Mr. Cuerrier: Not with respect to the failure to file.

Mr. Cassidy: Yes, the second failure.

Mr. Cuerrier: The second failure, yes.

Mr. Cassidy: The first failure is a maximum of 17% penalty, plus the interest provision, so after a year it is about 25% penalty. The second one is actually about 60%.

Mr. Peters: It is 34%.

Mr. Cassidy: No, it says 20 months at 2% per month.

Mr. Peters: You were talking about the fellow who files two or three days late. Now, we are talking about the guy who has filed 20 months late.

Mr. Cassidy: It is a very heavy penalty. I have some problems with it in general. But if you are going to put in a very heavy penalty, then, it seems to me that some mitigation would also serve as a *de minimis* kind of thing in order to reduce some of the hassles within the department, of people appealing all over the place because they are suddenly hit with $1,000 penalty for a relatively trivial offence.

[*Traduction*]

Je vais vous donner un exemple. Il est dit ici qu'un contribuable qui, pour une raison ou pour une autre, envoie sa déclaration avec un jour de retard, alors qu'il doit un montant d'impôt important, est passible d'une amende de 2,000$ en cas de première infraction. Cela ne me semble pas particulièrement. . . Du point de vue administratif, il n'est pas nécessaire que toutes les déclarations soient reçues le même jour, étant donné qu'il faut environ cinq mois pour liquider toutes les déclarations reçues en avril. Ainsi, une déclaration remise le 30 avril ne sera pas vérifiée avant deux, trois ou quatre mois.

Par conséquent, il me semble souhaitable d'indiquer que l'amende maximale ne dépassera pas 100$ ou 200$ si la déclaration est remise dans les 15 jours suivant l'expiration du délai. Cela laisse une certaine marge de manoeuvre dont certaines personnes pourront se prévaloir. Ce n'est pas suffisamment avantageux du point de vue financier pour qu'on en profite beaucoup. Cela règle le cas du contribuable qui vient de gagner à la loterie et qui, à la dernière minute, à la fin d'avril, se rend compte que sa déclaration est trop compliquée pour qu'il la fasse lui-même et qu'il doit obtenir l'aide d'un comptable. Il s'aperçoit que tous les comptables sont pris jusqu'au 30 avril. Ou encore, la personne qui doit faire un voyage d'affaires en Europe de la mi-avril au 5 mai peut juger préférable de faire sa déclaration avec quelques jours de retard, même si elle doit payer une amende de 100$.

Cela ne prêtera pas à beaucoup d'abus et rend la grosse amende, qui peut être très lourde. . . Vous proposez d'imposer une amende correspondant à 50 p. 100 de l'impôt impayé aux contribuables qui commettent une deuxième infraction, si j'ai bien compris.

M. Cuerrier: Pas pour déclaration tardive.

M. Cassidy: Oui, en cas de deuxième infraction.

M. Cuerrier: En effet.

M. Cassidy: Pour une première infraction, l'amende maximale est de 17 p. 100, plus les intérêts, ce qui donne environ 25 p. 100 au bout d'un an. Pour la deuxième infraction, cela revient en fait à 60 p. 100 environ.

M. Peters: Il s'agit de 34 p. 100.

M. Cassidy: Non, il est dit 20 mois à 2 p. 100 par mois.

M. Peters: Vous parlez du contribuable qui fait parvenir sa déclaration avec deux ou trois jours de retard. Il s'agit maintenant de celui qui a 20 mois de retard.

M. Cassidy: Il s'agit d'une amende très lourde. Je ne suis pas d'accord avec le principe. Mais si vous décidez d'imposer une amende très lourde, il faudrait au moins assouplir un peu les dispositions prévues, ne serait-ce que pour éviter au ministère d'être submergé sous les appels des contribuables qui se verront imposer une amende de 1,000$ pour une infraction relativement mineure.

[*Text*]

Mr. Peters: They had an approach very similar to that in the United States until very recently. In the United States, the due date, as you may know, is April 15. They had a rule that said if you could demonstrate that you were out of the country on April 15 you would automatically qualify. I think it was for a 30-day extension. All you had to do was file a little certificate and certify that in fact you were out of the country. If you can believe this, there were airlines that were running promotional specials that would fly you across the border on April 15 and back for a very nominal charge and permit you to sign the certificate. As a result of that, the IRS closed down that extension. Obviously, that is a fairly extreme situation.

But I think the problem with these grey areas—

Mr. Cassidy: What I am suggesting, though, is that if you were to say that the fine, not to exceed $100, on any return filed within 15 days—

The Chairman: Why would you put wilfully there or without a reasonable excuse?

Mr. Peters: Because you are creating greyness, and when you create greyness you are creating the potential for unfairness.

Mr. Cassidy: But there is nothing unfair about that, it seems to me.

Mr. Peters: There will be people in whose financial interest it will be to pay the $100 and get a 15-day extension. All of a sudden you have, as I say, at least a perception of unfairness.

Mr. Cuerrier: To add a 15-day delay of grace, or whatever it is called, would simply replace the problem or defer the problem for 15 days, because the same type of reasonable excuse might occur on the 15th day.

Mr. Cassidy: At that point, though, you can turn around and say, look, there is a grey area there. If you had slipped by three or four days you could pay a relatively small fine. It allows you not to need discretion in the later period.

I have one other question I want to raise with these officials.

The Chairman: All right.

Mr. Peters: There already is a grey area. April 30 is the deadline. For the guy who is on the business trip, there is no reason he could not have filed on April 15 or March 15, whatever.

Mr. Cassidy: My other question is to flag it, because you have both the Department of Finance and the Department of National Revenue here. I have a specific case which has come before me and which I think is illustrative of a problem.

This is a tax filer who is in arrears for some reason and a garnishee has been issued by National Revenue on this person's income. The consequence is that the former spouse of this person, who is receiving maintenance payments, has now had her maintenance payments cut

[*Translation*]

M. Peters: Les États-Unis avaient une politique assez semblable jusqu'à récemment. Comme vous le savez, la date limite pour les déclarations d'impôt, aux États-Unis, est le 15 avril. Si vous pouviez prouver que vous étiez en dehors du pays le 15 avril, vous aviez droit automatiquement à un délai supplémentaire, de 30 jours, je crois. Il vous suffisait de remplir un petit certificat attestant que vous étiez en dehors du pays. Croyez-le ou non, mais les compagnies aériennes offraient des charters qui, pour une somme minime, vous faisaient faire un aller et retour de chaque côté de la frontière, le 15 avril, afin de vous permettre de signer le certificat. L'IRS a supprimé cette prolongation à la suite de cette pratique. Bien sûr, il s'agit là d'un cas extrême.

Mais je pense que ces concessions. . .

M. Cassidy: Je suggère néanmoins que l'amende ne dépassant pas 100$ sur les déclarations présentées dans les 15 jours. . .

Le président: Pourquoi voulez-vous mentionner «délibérément», ou «sans excuse raisonnable»?

M. Peters: Parce que si vous prévoyez des exceptions, vous créez une possibilité d'injustice.

M. Cassidy: Je ne vois rien d'injuste à cela.

M. Peters: Certaines personnes auront intérêt, du point de vue financier, à payer l'amende de 100$ pour obtenir une prolongation de 15 jours. Cela créera au moins une impression d'injustice.

M. Cuerrier: Si vous ajoutez un délai de grâce de 15 jours, vous ne faites que retarder le problème, car vous pourriez invoquer la même excuse raisonnable le 15e jour.

M. Cassidy: A ce moment-là, vous auriez certainement une marge de manoeuvre. Si vous avez trois ou quatre jours de retard, vous paierez une amende relativement modeste. Ainsi, vous n'aurez pas besoin que l'on exerce des pouvoirs discrétionnaires en votre faveur par la suite.

J'aurais une autre question à poser à ces fonctionnaires.

Le président: Très bien.

M. Peters: La marge de manoeuvre existe déjà. Le délai expire le 30 avril. Rien n'empêche celui qui part pour un voyage d'affaires de présenter sa déclaration le 15 avril ou le 15 mars.

M. Cassidy: Je profite de ce que le ministère des Finances et le ministère du Revenu national sont représentés ici pour soulever mon autre question. Un cas qui m'a été soumis illustre un certain problème.

Un contribuable a des arrérages d'impôt à payer, et le ministère du Revenu a émis une saisie-arrêt sur son salaire. A la suite de cette mesure, il ne peut plus payer la pension alimentaire qu'il doit à son ex-femme. Comme cette personne ne fait plus partie de la famille, cela me

[*Texte*]

off. Given the fact that she is no longer part of a family unit, that seems rather unfair. When the issue was raised, Revenue just simply said that they have no discretion. I raised it with the Minister, Mr. MacKay, and I raised it with Finance as well. Since we are looking at the Income Tax Act, if legislation is needed to provide some area of discretion there, or some means by which that kind of situation does not recur, that it is something we could incorporate in the bill when it comes before us.

• 1250

Can I flag that for you? I would assume, although I cannot take this for granted, that it is not the desire of Her Majesty in right of Canada to impoverish innocent women and children by a garnishee.

If it were felt that the support payments were a means of tax evasion, then that is something else. If somebody were trying to shelter a whole lot of income by putting five-sixths of his income into support payments, that would not wash, but where it is reasonable and it is either a continuing payment or there is a court order, there should be some way by which that income can be segregated so that the taxpayer's spouse and kids. . .

Mr. Cuerrier: To look at the specific scenario, I fail to see how the garnishee would affect the payment by the taxpayer to his spouse. The garnishee has the effect of intercepting funds coming to the taxpayer. I suppose to the extent that these funds were used to fund the alimony. . .

The Chairman: The funds were paid to the taxpayer. The taxpayer is required to pay the alimony allowance, or the settlement allowance and of course they do not get to the taxpayer.

Mr. Cassidy: If the taxpayer has no money, then he cannot pay the allowance.

Mr. Dodge: Mr. Chairman, I think it is an interesting point. Can we think about it and get back to you?

Mr. Cassidy: It is the end of the day right now and I just wanted to leave it with you.

The Chairman: Thank you very much. We may have to see you. Let us see if we can work out something next week.

The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

semble plutôt injuste. Quand la question a été soulevée, Revenu Canada a simplement dit ne pouvoir rien faire. J'en ai parlé au ministre, M. MacKay, de même qu'au ministère des Finances. Comme nous examinons la Loi de l'impôt sur le revenu, s'il faut légiférer pour inclure des pouvoirs discrétionnaires à cet égard, ou faire en sorte que ce genre de situation ne se reproduise pas, il faudrait inclure des dispositions en ce sens dans le projet de loi lorsqu'il nous sera présenté.

Je suppose que Sa Majesté n'avait pas l'intention d'appauvrir des femmes et des enfants innocents au moyen d'une saisie-arrêt.

Si l'on pensait que le paiement de la pension alimentaire constituait une forme d'évasion fiscale, dans ce cas, le problème est différent. Si un contribuable essayait d'échapper à l'impôt en versant les cinq sixièmes de son revenu sous forme d'une pension alimentaire, personne ne serait dupe, mais lorsqu'il s'agit d'un paiement raisonnable, soit continu, soit versé sur ordonnance du tribunal, il faudrait pouvoir le séparer du reste, afin que la femme et les enfants. . .

M. Cuerrier: Je vois mal comment la saisie-arrêt peut empêcher le contribuable de verser la pension alimentaire. La saisie-arrêt a pour effet d'intercepter les fonds que touche le contribuable. Je suppose que dans la mesure où ces fonds servaient à financer la pension alimentaire. . .

Le président: L'argent était versé au contribuable. Ce dernier doit verser la pension alimentaire, et c'est de l'argent qu'il ne touche pas.

M. Cassidy: Si le contribuable n'a pas d'argent, il ne peut pas payer la pension alimentaire.

M. Dodge: Monsieur le président, il s'agit là d'une question intéressante. Pouvons-nous l'examiner et vous communiquer nos conclusions?

M. Cassidy: La journée s'achève, et je voulais vous soumettre ce cas.

Le président: Merci beaucoup. Nous devrons peut-être vous revoir. Voyons si nous pouvons mettre quelque chose au point la semaine prochaine.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

/

WITNESSES

From the Tax Policy and Legislation Branch of the Department of Finance:

David Dodge, Senior Assistant Deputy Minister;

Victor Peters, Assistant Deputy Minister;

Al Short, Director General, Legislation;

Marc Cuerrier, Senior Counsel.

From the Department of National Revenue:

Claude McDonald, Director, Legislative Affairs.

TÉMOINS

De la Direction de la fiscalité et de la législation du ministère des Finances:

David Dodge, sous-ministre adjoint principal;

Victor Peters, conseiller spécial du sous-ministre adjoint principal;

Al Short, directeur général Législation;

Marc Cuerrier, conseiller principal.

Du ministère du Revenu national:

Claude McDonald, directeur, Affaires législatives.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

5