

COMPLEXITY

Since tax reform in 1971, the *Income Tax Act* has been subjected to uncountable amendments. The tax system has become far too complex for the average taxpayer to understand. It is in all likelihood the most universally applied legislation and the least understood. While the complexity of the law is understandably a reflection of the complexity of economic reality, it does tend to create uncertainty, to add substantial administrative costs, and to erode public confidence. These in turn, would encourage tax non-compliance and undermine the very cornerstone of the Canadian tax system, namely the self-assessment principle.

Although no concrete evidence is available to suggest to what extent the complexity of the tax law is adversely affecting economic activity and enhancing the underground economy, the current proposal to reduce top marginal tax rates would certainly go a long way towards discouraging tax avoidance and reducing the incentive to seek tax shelters. During the hearings, some favorable views were expressed towards the idea of adopting one single tax structure for both individuals and corporations where the top federal marginal tax rate would be drastically reduced to say 25 per cent with deductions and exemptions eliminated altogether. One concern about such a simplified tax system is whether the low tax rate would be able to generate sufficient economic activity, and hence tax revenue, to offset the initial revenue loss resulting from rate reduction. Despite the inconclusiveness of the exchange of views on this topic, everyone agreed that such a system would simplify matters for taxpayers and that resources would be diverted from tax planning to real productive use.

It is well recognized that the complexity of the *Income Tax Act* is the result of years of accumulated amendments. But the existing style in which legislation is drafted could be changed to improve the general understandability of the *Act*. The use of sections, subsections, paragraphs and sub-paragraphs to incorporate in a cohesive manner, all the essential elements of principle, provisos, exceptions, calculations and anti-avoidance measures often obscures the thrust of the law and creates confusion. Instead, some recommended that a civil code approach be adopted for the drafting of the *Income Tax Act* whereby the general intent or principle of the law is stated at the outset, followed by exceptions, schedules, formulas and appendices if necessary. In addition, during the draft legislation stage, detailed explanatory notes should accompany the amending bills so that the average taxpayer would not have to incur any cost for professional assistance in order to understand the government's proposals.

The Committee fully appreciates the burden such a proposal would impose on the tax authority, but the maximization of taxpayer understanding and the minimization of compliance time are two facets of a self-assessment tax system that cannot be overlooked.

COMPLEXITÉ

Depuis la réforme de 1971, la *Loi de l'impôt sur le revenu* a subi d'innombrables modifications et le système fiscal est devenu beaucoup trop complexe pour être compris du contribuable moyen. La *Loi de l'impôt sur le revenu* est fort probablement la loi la plus universellement appliquée et la moins comprise. Bien que la complexité de la loi soit, logiquement, un reflet de celle de la réalité économique, elle tend à susciter l'incertitude, à accroître considérablement les frais d'administration et à ébranler la confiance du public. Ces deux derniers phénomènes incitent à leur tour au non-respect de la loi et minent la base même du système fiscal canadien, notamment le principe de l'autoévaluation.

Bien qu'aucune preuve concrète ne permette de déterminer la mesure dans laquelle la complexité de la loi fiscale a des effets néfastes sur l'activité économique et encourage l'apparition d'une économie clandestine, la proposition qui vise à réduire le taux d'imposition des échelons supérieurs fait certainement beaucoup pour dissuader les contribuables de recourir à la fraude fiscale et réduire leur motivation à rechercher des abris fiscaux. Lors des audiences, on a exprimé des opinions favorables à l'adoption d'une structure fiscale unique pour les particuliers et les corporations en vertu de laquelle le taux supérieur d'imposition du gouvernement fédéral serait considérablement réduit, à environ 25 pour cent, et les déductions et exemptions seraient éliminées. Un point d'interrogation que pose un système fiscal aussi simplifié est la question de savoir si un faible taux d'imposition permettrait de générer une activité économique suffisante et, partant, assez de revenus fiscaux pour compenser la perte de revenu initiale due à la réduction du taux d'imposition. Bien que l'échange d'opinions à ce sujet n'ait permis de tirer aucune conclusion, tous s'entendaient pour dire qu'un tel système simplifierait les choses aux contribuables et que grâce à lui, les ressources financières consacrées à la planification fiscale seraient réorientées vers un usage réellement productif.

Il est bien connu que la formulation complexe de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, que l'on retrouve dans le projet de loi, pourrait être simplifiée de manière à améliorer la compréhension générale de la *Loi*. L'emploi d'articles, de paragraphes, d'alinéas et de sous-alinéas pour intégrer avec cohésion tous les éléments de principe essentiels, les clauses conditionnelles, les exceptions, les calculs et les méandres anti-échappatoires rend souvent moins clair l'objectif de la loi et suscite la confusion. Au lieu de cela, certains recommandent l'adoption de la formule du Code civil pour la rédaction de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en vertu de laquelle l'objectif ou le principe général de la loi seraient exposés dès le début et suivis d'exemptions, de tableaux, de formules et d'annexes si nécessaire. En outre, tout le projet de loi en serait à l'étape de la rédaction, des notes explicatives détaillées devraient accompagner les mesures modificatives de sorte que le contribuable moyen n'ait pas à payer un professionnel pour comprendre les propositions du gouvernement.

Le Comité est conscient du fardeau qu'une telle recommandation imposerait aux responsables de l'imposition, mais la maximisation de la compréhension des contribuables et la minimisation du temps qu'ils mettent à se conformer à la loi