

THE LIBRARY OF PARLIAMENT
CANADA. PARLIAMENT. HOUSE OF COMMONS.
STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND
ECONOMIC AFFAIRS.

Tax simplification.

CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES.
COMITE PERMANENT DES FINANCES ET DES
AFFAIRES ECONOMIQUES.

Impôt simplifié.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

J
103
H7
33-1
F55
A122

D 2000



CANADA

IMPÔT SIMPLIFIÉ

**RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT
DES FINANCES ET
DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**

CHAMBRE DES COMMUNES

HOUSE OF COMMONS

Fascicule n° 27

Issue No. 27

Le jeudi 12 juin 1986

Thursday, June 12, 1986

Le lundi 16 juin 1986

Monday, June 16, 1986

Président: Don Blenkarn

Chairman: Don Blenkarn



CANADA

Procès-verbaux et témoignages du
Comité permanent des

Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on

IMPÔT SIMPLIFIÉ

Finances et des
affaires économiques

Finance and Economic
Affairs

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

CONCERNANT

l'ordre de renvoi en
réglement, ayant trait
à l'impôt simplifié.

to Standing Order
on Simplification.

COMPRIS:

INCLUDING:

le Quatrième Rapport à la Chambre.

The Fourth Report to the House.



CANADA

IMPÔT SIMPLIFIÉ

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

CHAMBRE DES COMMUNES

HOUSE OF COMMONS

Fascicule n° 27

Issue No. 27

Le jeudi 12 juin 1986

Thursday, June 12, 1986

Le lundi 16 juin 1986

Monday, June 16, 1986

Président: Don Blenkarn

Chairman: Don Blenkarn

*Procès-verbaux et témoignages du
Comité permanent des*

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

Finances et des affaires économiques

Finance and Economic Affairs

CONCERNANT:

RESPECTING:

Ordre de renvoi en vertu de l'article 96(2) du
Règlement, ayant trait à l'impôt sur le revenu
simplifié.

Order of Reference pursuant to Standing Order
96(2) in relation to Income Tax Simplification.

Y COMPRIS:

INCLUDING:

Le Quatrième Rapport à la Chambre.

The Fourth Report to the House.

CHAMBRE DES COMMUNES
COMITÉ PERMANENT DES FINANCES
ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Geoff Wilson

MEMBRES

- Bill Attewell
- Simon de Jong
- Murray Dorin
- Raymond Garneau
- Paul McCrossan
- George Minaker
- Aideen Nicholson
- Nelson A. Riis
- Norman Warner

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Marie Carrière

Clerk of the Committee

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques a l'honneur de présenter à la Chambre son

QUATRIÈME RAPPORT

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION.....	1
OBSERVATIONS GÉNÉRALES.....	1
SIMPLIFICATION DE LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU.....	3
SIMPLIFICATION DES DÉCLARATIONS D'IMPÔT.....	6
ANNEXE.....	13

Le présent rapport a été préparé par le Comité permanent des finances et des affaires économiques, qui a tenu dix séances aux termes du Règlement de la Chambre des communes, en vertu du paragraphe 96(2) du Règlement, le 15 novembre 1985, et intitulé *Compte du coût des mesures fiscales sélectives*. Le Comité a étudié le document publié au ministère des Finances, en 1985, et intitulé *Compte du coût des mesures fiscales sélectives* ainsi que d'autres questions connexes. Le Comité a tenu dix réunions à l'étude des questions fiscales et a discuté avec le ministre du Revenu national du budget de son ministère lors de sa séance du 27 avril. Une bonne partie des questions posées au ministre portaient sur la simplification du régime fiscal.

Le présent rapport contient certaines observations générales au sujet du régime fiscal. Il s'intéresse notamment aux objectifs d'un régime idéal, aux caractéristiques de tout régime fiscal et à la nécessité de simplifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les formulaires d'impôt. Les lecteurs du rapport trouveront sans doute particulièrement intéressants les deux articles suivants: (1) Stanley E. Edwards, «Drafting Fiscal Legislation», *Canadian Tax Journal*, vol. 32, n° 4, juillet-août 1984 et (2) Dennis Thacher, «Down on the Form», *The Financial Post Magazine*, 1^{er} mars 1986.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Outre qu'il sert à réunir efficacement des revenus et à favoriser la croissance économique, le régime fiscal idéal est équitable et simple. Malheureusement, ces objectifs sont parfois inconciliables. Les modifications apportées au régime pour le rendre plus équitable ou pour stimuler la croissance économique ont parfois pour résultat de le rendre plus complexe. En fait, depuis le début des années 60, l'équité et la croissance ont plus souvent qu'autrement primé sur la simplicité. Il est évident que les spécialistes eux-mêmes ont du mal à se retrouver dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* et que le contribuable type doit remplir une formule d'une longueur et d'une complexité décourageantes.

Tout régime fiscal se définit d'après:

1. celui qui paie l'impôt;
2. l'assiette de l'impôt;
3. les taux d'imposition.

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques a l'honneur de présenter à la Chambre son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément aux pouvoirs qui lui confère le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité a étudié le document publié au ministère des Finances, en 1985, et intitulé *Compte du coût des mesures fiscales sélectives* ainsi que d'autres questions connexes relatives à la simplification du régime fiscal.

INTRODUCTION

Entre le début d'avril et la fin de mai, le Comité a tenu dix séances aux termes du paragraphe 96(2) du Règlement pour étudier le document paru au ministère des Finances, en 1985, et intitulé *Compte du coût des mesures fiscales sélectives*. Les premières réunions ainsi que la cinquième, tenue le 22 avril, à laquelle a participé le ministre des Finances, ont porté sur les mesures fiscales sélectives touchant l'impôt sur le revenu personnel. Le Comité s'est aussi penché sur la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour en établir la complexité ainsi que sur les formulaires d'impôt destinés au contribuable type. Le Comité a consacré dix réunions à l'étude des questions fiscales et a discuté avec le ministre du Revenu national du budget de son ministère lors de sa séance du 23 avril. Une bonne partie des questions posées au ministre portaient sur la simplification du régime fiscal.

Le présent rapport contient certaines observations générales au sujet du régime fiscal. Il s'intéresse notamment aux objectifs d'un régime idéal, aux caractéristiques de tout régime fiscal et à la nécessité de simplifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les formulaires d'impôt. Les lecteurs du rapport trouveront sans doute particulièrement intéressants les deux articles suivants: (1) Stanley E. Edwards, «Drafting Fiscal Legislation,» *Canadian Tax Journal*, vol. 32, n° 4, juillet-août 1984 et (2) Dennis Thacker, «Down on the Form,» *The Financial Post Magazine*, 1^{er} mars 1986.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Outre qu'il sert à réunir efficacement des revenus et à favoriser la croissance économique, le régime fiscal idéal est équitable et simple. Malheureusement, ces objectifs sont parfois inconciliables. Les modifications apportées au régime pour le rendre plus équitable ou pour stimuler la croissance économique ont parfois pour résultat de la rendre plus complexe. En fait, depuis le début des années 70, l'équité et la croissance ont plus souvent qu'autrement primé sur la simplicité. Il en résulte que les spécialistes eux-mêmes ont du mal à se retrouver dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* et que le contribuable type doit remplir une formule d'une longueur et d'une complexité décourageantes.

Tout régime fiscal se définit d'après:

1. celui qui paie l'impôt,
2. l'assiette de l'impôt,
3. les taux d'imposition,

4. les exemptions générales,
5. les déductions générales, et
6. d'autres mesures sélectives.

Les revenus produits, l'équité du régime ainsi que son aptitude à stimuler la croissance dépendent de la nature même du régime fiscal. Ce sont les exemptions, les déductions et les autres mesures fiscales sélectives qui rendent les régimes fiscaux modernes si compliqués. Il existe au Canada, par exemple, plus de cent mesures fiscales sélectives s'appliquant à l'impôt sur le revenu personnel. Les mesures portant sur l'impôt des sociétés sont encore plus nombreuses.

Comme la *Loi de l'impôt sur le revenu* comprend les mesures fiscales, les formules d'impôt doivent être conçues en conséquence. On modifie trop souvent le régime fiscal dans le but d'en accroître l'équité ou de favoriser la croissance économique sans se préoccuper du fait que la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les formules d'impôt deviennent nécessairement plus complexes avec chaque modification. On modifie la loi et les formules d'impôt sans égard à leur incidence, ce qui ne peut en aucune façon favoriser leur simplification. Le Comité estime que l'analyse du régime fiscal doit désormais viser à simplifier la loi et les formules d'impôt.

Par conséquent, le Comité recommande:

1. Que le gouvernement cesse d'apporter des modifications au régime fiscal sans d'abord étudier dans quelle mesure celles-ci compliqueront la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les formules d'impôt.

Il ne s'agit pas simplement d'élaguer la loi et les formules pour plaire aux utilisateurs bien que cela constitue en soi un objectif valable. La simplification permet de réduire les coûts liés au respect de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Trop de Canadiens, et pas seulement ceux dont les revenus et les déductions sont inhabituels, ont maintenant besoin d'aide professionnelle lorsque vient le temps de remplir leur déclaration d'impôt. 17 p. 100 des personnes utilisant la formule spéciale T1 (une formule de quatre pages réservée aux personnes dont le cas est relativement simple) et 46 p. 100 de ceux qui remplissent la formule générale T1 ont recours aux services de spécialistes de l'impôt. Ceux qui ne le font pas doivent se débattre avec une formule tellement complexe qu'ils craignent toujours d'avoir trop payé d'impôt, de ne pas avoir profité de quelque mesure fiscale ou, au contraire, de ne pas avoir suffisamment payé d'impôt, ce qui peut se traduire par une réévaluation coûteuse et l'imposition d'intérêt et de pénalités.

Même les comptables et les avocats spécialisés en droit fiscal se plaignent de la complexité de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le fait que la loi soit mal rédigée complique leur travail. Il y a un véritable gaspillage de ressources parce que ces personnes doivent consacrer beaucoup de temps à essayer de traduire la *Loi de l'impôt sur le revenu* en langage compréhensible. Cette complexité inutile entraîne aussi des coûts financiers lorsque leur interprétation de la loi diffère de celle de Revenu Canada.

Si le régime fiscal est tellement complexe, c'est parce que les modifications fiscales sont présentées les unes après les autres. Ces mesures ne sont pas nécessairement complexes en soi, mais leur juxtaposition a pour conséquence de compliquer les choses. (En outre, certaines nouvelles mesures sont loin d'être simples). L'accumulation de nouvelles mesures fiscales complique la rédaction de la loi et empêche la simplification des formules.

Dans un mémoire présenté au ministre des Finances, l'Institut canadien des comptables agréés déplorait la complexité du régime fiscal:

À l'heure actuelle, le guide renvoie même le contribuable type à des brochures et des bulletins d'interprétation pour différentes questions. La croissance impressionnante des services commerciaux de préparation des formules d'impôt témoigne du fait que de plus en plus de contribuables ont du mal à remplir eux-mêmes leur déclaration d'impôt. Même les spécialistes comme certains de nos membres qui ont une longue expérience des questions d'impôt admettent qu'ils comprennent mal certains articles de la loi.

À une question portant sur la difficulté que présente pour le citoyen type le simple fait de remplir sa déclaration d'impôt, le ministre du Revenu national a répondu: «Nous ne pouvons espérer une amélioration de la situation avant l'adoption de certaines modifications législatives.»

Le Comité n'est pas en mesure de recommander des changements fondamentaux au régime fiscal qui permettraient de le simplifier sur-le-champ. Néanmoins, le Comité est convaincu qu'il est possible de rendre le régime fiscal actuel plus clair.

Par conséquent, le Comité recommande:

2. **Que le gouvernement étudie dès maintenant comment renverser la tendance voulant que le régime fiscal devienne de plus en plus complexe avec chaque budget.**
3. **Que le régime fiscal ne serve à favoriser l'équité ou la croissance que s'il n'y a pas d'autre méthode plus simple ou moins coûteuse de le faire.**

Cette recommandation est loin de signifier que le Comité ne se préoccupe pas de l'équité et de la croissance. Le Comité veut seulement souligner que la simplification du régime fiscal est un objectif auquel il convient d'attacher l'importance qu'il mérite.

SIMPLIFICATION DE LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

À une séance consacrée à la simplification de l'impôt lors de la conférence de 1975 de l'Association canadienne d'études fiscales, un spécialiste en droit fiscal a affirmé: «À mon avis, la *Loi de l'impôt sur le revenu* est devenue inutilisable sous sa forme actuelle». Près de dix ans plus tard, le président de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario a qualifié la *Loi fédérale de l'impôt sur le revenu* de «fouillis indescriptible». Les spécialistes en comptabilité fiscale et en droit fiscal ayant comparu devant le Comité se sont tous plaints du caractère indigeste de la loi. Certains témoins ont souligné qu'elle se complique avec chaque budget.

L'un des témoins que le Comité a entendu est M. Stanley E. Edwards, spécialiste en droit fiscal et auteur de l'article «Drafting Fiscal Legislation» (*Canadian Tax Journal*, vol. 32, n° 4, juillet-août 1984). Cet article, sur lequel il s'est basé en partie dans son témoignage, confirme l'opinion d'autres comptables qui ont comparu devant le Comité au sujet de la nécessité de rédiger une nouvelle loi de l'impôt sur le revenu.

Il faut bien admettre que si la *Loi de l'impôt sur le revenu* est tellement complexe, c'est en partie en raison du fait que la structure fiscale est de plus en plus complexe. Des exemptions, des déductions et d'autres mesures fiscales sélectives se sont ajoutées à la loi à chaque nouveau budget. Les mesures fiscales sont reliées de sorte que l'adoption d'une nouvelle mesure (ou même d'une légère modification à une mesure existante) peut exiger de réécrire de nombreux articles de la loi. Ces recouplements rendent la loi naturellement plus complexe. Comme M. Edwards l'a fait remarquer, une loi de l'impôt

sur le revenu ne peut pas être simple. Cela ne signifie pas que les Canadiens doivent tolérer une loi de l'impôt incompréhensible.

Bon nombre de personnes sont étonnées de constater à quel point la *Loi de l'impôt sur le revenu* est devenue compliquée. Le président du Comité faisait remarquer au sujet de mesures législatives adoptées en décembre 1985:

... voici que nous avons adopté, nous des députés de la Chambre des communes, une loi à laquelle nos conseillers, le ministre, le comité et tous les députés de la Chambre ne comprennent rien.

M. J. Lyman MacInnis, spécialiste de l'impôt, a fait rire un auditoire en leur demandant d'imaginer une personne souhaitant trouver dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* la définition de gains en capitaux. Après un certain temps, cette personne découvre qu'elle doit se reporter à l'article 39 de la loi:

Une fois qu'on a découvert l'article 39, on n'est pas au bout de ses peines. Il débute avec une phrase qui compte 819 mots, 32 virgules et 2 points virgules. L'adresse de Gettysburg prononcée par Lincoln n'avait au total que 267 mots!

L'article 39 a dix paragraphes. Il nous renvoie à dix autres articles de la loi qui, à leur tour, nous renvoient à 50 autres articles. L'article 39 fait aussi allusion à trois lois tout à fait différentes, c'est-à-dire à la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les banques d'épargne de Québec* et la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels*. Un exemplaire de ces lois traîne sans doute sur votre table à café!

Ce discours («A Tough Act to Follow», Toronto, mai 1986) se voulait naturellement amusant. Celui qui voudrait vraiment trouver la définition de gains en capitaux dans la loi trouverait sans doute la chose moins drôle.

Comble de l'ironie, bon nombre des problèmes dont est actuellement affligée la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont imputables aux efforts faits au début des années 1970 pour réviser la loi en profondeur. Voici ce que pense à ce sujet Stanley E. Edwards:

Avant la réforme fiscale de 1971, la *Loi de l'impôt sur le revenu* était un document relativement simple, assez facile à comprendre. Ceux d'entre nous qui ont dû travailler avec les lois précédentes ont trouvé le projet de loi sur la réforme fiscale de 1971 terriblement complexe et difficile. Cette situation est attribuable, à mon avis, à plusieurs facteurs: premièrement, les rédacteurs ont essayé d'être exhaustifs et de couvrir toutes les situations possibles; deuxièmement, ils ont proposé un certain nombre de concepts très difficiles afin d'atteindre leur objectif; et troisièmement, ils ont adopté un style plus précis que compréhensible.

Le témoin a fait remarquer ensuite que lorsque les contribuables et leurs conseillers trouvent moyen de contourner certains articles de la loi, une loi palliative est adoptée. Lorsque l'intention de cette loi est à son tour contournée, une autre loi palliative suit. Chaque fois que cela se produit, la loi est modifiée pour des raisons d'équité et de croissance.

Il en résulte un véritable fouillis, même s'il procède des meilleures intentions. En outre, bien que peu de Canadiens s'y réfèrent, la *Loi de l'impôt* est au centre du régime fiscal canadien. Toute tentative pour simplifier celui-ci doit d'abord commencer par une refonte du texte de la loi.

On a toujours reproché aux lois de l'impôt d'être confuses et difficiles à comprendre, mais il n'y a, en fait, pas de raison pour qu'elles ne soient pas rédigées clairement. La *Loi de l'impôt du Québec* peut servir de modèle à cet égard. Plusieurs témoins qui ont comparu devant le Comité ont souligné que le texte de cette loi est semblable à la loi fédérale en de nombreux points tout en étant beaucoup plus facile à comprendre. Selon M. Gordon Riehl, ancien président de l'Association canadienne d'études fiscales qui a comparu devant le Comité, les spécialistes se reportent au texte de loi québécois lorsqu'ils ont de la difficulté à comprendre la loi fédérale.

L'article de M. Stanley E. Edwards intitulé «*Drafting Fiscal Legislation*» contient des exemples de paragraphes équivalents des lois québécoise et fédérale:

Comparez par exemple l'alinéa 3a) de la loi fédérale à son équivalent, l'alinéa 28a) de la loi québécoise. L'alinéa 3a) stipule:

- a) en calculant le total des sommes qui constituent chacune le revenu du contribuable pour l'année (autre qu'un gain en capital résultant de la disposition d'un bien), dont la source se situe à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada, y compris, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, le revenu tiré de chaque charge, emploi, entreprise et biens...

L'alinéa 28a) stipule:

- a) en additionnant tous les revenus de chaque source pour l'année, à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada, sauf les gains en capital imposables résultant de la disposition d'un bien...

La même comparaison est possible entre le paragraphe 6(2) de la loi fédérale et l'article 41 de la loi québécoise qui concernent tous deux les frais pour droit d'usage d'une automobile. Dans son mémoire à la Conférence annuelle de 1975 de l'Association canadienne d'études fiscales, M. Stikeman a fait le même genre de comparaison entre le paragraphe 6(3) de la loi fédérale et les articles 28 et 29 de la loi québécoise qui concernent certaines sommes versées par un employeur à un employé.

M. Edwards fait remarquer que la *Loi québécoise de l'impôt* n'est pas moins efficace parce qu'elle est clairement rédigée. En fait, il serait bon du point de vue social que la loi soit rédigée de façon intelligible. Les spécialistes qui se réfèrent à la loi québécoise pour interpréter la loi fédérale bénéficient des efforts qu'a déployés le gouvernement québécois pour en rédiger le texte.

De toute évidence, une nouvelle rédaction de la *Loi fédérale de l'impôt sur le revenu* s'impose et il existe des modèles dont on pourrait s'inspirer.

Par conséquent le comité recommande:

- 4. Que Revenu Canada charge une équipe de la refonte de la *Loi de l'impôt sur le revenu* actuelle de manière à la rendre lisible et intelligible.**
- 5. Que l'équipe de rédaction s'inspire de l'exemple du Québec et rende la loi fédérale au moins aussi intelligible que la *Loi québécoise de l'impôt sur le revenu*.**

6. Que l'équipe suive les règles de rédaction suivantes:

- a) **indiquer la règle générale dans un premier article;**
- b) **indiquer dans les articles suivants les exceptions, les réserves, les règles spéciales, les dispositions administratives et les définitions;**
- c) **formuler les dispositions d'application générale avant celles qui traitent des cas spéciaux;**
- d) **formuler les dispositions importantes avant les dispositions secondaires;**
- e) **faire suivre des dispositions administratives et techniques;**
- f) **enfin, formuler les règles et explications détaillées dans le règlement en utilisant au besoin des exemples. (Voir l'article de M. Edwards cité dans l'introduction et les renvois à cet article.)**

7. Que si l'équipe de rédaction rencontre des problèmes de formulation majeurs apparemment causés par des mesures fiscales relativement mineures, que celles-ci soient signalées au présent Comité et au ministre des Finances et que ce dernier voie s'il y a lieu de les supprimer ou de les modifier afin de simplifier le texte de loi.

Ces recommandations n'appellent pas à une révision radicale de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La version modifiée serait à peu près identique à la loi actuelle quant à l'intention. La rédaction doit demeurer un aspect important de la politique fiscale.

Par conséquent, le Comité recommande:

- 8. Que les propositions de modification de la *Loi de l'impôt* tiennent compte dorénavant des conséquences de la rédaction.**
- 9. Que les rédacteurs, même s'ils n'ont pas à définir la politique économique et sociale, interviennent dès le début dans toute étude de projet de loi fiscal et soient toujours consultés quand on modifie la *Loi de l'impôt sur le revenu*.**

SIMPLIFICATION DES DÉCLARATIONS D'IMPÔT

Pour la plupart des Canadiens, le régime fiscal n'est pas représenté par la *Loi de l'impôt sur le revenu* mais par les formules d'impôt, c'est-à-dire les guides et déclarations avec lesquels le citoyen moyen se trouve aux prises chaque année. Comme la loi, les formules d'impôt sont une source de confusion qui s'accroît d'année en année. M. Gordon Riehl a comparé la Formule T1 abrégée d'il y a 30 ans à la Formule T1 générale actuelle qu'utilisent les résidents de l'Ontario; il y a 30 ans, elle comptait 4 pages, elle en a maintenant 84. Comme le faisait remarquer le témoin: «Dans 30 ans le contribuable devra faire face à une formule de 1 344 pages».

L'extrapolation n'est peut-être pas la meilleure façon de prévoir l'évolution des formules d'impôt, mais il ne fait guère de doute qu'elles sont un peu plus complexes chaque année. Selon le sous-ministre (Impôt) du ministère du Revenu national, le budget de 1986 ajoute 27 lignes à la formule générale.

La complexité croissante des formules d'impôt entraîne des coûts réels pour les Canadiens. Quinze millions de contribuables remplissent des déclarations d'impôt (5 millions utilisent la Formule T1 spéciale et 10 millions la Formule T1 générale), et plus du tiers d'entre eux ont recours aux services de spécialistes. Il faut se rappeler que le système canadien est basé sur une auto-évaluation: les contribuables évaluent leur revenu brut, soustraient les déductions et paient l'impôt sur leur revenu net (ou imposable). L'an dernier, plus de 5 millions de contribuables ont dû se faire aider pour parvenir à respecter un système fondé sur l'honneur.

Plus les formules seront complexes, plus les contribuables auront besoin d'aide pour faire leur déclaration d'impôt. Autrement dit, il leur en coûtera plus cher pour se conformer à la *Loi de l'impôt* et c'est eux qui en feront les frais ou alors il leur faudra trouver un moyen de contourner la loi. Cette dernière solution ne pose pas vraiment de problème au Canada, mais il n'en sera peut-être pas toujours ainsi. En fin de compte, les citoyens doivent pouvoir comprendre les lois qui les régissent.

Les immigrants sont un bon exemple de résidents qui souffrent de la complexité de notre système fiscal. Comme bon nombre d'entre eux viennent de pays où le contribuable ne calcule pas lui-même l'impôt sur le revenu, ils ne savent pas comment remplir leur déclaration. En outre, beaucoup ne maîtrisent pas encore l'une ou l'autre langue officielle, si bien qu'ils doivent demander l'aide de personnes qui parlent à la fois leur langue d'origine et l'anglais ou le français. Celles-ci peuvent maîtriser deux langues ou plus, mais elles n'ont pas nécessairement une connaissance spécialisée ni même suffisante de la comptabilité fiscale ou de la *Loi de l'impôt*. Il s'ensuit que les immigrants font parfois les frais de l'aide d'incompétents à laquelle ils recourent; ils ne se rendent pas compte qu'une personne qui parle bien l'anglais ou le français est tout aussi déroutée qu'eux par les formules d'impôt canadiennes.

Les contribuables ne sont pas les seuls à supporter les coûts de formules d'impôt compliquées. Les frais administratifs augmentent à mesure que celles-ci se compliquent parce que leur traitement devient de plus en plus difficile et coûteux. Les ordinateurs peuvent évidemment aider à réduire les frais de traitement, mais il n'en demeure pas moins que la complexité des formules d'impôt alourdit les dépenses de Revenu Canada.

Le ministère a donc tout intérêt à avoir des formules d'impôt aussi simples que possible. En général, il fait du bon travail. Le Comité a été impressionné par les efforts qu'il déploie pour trouver des moyens de simplifier les formules d'impôt actuelles, la T1 spéciale et la T1 générale, et pour chercher à simplifier également la partie du système fiscal qui relève de sa compétence.

Comme pour la *Loi de l'impôt*, la complexité des formules d'impôt est en grande partie due au texte législatif qui est adopté et qui ne tient généralement pas compte de ses répercussions sur la rédaction de la *Loi de l'impôt* ou de la conception des formules. Un récent article d'un comptable, M. Dennis Thacker («*Down on the Form*», le *Financial Post Magazine*, 1^{er} mars 1986) contient un résumé utile des changements qui ont été apportés aux formules d'impôt depuis le début des années 70. Encore une fois, les modifications importantes et la tendance à compliquer de plus en plus datent de la réforme de 1971. Outre les gains en capital, la réforme visait les mesures suivantes:

- Remboursement de paiements en trop d'assurance-chômage
- Déduction pour dépenses relatives à un emploi
- Allocation pour garde d'enfant
- Allocation pour études
- Allocation pour invalidité
- Prestations d'assurance-chômage imposables

Au cours des années ultérieures, les mesures suivantes se sont ajoutées aux formules d'impôt:

- | | |
|------|--|
| 1974 | Allocations familiales imposables
Régime enregistré d'épargne-logement (REER)
Déduction pour intérêts (limite de 1 000 \$)
Dons au Canada ou à une province |
| 1975 | Crédit d'impôt pour contribution à un parti politique
Déduction relative au revenu de pension (limite de 1 000 \$)
Déductions admissibles transférées d'un conjoint à l'autre
Crédit d'impôt à l'investissement |
| 1976 | Surtaxe fédérale (temporaire) |
| 1977 | Réduction de l'impôt fédéral et général (temporaire)
Réduction additionnelle de l'impôt pour enfants à charge (temporaire) |
| 1978 | Crédit d'impôt à l'emploi |
| 1979 | Restitution de prestations d'assurance-chômage
Crédit d'intérêt hypothécaire (introduite par M. Crosbie, cette mesure a figuré sur les formules d'impôt mais jamais dans la loi)
Crédit d'impôt pour enfants |
| 1982 | L'étalement du revenu sur les années suivantes remplace l'étalement général
Réduction transférable de l'impôt fédéral du conjoint |
| 1983 | Régime de placements en titres indexés
Crédit d'impôt à l'achat d'actions |
| 1984 | Suppression de la déduction générale de 100 \$ pour frais médicaux et dons de charité
Options d'achat d'actions déductibles
Crédit d'impôt à la recherche scientifique |
| 1985 | Exemption de gain en capital
Surtaxe fédérale (temporaire)
Suppression du Régime enregistré d'épargne-logement |

Les formules d'impôt n'ont été identiques que pendant deux ans (1980 et 1981). Bien qu'elles conservent le même nombre de pages, il est difficile de s'y retrouver à cause des modifications, et si l'on en vient à bout une année, cela ne veut pas dire que la tâche sera plus facile l'année suivante.

Les objectifs que constituent l'équité et la simplification de l'impôt semblent s'opposer constamment. Le Comité est loin de préconiser l'abandon du principe de l'équité que sous-entend actuellement le régime fiscal. En fait, il a bien veillé à ce qu'aucune des recommandations du présent rapport ne menace l'équilibre des coûts et des avantages qui découle de la politique sociale et économique actuelle du Canada. En elle-même, la simplification du régime fiscal pourrait modifier l'équilibre des coûts et des avantages, mais il est d'autres instruments de la politique sociale et économique qui

permettraient de faire en sorte que tel ne sera pas le cas. Résultat, les coûts d'un régime fiscal complexe auront été réduits.

Par conséquent, le Comité recommande:

10. Que le gouvernement passe en revue les exemptions, déductions et mesures fiscales spéciales en existence actuellement pour voir si les avantages qui en découlent pourraient être offerts plus simplement grâce à une méthode quelconque n'ayant rien à voir avec le régime fiscal ou au rajustement des taux d'impôt ou des exemptions générales.

La plupart des observations formulées à l'égard de la simplification de la formule d'impôt concernent la Formule T1 générale qu'utilisent les deux tiers des contribuables canadiens. La Formule T1 spéciale qui ne comporte que quatre pages est le résultat des efforts de Revenu Canada en vue de simplifier le régime fiscal pour certains Canadiens. Le Comité souhaiterait lui aussi que cette formule soit simplifiée bien que si la Formule T1 spéciale était raccourcie, moins de contribuables pourraient l'utiliser étant donné le régime fiscal actuellement en place.

Le régime fiscal PAYE (Pay As You Earn) en vigueur au Royaume-Uni a simplifié énormément la situation de dix-sept millions de Britanniques sur vingt-cinq qui n'ont désormais plus à produire de déclaration d'impôt sur le revenu. C'est aux employeurs qu'il revient de remplir pour chaque employé un formulaire compliqué de concert avec les administrateurs de l'impôt, formulaire codé de façon à permettre qu'il soit tenu compte de la situation particulière de chaque contribuable. Environ 400 codes sont utilisés, lesquels servent à calculer le montant de l'impôt que doit retenir l'employeur. Bien que le régime PAYE soit simple pour le contribuable, il est source de paperasserie pour les employeurs et les administrateurs de l'impôt. L'inconvénient additionnel est que les employés ne se sentent pas partie intégrante du régime d'autocotisation.

Il est ressorti des discussions sur le régime PAYE au cours des audiences du Comité qu'il serait peut-être possible de simplifier le régime fiscal canadien en utilisant une formule d'impôt sous la forme d'un questionnaire. Le contribuable serait ainsi appelé à répondre à une série de questions (Quel est votre revenu? Combien d'enfants avez-vous? Quel a été le montant de vos intérêts?...) et le ministère du Revenu, à l'aide de ses ordinateurs, calculerait le revenu imposable et l'impôt dû. Ce questionnaire pourrait remplacer la Formule T1 spéciale et, selon les questions posées, être utilisé pour de nombreux contribuables qui remplissent maintenant la Formule T1 générale. Nous complimentons Revenu Canada pour le travail qu'il a déjà accompli à cet égard, lequel comporte la mise en oeuvre éventuelle d'un projet pilote dans un avenir rapproché, et nous l'incitons à y accorder la priorité.

Par conséquent, le comité recommande:

11. Que Revenu Canada examine la possibilité d'introduire une formule d'impôt sous la forme d'un questionnaire pour l'année fiscale 1986.

Outre la formule d'impôt sous forme de questionnaire destinées à simplifier le processus de l'imposition, plusieurs autres mesures s'imposent. Diverses exemptions pourraient être incorporées **aux tables d'impôt pour remplacer les lignes additionnelles dans les** déclarations et les guides d'impôt. Un exemple en est la déduction pour emploi. Cette déduction, qui figure à la ligne 108 des formules T1 générale et T1 spéciale, équivaut à la somme de 500 \$ pour les contribuables dont le total des gains d'un emploi est supérieur à 2 500 \$, ou à 20 p. 100 du revenu de ceux qui ne gagnent pas 2 500 \$.

L'explication relative à cette déduction dans le guide d'impôt général s'étend sur plus de dix lignes. L'élimination de ces lignes peut sembler dérisoire, mais il s'agirait d'une première étape importante dans le sens de la simplification qui n'entraînerait pas nécessairement la perte d'avantages.

Par conséquent, le Comité recommande:

12. Que dans la mesure du possible, Revenu Canada élimine des lignes de la déclaration et du guide d'impôt en incorporant le calcul des exemptions ou des déductions dans la table d'impôt.

Une deuxième mesure a trait à l'utilisation de déclarations conjointes. L'Institut canadien des comptables agréés a qualifié de schizophrène le mode actuel de traitement du revenu familial, certaines règles de fiscalité interdisant les transferts de revenu d'un conjoint à l'autre et d'autres encore les favorisant. Il ne fait aucun doute que le régime actuel complique le planification fiscale et ne fait qu'ajouter à la complexité des formules d'impôt. Le traitement des familles en général est source de complications incroyables en ce qui concerne les formules. Le calcul des frais de garde d'enfants pose des difficultés pour bon nombre de contribuables qui y ont droit; ceux qui ne peuvent réclamer pareils frais (ou des frais analogues) n'en doivent pas moins dépouiller un formulaire compliqué pour déterminer quelles dispositions s'appliquent à eux.

Le Comité reconnaît que la politique sociale déborde le cadre de son mandat, mais tient à insister sur le fait que de trop nombreux contribuables sont aux prises avec des formules d'impôt que viennent compliquer des dispositions qui ne leur sont pas applicables. D'autres pays utilisent des déclarations conjointes pour éviter certains de ces problèmes. Il serait possible de simplifier le régime fiscal canadien en offrant aux familles la possibilité de remplir des déclarations individuelles ou conjointes.

Par conséquent, le Comité recommande:

13. Que le ministre des Finances envisage la possibilité de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu pour offrir aux conjoints la possibilité de remplir des déclarations conjointes d'impôt sur le revenu.

Les statistiques sur l'impôt produites par Revenu Canada à partir des déclarations d'impôt sont souvent trompeuses et, par le fait même, souvent mal utilisées. Bon nombre des modifications apportées ou proposées à la Loi de l'impôt sur le revenu visent à rendre le régime fiscal plus juste, mais étant donné que les statistiques sur lesquelles elles reposent sont tendancieuses, elles n'atteignent pas toujours l'objectif visé et ne font qu'ajouter à la confusion. Le régime fiscal nous a entraînés dans un cercle vicieux: la confusion initiale fausse les statistiques qui sont en retour invoquées pour démontrer l'inéquité du régime; en conséquence, des modifications sont apportées par à-coups à la Loi de l'impôt sur le revenu qui ne s'en trouve que plus confuse.

Les statistiques sur le revenu, notamment celles se rapportant au revenu total, sont des plus trompeuses. La loi prévoit par exemple la majoration des dividendes et c'est ce montant majoré qui est inclus dans le revenu total. La majoration consiste à déclarer un montant supérieur à celui des dividendes effectivement reçus de sociétés canadiennes. Avant 1986, les contribuables déclaraient 150 p. 100 de leurs dividendes; à compter de cette année, ils en déclareront 133 et 1/3 p. 100. Un crédit d'impôt pour dividendes compense l'augmentation du revenu déclaré au titre des dividendes, mais le calcul de ce crédit n'influe pas sur le revenu total déclaré.

Une autre difficulté tient à ce que les contribuables doivent déclarer le montant brut du revenu provenant de leurs investissements, déduction non faite des intérêts payés pour les financer. En conséquence, le revenu total ne correspond pas à celui gagné, ce à quoi s'attendraient la plupart des gens, mais plutôt à des données artificielles fondées sur une déclaration d'impôt compliquée. Quiconque comparerait les données sur le revenu total aux impôts payés selon la catégorie d'imposition pourrait croire qu'il existe des inéquités. Une partie où la totalité de ces dernières pourrait être artificielle et découler simplement de la façon dont Revenu Canada présente ses statistiques.

Les auteurs du présent rapport ne croient pas pour autant que le régime fiscal actuel ne comporte aucune inéquité. (Bien entendu, la définition de ce que constitue une inéquité varie d'un observateur à l'autre de sorte qu'il est toujours difficile de faire des énoncés catégoriques.) L'accent a cependant été mis dans le présent rapport sur la simplification. Des statistiques trompeuses ajoutent à la confusion de même qu'à la complexité du régime fiscal et favorisent peut-être même l'inéquité.

Par conséquent, le Comité recommande:

14. Que Revenu Canada, de concert avec le ministère des Finances et Statistique Canada, revoie ses statistiques sur l'impôt et essaie de corriger toute anomalie dans la déclaration du revenu total, net et imposable.

Le présent rapport porte sur la simplification de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et des formules d'impôt. Au cours des audiences du Comité, plusieurs témoins ont traité de mesures fiscales précises qui ajoutent énormément à la confusion qui entoure déjà le régime fiscal actuel. Les mesures le plus souvent mentionnées ont été l'impôt minimal de remplacement proposé, l'impôt sur les gains en capital et l'exemption à vie de 500 000 \$ récemment accordée aux particuliers en ce qui concerne les gains en capital. Le Comité espère pouvoir aborder certaines de ces mesures dans des rapports subséquents et formuler des recommandations précises. Pour l'instant, il se borne à faire remarquer que de trop nombreuses mesures fiscales ont été proposées ou adoptées sans égard à la confusion qu'elles risquent d'entraîner.

Le premier rapport porte exclusivement sur la simplification de l'impôt et n'a rien à voir avec la politique fiscale. Les recommandations qui y sont formulées ne visent pas une révision en profondeur du régime fiscal, du moins selon le sens qu'on donne le plus souvent à l'expression «révision en profondeur». À mesure qu'il avancera dans ses travaux, le Comité traitera de mesures fiscales précises et publiera d'autres rapports.

À un égard cependant, les recommandations qui figurent ci-dessus ont pour objet une révision en profondeur, à savoir que la tendance qui veut depuis une génération que le régime fiscal se complique avec chaque budget, soit renversée. Les contribuables doivent pouvoir lire et comprendre la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les citoyens doivent être capables de lire et de comprendre les formules d'impôt qu'ils sont tenus de produire. Le Comité est d'avis que le gouvernement doit dès maintenant entreprendre de simplifier le régime fiscal.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents du Comité permanent des finances et des affaires économiques (*fascicules nos 2, 3, 4, 8, 10, 16, 18, 20, 21, 23 et 27 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

DON BLENKARN, député

(Traduction)

LISTE DES TÉMOINS

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 39, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

McCrossan, George Minaker, Aileen Nicholson, Nelson Riis, Norman Warner et Geoff Wilson.

FASCICULE N°

ASSOCIATION DES ASSUREURS-VIE DU CANADA	21
Robert B. Templeton président et chef de direction; John T. Humphries président sortant; Karl Keilhack directeur de l'impôt	
COOPERS & LYBRAND	3
Donald R. Huggett, f.c.a.	
DELOITTE, HASKINS & SELLS	8
Gordon Reilh Directeur de l'impôt	
FRASER & BEATTY	23
Stanley E. Edwards	
INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGRÉÉS	18
David Devine, c.a. Larry Murray, c.a.	
MINISTÈRE DES FINANCES	2, 4
David C. Weyman, sous-ministre adjoint direction de la politique et de la législation de l'impôt	
S.N. Poddar, directeur direction de l'analyse fiscale et des taxes à la consommation	
MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL	16, 20
Harry G. Rogers sous-ministre (impôt)	
L'HONORABLE MICHAEL WILSON	10
Ministère des finances	

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 JUIL 1986—(29)

(Traduction)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 39, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents : Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Paul McCrossan, George Minaker, Aideen Nicholson, Nelson Riis, Norman Warner et Geoff Wilson.

Aussi présents : Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement : Terrence J. Thomas et Laurent Desbois, attachés de recherche.

Conformément aux pouvoirs que lui confère l'article 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de ses travaux ayant trait à l'impôt sur le revenu simplifié. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 8 avril 1986, fascicule n° 2*).

Le Comité procède à l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

A 11 h 39, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 16 JUIL 1986—(30)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à huis clos, aujourd'hui à 19 h 37, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présent : Bill Attewell, Don Blenkarn, Paul McCrossan, George Minaker, Aideen Nicholson, Nelson Riis et Norman Warner.

Aussi présents : Du Service de recherche de la bibliothèque du Parlement : Terrence J. Thomas et Laurent Desbois, attachés de recherche.

Conformément aux pouvoirs que lui confère l'article 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de ses travaux ayant trait à l'impôt sur le revenu simplifié. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 8 avril 1986, fascicule n° 2*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

A 19 h 58, le Comité interrompt les travaux.

A 20 h 33, le Comité reprend les travaux.

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

Par consentement unanime, il est convenu,—Que le projet de rapport, sous sa forme modifiée, soit adopté.

IL EST ORDONNÉ,—Que le président présente à la Chambre, sous sa forme modifiée, le projet de rapport à titre de Quatrième rapport du Comité à la Chambre, le mercredi 18 juin ou le jeudi 19 juin 1986.

A 21 h 46, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

(Traduction)

BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT



3 2354 00527 544 4

BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT



3 2354 00527 545 1