

Canadian Tax Foundation

Twenty-Sixth Annual Report

for the Year Ending 31 December 1971

HOWARD ROSS LIBRARY
OF MANAGEMENT

McGILL UNIVERSITY

100 UNIVERSITY AVENUE
TORONTO 1, CANADA

The Canadian Tax Foundation was established in 1945 as an independent tax research organization. Its Governors are nominated each year by the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants, and its work is supported by over five thousand Canadian individuals and corporations.

The purpose of the Foundation is to provide both the taxpaying public and the governments of Canada with the benefit of expert, impartial research into current problems of taxation and government finance. This work is carried on by a well-qualified permanent staff and by outside experts commissioned for special studies. The Foundation publishes the *Canadian Tax Journal* and other books and pamphlets, and its activities include holding conferences, providing speakers and making submissions to government.

Membership in the Foundation is open to all who are interested in its work.

Twenty-Sixth Annual Report

FOR THE YEAR ENDING

31 DECEMBER 1971

Canadian Tax Foundation

L'Association Canadienne d'Etudes Fiscales

THE BOARD OF GOVERNORS

Elected 28 March 1972

* René Amyot, Q.C.	Quebec
Ronald D. Bell	Calgary
Alonzo R. Blackmore, C.A.	Moncton
V. Howard Chadwick, F.C.A.	Vancouver
Donald M. Clark, Q.C.	Vancouver
* H. Purdy Crawford, Q.C.	Toronto
Donald W. K. Dawe, Q.C.	St. John's
Raymond G. Décary, Q.C.	Montreal
* Frank T. Denis, C.A.	Montreal
* W. E. P. DeRoche, Q.C.	Toronto
* William E. Goodlet, F.C.A.	Toronto
C. William Gurnham, C.A.	Halifax
Stanley N. Inkpen, C.A.	St. John's
* Denham J. Kelsey, F.C.A.	Vancouver
* R. A. Lachance, F.C.A.	Montreal
Marius Laliberté, C.A.	Quebec
* W. D. Lennox, C.A.	Montreal
J. Blair MacAulay	Winnipeg
* W. A. Macdonald, Q.C.	Toronto
W. J. MacInnes, Q.C.	Halifax
* D. Keith McNair, F.C.A.	London
Gerald E. Naylen	Regina
Gordon W. Riehl, F.C.A.	Oshawa
* W. Struan Robertson, Q.C.	Toronto
Gerald J. Robinson, C.A.	Edmonton
Howard W. Robinson, C.A.	Winnipeg
J. M. Rooney, F.C.A.	Calgary
* Garfield P. Smith, F.C.A.	Toronto
* George T. Tamaki, Q.C.	Montreal
P. N. Thorsteinsson	Vancouver
* Robert H. E. Walker, Q.C.	Montreal
J. Ian M. Whitcomb	Saint John
* Executive Committee of the Board of Governors.	

OFFICERS

W. E. P. DeRoche, Q.C., *Chairman*
Denham J. Kelsey, F.C.A., *Vice-Chairman*
and Chairman of the Executive Committee
Robert H. E. Walker, Q.C., *Vice-Chairman*
Frank T. Denis, C.A., *Past Chairman*
Douglas J. Sherbaniuk, *Director*
John M. MacLeod, *Secretary and Treasurer*

PAST CHAIRMEN

Molyneux L. Gordon, K.C. (*deceased*)
Gordon K. Munnoch, K.C. (*deceased*)
J. Grant Glassco, F.C.A. (*deceased*)
W. G. H. Jephcott, F.C.A. (*deceased*)
Claude S. Richardson, Q.C. (*deceased*)
Kenneth LeM. Carter, F.C.A. (*deceased*)
* Lazarus Phillips, Q.C., Montreal
* Thomas A. M. Hutchison, F.C.A., Toronto
* R. deWolfe MacKay, Q.C., Montreal
* John A. Wilson, F.C.A., Toronto
M. Gerald Teed, Q.C., (*deceased*)
* A. Willard Hamilton, C.A., Montreal
Henry F. White, Q.C., (*deceased*)
* Campbell W. Leach, C.A., Montreal
* Stuart D. Thom, Q.C., Toronto
* A. J. Little, F.C.A., Toronto
* John deM. Marler, Q.C., Montreal
* Archibald D. Russell, C.A., Vancouver
* Arthur S. Pattillo, Q.C., Toronto
* Lancelot J. Smith, F.C.A., Toronto
* Philip F. Vineberg, Q.C., Montreal
* H. Marcel Caron, C.A., Montreal
* John M. Godfrey, Q.C., Toronto
* Robert B. Dale-Harris, F.C.A., Toronto
* Roger Létourneau, Q.C., Quebec
* Frank T. Denis, C.A., Montreal
* Advisory Committee of Past Chairmen

STATEMENT OF FINANCIAL POSITION
AS AT 31 DECEMBER 1971

(With comparative figures for 1970)

ASSETS		
	1971	1970
CURRENT		
Cash	\$ 64,308	\$ 44,549
Guaranteed Investment Certificates	215,000	175,000
Accounts Receivable	523	
Deposit with Air Canada	425	425
	<u>280,256</u>	<u>219,974</u>
FIXED		
Furniture and office equipment—at cost	21,017	21,017
<i>Less: Accumulated depreciation</i>	<u>18,211</u>	<u>17,634</u>
	2,806	3,383
TRUST FUND		
Cash	10,163	9,646
	<u>\$293,225</u>	<u>\$233,003</u>

LIABILITIES AND RESERVE

CURRENT		
Accounts Payable	\$ 24,593	\$ 27,294
DEFERRED REVENUE	<u>103,573</u>	<u>96,078</u>
RESERVE		
Retained for continuation of the Foundation's activities		
Balance at beginning of year	99,985	111,821
Excess of revenue over expenses	<u>54,911</u>	<u>(11,836)</u>
Balance at end of year	154,896	99,985
TRUST FUND LIABILITY		
Taxation and economic growth study fund		
Subscriptions and Interest received \$49,693		
<i>Less: Advances to Queen's University</i> 39,530	<u>10,163</u>	<u>9,646</u>
	<u>\$293,225</u>	<u>\$233,003</u>

APPROVED ON BEHALF OF THE BOARD OF GOVERNORS

Frank T. Denis
Chairman

W. E. P. DeRoche
Vice-Chairman

STATEMENT OF REVENUE AND EXPENSE
FOR THE YEAR ENDED 31 DECEMBER 1971

(With comparative figures for 1970)

	1971	1970
REVENUE		
Subscriptions		
Corporate	\$151,231	\$142,011
Individual	105,371	92,879
	<u>256,602</u>	<u>234,890</u>
Interest earned	15,271	15,937
	<u>271,873</u>	<u>250,827</u>
EXPENSE		
Technical Studies		
Research Salaries	83,186	96,535
Research Consulting	10,000	11,954
Publications (net)	59,047	49,523
Special Studies	15,788	5,377
Books and periodicals—Library	3,373	3,644
	<u>171,394</u>	<u>167,033</u>
Administration		
Salaries	55,996	51,383
Pension and insurance plans (net)	6,716	7,364
Past service pension plan		11,146
Rent	24,671	23,703
Travelling	3,187	1,377
Telephone and telegraph	2,784	2,571
Postage	7,941	7,125
Office printing, stationery and supplies	2,710	3,198
General office expense	3,870	2,565
Depreciation expense	576	732
	<u>108,451</u>	<u>111,164</u>
	279,845	278,197
EXCESS OF OPERATING EXPENSE OVER REVENUE	7,972	27,370
CONFERENCE REVENUE—NET	62,883	15,534
TRANSFER TO RESERVE	<u>\$ 54,911</u>	<u>\$(11,836)</u>

Auditors' Report

The Board of Governors and the Members
Canadian Tax Foundation/
L'Association Canadienne d'Etudes Fiscales.

We have examined the statement of financial position of Canadian Tax Foundation/L'Association Canadienne d'Etudes Fiscales as at December 31, 1971 and the statement of revenue and expense for the year then ended. Our examination included a general review of the accounting procedures and such tests of accounting records and other supporting evidence as we considered necessary in the circumstances.

In our opinion, these financial statements present fairly the financial position of Canadian Tax Foundation/L'Association Canadienne d'Etudes Fiscales as at December 31, 1971, and the results of its operations for the year then ended, in accordance with generally accepted accounting principles applied on a basis consistent with that of the preceding year.

GLENDINNING, JARRETT, GOULD & Co.
CHARTERED ACCOUNTANTS

Toronto, Ontario
February 4, 1972

*Report of the Chairman
to the Twenty-Sixth Annual Meeting of the
Canadian Tax Foundation
28 March 1972*

Following the custom now established at our Annual Meetings, it is my pleasant duty as the retiring Chairman of the Board of Governors to report on certain events of the past year under their appropriate headings, leaving it to the Director, whose report follows, to deal with further aspects of our affairs. My responsibility today is a pleasant one, as will become apparent as the details of our activities unfold.

Membership and Finance

As you know, the Foundation since its inception has been financed almost entirely by subscriptions from its individual and corporate members. It is most encouraging to be able to report an unprecedented increase in individual memberships in 1971. At December 31, there were nearly 5,000 individual members, a net increase of 719 for the year, compared with 210 in the previous year. An expansion of 17% in one year is a striking achievement which we can hardly expect to repeat very often. Nevertheless, it does reveal that our potential for increased membership is far from exhausted.

I should like to take this opportunity to record our thanks to the Life Underwriters' Association of Canada and the Canadian Institute of Actuaries who brought the activities of the Foundation to the attention of their members, many of whom became our supporters last year.

Corporate memberships declined slightly during 1971. Although 12 new corporate memberships were taken out, 19 corporations were deleted from the rolls, due in some measure to amalgamations and takeovers. At the end of 1971 there were 436 corporate members. If we add to these some 300 companies represented indirectly through association memberships on their behalf, we now have a total of over 700 corporate subscribers.

A statement of our financial position for the last year was sent out in the Notice of Annual General Meeting and the members have, therefore, had the opportunity to study it. It will be apparent

to all that we are far from qualifying yet for the description that was once applied to the Ford Foundation: "a large body of money completely surrounded by people who want some". On the income side, subscription revenues increased by about \$21,000 to a total of \$256,602. The gain was attributable primarily to the surge in individual memberships and to increases in the annual contributions of several of our corporate members. As was mentioned in the Annual Report last year, the Governors in the fall of 1970 undertook to approach existing corporate members for increases in their subscriptions. Between 1 October 1970 and 30 September 1971, 157 corporations increased their subscriptions by a total of \$13,370. The generosity of these members is very much appreciated.

The special membership rate for students and academics was increased from \$10 to \$15, effective from 1 October 1971. This step was taken to help us meet the increased production costs of our publications, which are sent to all members without charge.

On the expenditure side of the ledger, the largest increase in expenses was in the cost of publications, which reached an all-time high of \$81,000. Another major item was fees for special studies, in the amount of nearly \$16,000. If only subscription revenues and interest income are taken into account, the year's operations would have resulted in a deficit of \$8,000 — and considerably more, if two Research Associates had not resigned in mid-year without being replaced. Fortunately, the Annual Conference made a substantial contribution of \$62,883 to our revenues, so that the net result of the year's activities was a favourable balance of \$54,911, compared to a deficit of nearly \$12,000 in 1970 and over \$21,000 in 1969.

I can give you little hope of any reduction in expenditures in the future. In about a year from now, the lease expires on the premises that the Foundation has occupied since November 1966. Inquiries to date indicate that we can expect to pay higher rental even for modest accommodation in an older building. Also, additions to the research staff are an absolute necessity, and in seeking to recruit competent people we must compete with governments, the professions, industry and the universities. Professional people in the fields of taxation and public finance are in very short supply and expect to be well remunerated. Similarly, experts whom we enlist to do specific studies command high fees for their work.

The main financial resource of the Foundation must continue to be subscription revenues. While it is highly gratifying to realize profits on our conferences, it is difficult to make major commitments and long-term plans — the hiring of staff, the commissioning of studies, the leasing of premises — if our finances are to depend to any appreciable extent on the vicissitudes of conference results. It is therefore a matter of high priority that we increase the base of corporate and individual support by attracting new members and encouraging increases in contributions by our corporate subscribers. I continue to urge present members to bring the work of the Foundation to the attention of clients, business and professional acquaintances, and others. We have found in the past that a simple introduction to our work and publications is sufficient to acquire a new and enthusiastic individual or corporate member.

Conferences

While the main focus of attention in the day-to-day activities of the Foundation is on research and publication, it is fair to say that our conferences have come to be regarded as one of the most significant contributions made by the Foundation to the study and exposure of tax problems. As a focal point for discussion of all manner of tax and fiscal issues by lawyers, accountants, businessmen, academics and government officials, the conferences hold a unique place in public affairs.

The success of the Annual Conference in Vancouver last November is already a matter of record. Nearly fourteen hundred persons were in attendance to hear top-ranking experts from Canada and abroad explain and analyze the complex amendments to the Income Tax Act and to discuss the pros and cons of a wealth tax — particularly a death duty — for Canada. Many of the papers generated spirited discussion from the audience and also prompted numerous requests for copies of the papers from members who were anxious to obtain them immediately. We were glad to be able to provide copies at a nominal cost as a service to members.

The Foundation was pleased to cooperate with the Banff School of Management Studies in holding two seminars on the income tax amendments in Banff, in September 1971 and February 1972.

During the next year the Foundation expects to resume its series of regional conferences. In recent years, the uncertainties of tax reform developments made the planning of these conferences difficult. We look forward to cooperating with university faculties in sponsoring seminars in various parts of the country, so that regional as well as national problems can be discussed and analyzed.

Plans are now under way for holding a Corporate Management Conference in the late spring of this year. The main subject of the program will be corporate amalgamations, takeovers and reorganizations under the new income tax legislation. Details of date and place will be announced in due course.

Finally, it is certainly not too early in the year to remind you that the 1972 Annual Conference will be held in Toronto on November 27, 28 and 29.

Tax Legislation

For many years the Foundation has organized a committee of lawyers and chartered accountants to attend in Ottawa to discuss with federal officials the technical aspects of proposed amendments to the tax laws between first and second reading of the amending Bill and to make recommendations for changes to the Minister of Finance. This annual examination of tax changes continues to be one of the highlights of the cooperation between the Foundation, government officials, and the legal and accounting professions.

The centre of interest last year, of course, was Bill C-259, which was tabled in June. In view of the magnitude and importance of the Bill, it seemed appropriate that the Foundation should undertake a review of the provisions from a technical point of view and make a formal written submission to the government. For this purpose three regional committees were struck — an eastern committee centred in Montreal, a central committee in Toronto and a western committee in Vancouver. Each committee reviewed the Bill independently and prepared reports on various aspects. These reports formed the basis for the Foundation's brief, which was submitted to the Minister of Finance at the end of August.

Time for study of the Bill and preparation of the brief was very short, and I take this opportunity to express the thanks of the

Foundation to all the members of the committees (thirty-one in all) for the time and effort that they devoted to this project.

The Foundation also seeks improvements in the tax laws through its association with the Joint Committee on Taxation of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants. The cooperation between the Foundation and the sponsoring professions has long been of mutual benefit. In 1971 the two associations submitted separate briefs to the government on the amendments to the Income Tax Act. However, this year the Joint Committee has resumed its usual practice of preparing a detailed and elaborate brief to the Minister of Finance and his colleagues. Meetings to discuss and plan the brief were held in Montreal last month, and were attended by the Director.

Board of Governors

The composition of the Board of Governors will undergo substantial change today. The retiring members of the Board are eleven in number.

David G. Sweet, C.A.	—Vancouver
Guy Charette, C.A.	—Montreal
Charles Pelletier, C.A.	—Quebec
Jean Zalloni, C.A.	—Montreal
Charles Gaviller, F.C.A.	—Owen Sound
J. Kerr Gibson, F.C.A.	—Toronto
C. J. Kirkpatrick, C.A.	—Saskatoon
R. D. Jordan Guy	—Vancouver
D. E. Gauley, Q.C.	—Saskatoon
Roger Létourneau, Q.C.	—Quebec
Marcel Piché, Q.C.	—Montreal

Mr. Edward G. Byrne, Q.C., of Bathurst, withdrew from the Board in September 1971 for personal reasons.

Il me fait plaisir de remercier toutes ces personnes pour leur travail au profit de l'Association au cours de leur mandat. Il est à espérer qu'aucun d'entre eux ne pensera que ses liens avec l'Association se sont rompus lors de sa retraite du Conseil.

I know that you would like me particularly to express our appreciation for the loyal service of Roger Létourneau, Q.C., who

retires as Past Chairman. He was first elected to the Board in 1955 and served through 1957. He was re-elected in 1968 and has since successively held the offices of Vice-Chairman, Chairman and Past Chairman.

Roger Létourneau, C.R., a servi l'Association avec haute distinction pendant une période de plus de sept ans pendant laquelle il a apporté une contribution des plus importantes à son administration. Il me fait plaisir de lui exprimer notre reconnaissance et de lui souhaiter longue vie comme membre de notre conseil consultatif.

On behalf of all Foundation members I extend our sincere thanks to him.

The following gentlemen have been nominated by the Presidents of the Canadian Institute of Chartered Accountants and the Canadian Bar Association to fill the vacancies occasioned by the above retirements:

René Amyot, Q.C.	—Quebec
V. Howard Chadwick, F.C.A.	—Vancouver
Donald M. Clark, Q.C.	—Vancouver
R. A. Lachance, F.C.A.	—Montreal
Marius Laliberté	—Quebec
W. D. Lennox, C.A.	—Montreal
D. Keith McNair, F.C.A.	—London
Gerald E. Naylen	—Regina
Gordon W. Riehl, F.C.A.	—Oshawa
J. M. Rooney, F.C.A.	—Calgary
Robert H. E. Walker, Q.C.	—Montreal
J. Ian M. Whitcomb	—Saint John

Mr. Amyot, Mr. Clark and Mr. Walker are undertaking second tours of duty as Governors. Mr. Amyot served previously on the Board from 1966 to 1968, Mr. Clark in 1954 and 1955, and Mr. Walker from 1968 to 1970.

Conclusion

The role of the Foundation as an objective, unbiased tax research and educational organization has perhaps never been more important than it is today. The recent major changes in the federal income tax, the imminent enactment of new provincial

succession duties and gift taxes, developments in intergovernmental fiscal relations and burgeoning public expenditures provide an embarrassing richness of problems to be studied. Our ability to meet the challenge they present is limited only by the resources available to us. It is worth emphasizing that the Foundation is the only organization in Canada outside of government that is engaged year in and year out in the full-time examination, study and discussion of tax and other fiscal problems, which are among the most important, complex and explosive public issues. The Foundation renders valuable service to the country and to the community, and is deserving of generous support. One of the main tasks of the new Board will be to ensure that the vital work of the Foundation is not allowed to suffer because of a shortage of funds.

As retiring Chairman I wish to express my appreciation for the active support and cooperation of my fellow officers and Governors during the past year. We have had, I think, a group that has worked together harmoniously, ably guided by our Director and his staff, and we hand the affairs over in at least as good condition as we received them. That in part must be some measure of our stewardship. I can only wish the incoming Chairman the same degree of cooperative effort and support to assure the continued success of the Foundation.

The content of the Chairman's report is largely the work of the Director, and naturally he would avoid any reference to himself. I cannot let my report conclude without a word of recognition of Doug Sherbaniuk and Jack MacLeod, who are really the Governors' contact with the Foundation. These two men, with their staff, are the continuity in the role the Foundation plays in Canadian tax life, and I am sure my own tribute is echoed by all who have had dealings with them. I shall long cherish my association with them over these last several years, and I pray that the Foundation's administration and affairs will continue to absorb their interests. I shall leave it to the Director to extend our appreciation to the staff, and I know he will be dealing with this in his report.

May I conclude by expressing my conviction that the Foundation will continue to play an important role in the life of our country and by wishing the new officers and the new Board of Governors every success in their part in carrying out that role.

I now move, seconded by W. E. P. DeRoche, Q.C., that this report of the Foundation for the fiscal year ended on 31 December 1971 and the Financial Statements of the Foundation as of the same date as submitted to this meeting be, and they are hereby, approved and adopted.

Frank T. Denis, C.A.
Chairman

28 March 1972

*Report of the Director
to the Twenty-Sixth Annual Meeting of the
Canadian Tax Foundation
28 March 1972*

1971 was a watershed in the evolution of the Canadian tax system. The major development was, of course, the most massive reform of the income tax since its adoption by the federal government in 1917. Other notable events include (1) a general income tax reduction in aid of economic policy for growth, and (2) in the death duty and gift tax fields, the elimination of federal estate and gift taxes at the end of the year, the announcement by the governments of six of the seven provinces that did not have a death duty of their intention to enact one, and the announcement by nine of ten provincial governments of their intention to enact a gift tax. Only Alberta will have neither death duty nor gift tax.

Tax Policy and Economic Policy for Growth

The flexibility of the federal government's approach to the affirmative use of tax policy to realize economic objectives was demonstrated in 1971. For the first time in several years, a general reduction in personal and corporate income taxes was granted to provide a stimulus to economic activity in order to cope with the high level of unemployment. The general tax cut marked a departure from the previous policy of using highly selective tax and expenditure measures to influence the economy. Significantly, the tax reduction was granted when the budget was already in deficit. In his budget of 18 June 1971, the then Minister of Finance forecast a budgetary deficit of \$750 million for the 1971-72 fiscal year. In his statement of 14 October 1971, in addition to several new expenditure programs he announced a reduction of 3% in the personal income tax and a substantial 7% in the corporate income tax, both effective for the period 1 July 1971 to 31 December 1972. The general cut in the personal income tax was the first since 1965, when a reduction of the lesser of \$300 or 5% was enacted. The last general corporate income tax reduction occurred in 1961, in the form of a \$10,000 increase in the amount taxable at the lower rate of the dual rate structure. (We are not taking into account the temporary, refundable income tax of 5% that was in effect from May 1966 to March 1967.)

Although recent figures indicate that unemployment has started to decline, it remains to be seen whether the tax reductions and expenditure programs announced in October will generate the expansive conditions needed to create sufficient new jobs.

Income Tax Reform

The revision of the federal income tax overshadowed all other events in the realm of public finance in Canada last year. The paramount importance of the amendments stems from the fact that the income tax is a mass tax that affects virtually all citizens. Also, the income tax — particularly the personal income tax — is the beast of burden of the federal revenue system and alterations in the structure may affect the revenue it generates. To illustrate, for 1971-72, the personal income tax will raise an estimated \$5.8 billion and the corporate income tax, nearly \$2 billion, or together, approximately one-half of total estimated federal revenues of \$15.6 billion.

The amendments, which became effective on 1 January 1972, mark the culmination of nearly a decade of prodigious effort and intense discussion and debate of various proposals for reform made in the *Report of the Royal Commission on Taxation*, the White Paper, and the Senate and House of Commons Reports on the White Paper. The fiscal landscape is littered with the remains of recommendations for structural change that were abandoned at various junctures along the long and difficult road to legislation. Among the major casualties were full integration of corporate and personal income taxes, the comprehensive tax base (including full taxation of capital gains), the family unit, and the five-year revaluation of shares in public companies. The provisions of the new legislation have been explained and analyzed extensively, and I do not propose, within the limited time available to me today, to touch even on the highlights. However, there are one or two observations that may be worth making.

Conceptually, it would seem desirable to have a blueprint or master plan of the tax system that is sought to be achieved — such as was prepared by the Carter Commission — even though changes in economic and social circumstances may require revisions of the plan. Only in this way can the impact of the entire tax system upon the population as a whole be determined. The preparation of such a plan is one thing, but implementation is another. One lesson that we have surely learned from recent

events is that reforms of the magnitude of those contained in Bill C-259 impose an almost unbearable strain on all who take part in the arduous task: on government officials, members of the public who may wish to help formulate or respond to proposals for change, and Members of Parliament. Because the major amendments in Bill C-259 were closely interwoven, it may well have been difficult to carve up the provisions and deal with the truncated provisions separately. However, for the future, piecemeal reform rather than extensive restructuring of a statute would seem to be preferable.¹ This is not to say that such an approach is not without its failings. As an eminent United States tax commentator once pointed out: "Our inherited tax structure has grown piecemeal over the years. It is like a house which has lost architectural symmetry through the random addition of countless extra rooms and wings."² If annual ad-hoc tax changes do result in a ramshackle tax structure, major revisions from time to time may be necessary.

Many of the proposals for reform stirred deep controversy, and the measures ultimately enacted represent a compromise between the extreme views that were held on major issues. For example, we now have half, rather than full, taxation of capital gains, and partial, rather than full, integration of the corporate and personal income taxes through the gross-up-and-credit procedure. That the revision of the Act is a compromise is not surprising. As the late Louis Eisenstein once observed:

A society like ours is inevitably one of economic conflict. Hence there are no final solutions that will make everyone happy. Why should we expect more of tax policy than of policy in other areas of conflict, such as the tariff, the farm program, or public housing? And so, to those who are looking for a Santa Claus to make us all fiscally happy, I can only say that the tax laws must always be quite messy as long as they represent an uneasy compromise among contending groups and interests with different purposes and values.³

As is so often the case, compromise leaves in its wake great complexity, and the recent amendments are no exception to this phenomenon. The impression of complexity may be due in part to the novelty of the language and the vast array of new concepts. Nevertheless, it is not to indulge in hyperbole to say that

¹ For a discussion of the "piecemeal approach" and the "holistic approach" to tax reform, see R. M. Bird, "The Tax Kaleidoscope: Perspective on Tax Reform in Canada", *Canadian Tax Journal*, XVIII, 5 (1970), p. 444 at 454-7.

² Randolph E. Paul, *Taxation for Prosperity* (1947), p. 199.

³ Eisenstein, Cahn, Arnold and McDonald, "A Discussion of 'The Ideologies of Taxation'", *Tax Law Review*, XVIII, 1 (1962), pp. 21-2.

Bill C-259 ranks as one of the most complex measures ever introduced in a Canadian legislature. True, the provisions relating to the vast bulk of Canadian taxpayers — employees whose tax is withheld at source — are not unduly difficult to comprehend. The real complexity is to be found in the provisions relating to taxation of corporate-source income, partnership income, capital gains and international income. This does not mean that the deleterious effects of complexity are limited to taxpayers who derive income from these sources. The point has been made that if the great majority of taxpayers are unable to understand the operation of the system and where its burdens fall, they may conclude that the tax law is sometimes used for the virtually private benefit of a relatively small number of taxpayers: "if complexity contributes to public disillusionment with the management and equitableness of the tax system, the consensus necessary to the continued success of taxpayer self-assessment could be jeopardized."⁴

Taxpayers who are in a position to plan their affairs are, of course, prejudiced if complexity precludes understanding, for transactions concluded in ignorance of the law can produce severe tax penalties. Today, tax practitioners in many areas of the income tax cannot predict with a reasonable degree of certainty the tax consequences of a transaction. How, then, are they to provide an informed tax guidance that will take the taxpayer through the technical tax maze? It may be that the safest course for them is to pattern their advice along the lines of the warning given to young sailors about the perils of the sea: "Perhaps the worst plight of a vessel is to be caught in a gale on a lee shore. In this connection the following . . . rule should be observed: (1) Never allow your vessel to be found in such a predicament. . . ."⁵

It is beyond the scope of my remarks today to discuss the large subject of the causes of complexity in the income tax and possible simplifying measures. Suffice it to say that it behooves all who are involved in tax formulation, administration, adjudication or practice to analyze the causes of complexity from their respective points of view and to consider to what extent simplification can be attained.

⁴ C. C. Havighurst and R. D. Hobbet, "Symposium—Tax Simplification and Reform", (1969) *Law and Contemporary Problems*, XXXIV (1969), p. 671 at 672.

⁵ Callingham, *Jottings for the Young Sailor* (4th ed., 1944), quoted in J. H. Young, "Income Tax Consequences of Investment Losses of Individuals", *Tax Law Review*, XXVII, 1 (1971).

Future Tax Reform

Taxpayers and their advisers who are still wrestling with the recent income tax amendments may be dismayed at the prospect of additional tax reform, the seeds of which were sown last year. In an address to the Law Society of Upper Canada in August, the then Minister of Finance announced the next items on the agenda for tax reform:

(1) Re-examination of the question of charitable donations and determination of "whether the existing definition of a charitable organization is broad enough to reflect the requirements of today's age".

(2) Examination of the whole pension plan field, including problems such as registering and deregistering of pension plans, and the benefit limits under the plans. The study is to be undertaken by an internal interdepartmental committee which will not invite briefs from the public.

(3) A review of the capital cost allowance system. The review would be a major undertaking and would not be commenced until the reformed system was firmly established. "Personally, I think it will be several years before such a review is undertaken."

(4) "One of the last phases of an over-all tax reform program will be a review of the sales tax field. Again, I think it will be some time before we will begin to consider this area in any depth. When we begin to consider the question of sales tax, we will have to decide whether to proceed by tabling a White Paper outlining the government's position, or simply presenting it to the House in an amending bill. Such a review is some years away and I think it's fair to say that when it is undertaken, it will likely be the responsibility of a different Minister of Finance."

To this list might be added another major issue for the 1970s—an inquiry into the tax-transfer process, and the measures to be adopted in providing government assistance to those who exist at or below the poverty line, perhaps through a guaranteed annual income or negative income tax. The Report of the Special Senate Committee on Poverty (the Croll Report), which was released last November, has focused public attention on this issue, the financial implications of which are enormous. To illustrate, the recommendation of the Croll Report for a guaranteed annual income, if put into effect in 1970, would have cost between \$800 million and \$900 million.

Death and Gift Taxes

The unexpected withdrawal of the federal government from the estate and gift tax fields, announced by the Minister of Finance in his budget of 18 June 1971, posed the question—which went unanswered for several months—of whether the seven provinces that were not already levying a succession duty would move to fill the void. Late in the year, six answered in the affirmative and, together with the three provinces that had a death duty, announced their intention to enact a gift tax. The important question today is not *whether* Canada will have such levies, but rather the extent to which uniformity in the provincial laws will prevail. Some provinces have introduced legislation providing for these measures, and certain differences have already appeared.

The observations of the Rowell-Sirois Commission in 1940 on the adverse effects of disparate provincial death duties then in force take on renewed significance as the death and gift tax system of the immediate future is being fashioned. In recommending federal occupation of the death duty field, the Commission noted that “. . . inequities of double taxation, impediments to free movement of capital, excessive administration, litigation and tax compliance costs, and a strikingly disproportionate division of revenues have come into existence”,⁶ and went on to elaborate on each of these points. It is devoutly to be hoped that history will not repeat itself.

So much for these observations on tax events of 1971. Let me now turn to more concrete matters relating to our activities during the past year.

Publications and Research

That our publications and research program was an active one in 1971 is perhaps borne out by the fact—which the Chairman mentioned—that publication costs were the highest in the Foundation's history. Publication is an essential part of the research process. If new information generated through research and analysis is to be of maximum use, it must be widely disseminated—to policy-makers, practitioners and the general public.

The *Canadian Tax Journal* continues to be our keystone publication, and is widely read and frequently quoted. Its contents include

⁶ *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations* (1940), Book II, p. 117.

not only articles on a wide variety of fiscal subjects but also several popular features: "Around the Courts", by Gwyneth McGregor; "Checklist", by Millie Goodman; "Estate Planning in Canada", by Sheldon Silver and Stanley Taube; "Fiscal Figures", by David Perry; and "In the Library", compiled by Anatole Bazylewycz.

Three new issues were added to our series of Tax Papers. The first was A. J. Robinson's *Economic Evaluation of Municipal Expenditures: PPB*, in which the author presents a lucid description of a relatively new approach to government budgeting—the Planning-Programming-Budgeting (PPB) system—and its possible use by municipal governments to help them arrange their expenditure priorities more effectively and thereby expend their limited resources as efficiently as possible.

In the field of public expenditures, L. J. Close and R. M. Burns prepared a study entitled *The Municipal Winter Works Incentive Program: A Study of Government Expenditure Decision-Making*. The main purpose of the study, which was a joint undertaking of the Foundation and the Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University, was to examine and evaluate the factors and processes involved in government expenditure decisions.

The third Tax Paper was *Canadian Conditional Grants since World War II* by George E. Carter. Conditional grants and shared-cost programs have played a major role in intergovernmental fiscal relations. Whether they should continue as a prominent feature of Canadian federal finance has been sharply questioned, and Dr. Carter's study provides an appraisal of the issues involved in this important debate.

The 1970-71 edition of *The National Finances* proved to be a "best seller"—so much so, that our supply was exhausted before we were able to fill all orders for it placed by university professors who have come to use it as a handbook in their courses in business and public finance. This is the only publication that presents a succinct and lucid exposition of the federal government's revenue and expenditure programs.

Provincial revenues and expenditures have been similarly treated in our biennial *Provincial Finances*. Last year we expanded this publication to include certain basic information about municipal revenues and expenditures, and renamed it *Provincial and Municipal Finances—1971*. The response to the inclusion of the municipal data has been highly gratifying. This publication, when used

with *The National Finances*, will assist readers in understanding the function and relative positions of the three levels of government in Canada.

One issue of the *Tax Memo* series was published in 1971: a summary, in tabular form, of the proposals pertaining to tax matters in (1) the White Paper on Income Security for Canadians, (2) *Report of the Royal Commission on the Status of Women in Canada*, (3) *Report of the Advisory Committee on Parliamentary Salaries and Expenses* and (4) *Report of the Special Senate Committee on Mass Media*.

No listing of publications would be complete without mentioning the *1971 Conference Report*. It contains copies of all papers delivered at the Annual Conference last November, and was distributed to members recently. In view of the subject discussed at the Conference—Bill C-259—it will come as no surprise to members to learn that the *Report* sets a new record for length.

Our research and publications agenda for 1972 contains a number of major items. *More Taxes and More Traffic*, Nancy Bryan's exacting study of the financing of public highways and urban streets, has been in preparation for over two years and is now in the hands of the printers. It will be the first thorough Canadian examination of this subject since the Foundation's pioneering project, *Taxes and Traffic*, which was published in 1955.

Completion of the three essays on certain aspects of income tax evasion, by Horst Wolff, has been deferred to permit the inclusion of a discussion of the relevant provisions in the recent amendments to the Income Tax Act.

We anticipate publication later this year of Professor Richard Bird's study, *Benefit Taxation: A New Look at an Old Idea*. There has been little investigation in Canada of the "benefit principle" of financing public spending, which relates government expenditures to the taxes that finance them: for example, imposition of provincial fuel and motor vehicle taxes to finance expenditures on highways. A number of proposals have been made in recent years for benefit financing of post-secondary education, urban transportation, airports, health care and other services. Professor Bird's study includes a survey of the existing situation in Canada with respect to earmarking and benefit financing at all levels of government and concludes with an examination of the scope for expanded use of benefit-related taxes.

David Perry and Mary Gurney are now in the process of preparing a *Tax Memo on Provincial and Municipal Finances—1972*.

Compilation of a detailed index of the publications issued by the Foundation over the past twenty-five years is nearly completed. The major responsibility for this project has been borne by Millie Goodman, with the assistance of Joan Code. Nancy Bryan also participated in the initial stages. It contains not only a detailed breakdown of subject matter but also an author index and an index of cases. We are confident that the index will make the wealth of information contained in the Foundation's publications considerably more accessible and therefore more useful.

Various other projects of a longer-term nature are under preliminary study.

Staff

There were several departures from the Foundation staff and a number of new appointments in 1971 and the early months of this year.

Last June, Horst Wolff resigned from the Foundation after two years as Research Associate to join the Tax Policy Branch of the Department of Finance. His major project during his term with the Foundation is his study on income tax evasion, which he is in the process of completing.

Nancy Bryan, who joined the staff as Research Associate in 1968, left in July to accept a position with the New Brunswick Higher Education Commission. As I mentioned a moment ago, her book on the financing of highways, streets and roads will be published in the near future.

To replace Mr. Wolff and Mrs. Bryan, I am pleased to announce the appointment of Elizabeth L. Anderson and Richard A. Green to the research staff. Miss Anderson, a graduate in Arts from Queen's University and in Law from the University of Toronto and a member of the Ontario Bar, joined us early this month. Mr. Green is an Honours graduate in Law from Victoria University, Wellington, New Zealand, and is currently completing the requirements for the degree of Master of Laws at Queen's University. He will take up his duties at the Foundation early this fall.

It is a matter of regret for me to report that Joan Code, who has served as my secretary since my appointment as Director, will be retiring from the Foundation next week. Her efficiency, initiative, versatility and good nature have been of great benefit to me as well as to other members of the staff whom she has assisted in one way or another. She carries with her the affection and best wishes of all of us.

To replace Mrs. Code, Mrs. Thora Harris will be joining us early in April.

On the retirement of George Thaler, assistant to the Secretary and Treasurer, Roy Wilson was appointed as his successor.

A new member of the secretarial staff is Christine Mack, who also serves as assistant to the Librarian.

Other members of the staff are by now doubtless familiar figures to many of our members. On our able research team are David Perry, Mary Gurney and Millie Goodman. Editorial matters are in the capable hands of Barbara Brougham. From my review of our publications, you will appreciate that the past year has been a busy and productive one for all of them. On the equally important administrative side of our operations are Jack MacLeod, the Secretary and Treasurer of the Foundation, who takes credit for the efficient and prudent management of our financial affairs, our industrious librarian, Anatole Bazylewycz, and our helpful secretaries, Joan Code, Anne McAlonen and Evelyn Wilkinson. The Annual Meeting affords me a rare opportunity to express publicly my thanks to all of my colleagues on the staff for the cooperation and warm support which they have invariably extended to me.

May I say in conclusion that I have very much enjoyed the past year and wish to acknowledge my sincere appreciation to all who assisted in our activities: to the Foundation's members everywhere; to the participants in our conferences and committees; and to the Executive Committee and Board of Governors, and particularly Frank Denis, for their leadership and encouragement.

Douglas J. Sherbaniuk
Director

28 March 1972

L'Association Canadienne d'Etudes Fiscales

Le Vingt-Sixième Rapport Annuel

pour l'année finissant le 31 décembre 1971

100 UNIVERSITY AVENUE

TORONTO 1, CANADA

L'Association Canadienne d'Etudes Fiscales, créée en 1945, est un organisme de recherches fiscales. Ses administrateurs sont nommés d'année en année par l'Association du Barreau Canadien et par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Plus de cinq mille membres—particuliers et sociétés—lui accordent leur appui.

L'Association Canadienne d'Etudes Fiscales a pour mission de mettre à la disposition des autorités gouvernementales et de la masse des contribuables le fruit d'une étude objectives des problèmes qui surgissent en matière d'impôts et de finances publiques. Pour ce faire, elle dispose des services d'un personnel hautement qualifié et elle confie en outre certains travaux à des spécialistes. Elle publie le *Canadian Tax Journal*, ainsi que des livres et des brochures sur les questions fiscales; elle organise des congrès, elle fournit des conférenciers et elle présente ses recommandations au gouvernement.

L'Association Canadienne d'Etudes Fiscales invite les particuliers et les organismes que son œuvre intéresse à s'inscrire comme membres.

Le Vingt-Sixième Rapport Annuel

POUR L'ANNÉE FINISSANT

LE 31 DÉCEMBRE 1971

L'Association Canadienne d'Etudes Fiscales

Canadian Tax Foundation

LE CONSEIL DES GOUVERNEURS

Elu le 28 mars 1972

* René Amyot, C.R.	Québec
Ronald D. Bell	Calgary
Alonzo R. Blackmore, C.A.	Moncton
V. Howard Chadwick, F.C.A.	Vancouver
Donald M. Clark, C.R.	Vancouver
* H. Purdy Crawford, C.R.	Toronto
Donald W. K. Dawe, C.R.	St. John's
Raymond G. Décary, C.R.	Montréal
* Frank T. Denis, C.A.	Montréal
* W. E. P. DeRoche, C.R.	Toronto
* William E. Goodlet, F.C.A.	Toronto
C. William Gurnham, C.A.	Halifax
Stanley N. Inkpen, C.A.	St. John's
* Denham J. Kelsey, F.C.A.	Vancouver
* R. A. Lachance, F.C.A.	Montréal
Marius Laliberté, C.A.	Québec
* W. D. Lennox, C.A.	Montréal
J. Blair MacAulay	Winnipeg
* W. A. Macdonald, C.R.	Toronto
W. J. MacInnes, C.R.	Halifax
* D. Keith McNair, F.C.A.	London
Gerald E. Naylen	Regina
Gordon W. Riehl, F.C.A.	Oshawa
* W. Struan Robertson, C.R.	Toronto
Gerald J. Robinson, C.A.	Edmonton
Howard W. Robinson, C.A.	Winnipeg
J. M. Rooney, F.C.A.	Calgary
* Garfield P. Smith, F.C.A.	Toronto
* George T. Tamaki, C.R.	Montréal
P. N. Thorsteinsson	Vancouver
* Robert H. E. Walker, C.R.	Montréal
J. Ian M. Whitcomb	Saint John
* Comité directeur du conseil des gouverneurs.	

OFFICIERS

- W. E. P. DeRoche, C.R., *Président*
Denham J. Kelsey, F.C.A., *Vice-Président*
et Président du Comité Directeur
Robert H. E. Walker, C.R., *Vice-Président*
Frank T. Denis, C.A., *Ancien Président*
Douglas J. Sherbaniuk, *Directeur*
John M. MacLeod, *Secrétaire et Trésorier*

LES ANCIENS PRESIDENTS

- Molyneux L. Gordon, C.R. (*décédé*)
Gordon K. Munnoch, C.R. (*décédé*)
J. Grant Glassco, F.C.A. (*décédé*)
W. G. H. Jephcott, F.C.A. (*décédé*)
Claude S. Richardson, C.R. (*décédé*)
Kenneth LeM. Carter, F.C.A. (*décédé*)
* Lazarus Phillips, C.R., Montréal
* Thomas A. M. Hutchison, F.C.A., Toronto
* R. deWolfe MacKay, C.R., Montréal
* John A. Wilson, F.C.A., Toronto
M. Gerald Teed, C.R. (*décédé*)
* A. Willard Hamilton, C.A. Montréal
Henry F. White, C.R. (*décédé*)
* Campbell W. Leach, C.A. Montréal
* Stuart D. Thom, C.R., Toronto
* A. J. Little, F.C.A., Toronto
* John deM. Marler, C.R., Montréal
* Archibald D. Russell, C.A., Vancouver
* Arthur S. Pattillo, C.R., Toronto
* Lancelot J. Smith, F.C.A., Toronto
* Philip F. Vineberg, C.R., Montréal
* H. Marcel Caron, C.A., Montréal
* John M. Godfrey, C.R., Toronto
* Robert B. Dale-Harris, F.C.A., Toronto
* Roger Létourneau, C.R., Québec
* Frank T. Denis, C.A., Montréal
* Comité consultatif des anciens présidents

ETAT DE LA SITUATION FINANCIERE
AU 31 DECEMBRE 1971
(avec chiffres comparatifs de 1970)

ACTIF		1971	1970
DISPONIBILITES			
Encaisse		\$64,308	\$ 44,549
Certificats de placement garantis		215,000	175,000
Comptes à recevoir		523	
Dépôt—Air Canada		425	425
		280,256	219,974
IMMOBILISATIONS			
Mobilier et équipement de bureau—au coût		21,017	21,017
Moins: Amortissement accumulé		18,211	17,634
		2,806	3,383
FONDS DE FIDUCIE			
Encaisse		10,163	9,646
		\$293,225	\$233,003
PASSIF ET RESERVE			
EXIGIBILITES			
Comptes à payer		\$ 24,593	\$ 27,294
REVENUS REPORTES		103,573	96,078
RESERVE			
Destinée à la poursuite des activités de l'Association			
Solde au début de l'exercice		99,985	111,821
Excédent des dépenses sur les revenus		54,911	(11,836)
Solde à la fin de l'exercice		154,896	99,985
PASSIF DU FONDS DE FIDUCIE			
Fonds pour études sur la fiscalité et la croissance économique			
Cotisations et intérêts reçus	\$49,693		
Moins: avances à l'Université Queen's	39,530	10,163	9,646
		\$293,225	\$233,003
APPROUVE AU NOM DU CONSEIL DES GOUVERNEURS			
Frank T. Denis		W. E. P. DeRoche	
Président		Vice-Président	

ETAT DES REVENUS ET DEPENSES
POUR L'EXERCICE TERMINE LE 31 DECEMBRE 1971
(avec chiffres comparatifs de 1970)

	1971	1970
REVENUS		
Cotisations		
Corporations	\$151,231	\$142,011
Individus	105,371	92,879
	<u>256,602</u>	<u>234,890</u>
Intérêts gagnés	15,271	15,937
	<u>271,873</u>	<u>250,827</u>
DEPENSES		
Etudes techniques		
Salaires de recherche	83,186	96,535
Consultations de recherche	10,000	11,954
Publications (net)	59,047	49,523
Etudes spéciales	15,788	5,377
Revue et périodiques—bibliothèque	3,373	3,644
	<u>171,394</u>	<u>167,033</u>
Administration		
Salaires	55,996	51,383
Fonds de retraite et plans d'assurance (net) ..	6,716	7,364
Fonds de retraite pour services passés		11,146
Loyer	24,671	23,703
Dépenses de voyage	3,187	1,377
Téléphone et télégraphe	2,784	2,571
Timbres	7,941	7,125
Papeterie, impression et fournitures de bureau	2,710	3,198
Dépenses générales de bureau	3,870	2,565
Dépenses d'amortissement	576	732
	<u>108,451</u>	<u>111,164</u>
	<u>279,845</u>	<u>278,197</u>
EXCEDENT DES DEPENSES OPERATIVES		
SUR LES REVENUS	7,972	27,370
REVENUS DE CONGRES—NET	62,883	15,534
VIRE A RESERVE	<u>\$ 54,911</u>	<u>\$(11,836)</u>

Rapport des Vérificateurs

Le Conseil des Gouverneurs et les Membres de
L'Association Canadienne d'Etudes Fiscales/
Canadian Tax Foundation.

Nous avons examiné l'état de la situation financière de l'Association Canadienne d'Etudes Fiscales/Canadian Tax Foundation, au 31 décembre 1971, et l'état des revenus et dépenses pour l'exercice terminé à cette date. Notre examen a comporté une revue générale des procédés comptables ainsi que les sondages des registres comptables et autres preuves à l'appui que nous avons jugé nécessaire de faire dans les circonstances.

A notre avis, ces états financiers présentent équitablement la situation financière de l'Association Canadienne d'Etudes Fiscales/Canadian Tax Foundation, au 31 décembre 1971, et ses résultats d'opérations pour l'exercice terminé à cette date, conformément aux principes comptables généralement reconnus, appliqués de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent.

Glendinning, Jarrett, Gould & Co.,
Comptables agréés

Toronto, Ontario
le 4 février 1972

Rapport du président
à la vingt-sixième réunion annuelle
de L'Association Canadienne d'Etudes Fiscales
tenue le 28 mars 1972

Par tradition, le président sortant du Bureau des Gouverneurs a l'agréable devoir de faire rapport sur quelques événements de l'année précédente sous leur propre rubrique et de laisser à l'administrateur, dont le rapport suit, le soin de traiter d'autres sujets nous concernant. Aujourd'hui, la responsabilité qui m'incombe m'est agréable comme vous le verrez à mesure que j'exposerai les détails de nos activités.

Les Membres et le Financement

Comme vous le savez, la Fondation a presque toujours été parrainée, depuis sa création, au moyen de souscriptions offertes par les particuliers et les compagnies qui sont nos membres. Il est des plus encourageant de pouvoir faire rapport d'une augmentation sans précédent du nombre d'adhésions chez les particuliers en 1971. Au 31 décembre, la Fondation comptait près de 5,000 particuliers parmi ses membres, soit une augmentation de 719 pour l'année comparativement à 210 pour l'année précédente. Une augmentation de 17 p. 100 au cours d'une année est un résultat frappant qu'on peut difficilement s'attendre à obtenir très souvent. Néanmoins, ce résultat révèle que la possibilité que nous avons d'augmenter le nombre de nos membres n'est pas tarie.

J'aimerais profiter de cette occasion pour exprimer nos remerciements à l'Association des Assureurs-vie du Canada et à l'Institut des Actuaires du Canada qui ont porté les activités de la Fondation à l'attention de leurs membres dont plusieurs ont adhéré à la Fondation l'année dernière.

Les membres chez les compagnies ont diminué en nombre au cours de 1971. Même si douze nouvelles adhésions ont été inscrites dans cette catégorie, dix-neuf ont été rayées de notre liste d'envoi. Cette diminution est due en grande partie aux fusions et aux changements de contrôle des compagnies. A la fin de 1971, la Fondation avait 436 compagnies comme membres. Si nous ajoutons à ce nombre les quelque trois cents compagnies qui sont représentées indirectement par des membres d'associations en leur

nom, nous avons un total d'environ 700 souscripteurs chez les compagnies.

Un état de notre situation financière de l'année dernière a été envoyé avec l'avis de convocation de l'assemblée générale annuelle et les membres ont eu, en conséquence, l'occasion de l'étudier. Il est évident pour tous que nous ne répondons pas aux mêmes critères que la Fondation Ford que l'on décrivait comme étant (traduction) "... un grand organisme riche, entouré de tous les côtés par des personnes qui cherchent de l'argent". Au chapitre des revenus, les recettes provenant des souscriptions ont été portées de \$21,000 à un total de \$256,602. Le gain est d'abord attribuable à la vague d'adhésions des particuliers et à l'augmentation des contributions annuelles de plusieurs de nos membres parmi les compagnies. Comme il a été mentionné dans le rapport annuel de l'an dernier, les Gouverneurs ont entrepris de demander des augmentations des compagnies qui étaient déjà membres à l'automne de 1970. Entre le 1^{er} octobre 1970 et le 30 septembre 1971, cent cinquante-sept compagnies ont augmenté leurs souscriptions d'un montant global de \$13,370. La générosité de ces membres a été très appréciée.

Le tarif spécial accordé aux étudiants et aux universitaires a été porté de \$10 à \$15 à compter du 1^{er} octobre 1971. Cette décision a été prise afin de nous aider à répondre à l'augmentation des frais de production de nos publications que nous envoyons gratuitement à nos membres.

Du point de vue des dépenses, l'augmentation la plus élevée à été le coût des publications qui a atteint un sommet de \$81,000. Un autre élément important a été les frais encourus pour des études spéciales qui ont été d'environ \$16,000. Si seulement les recettes provenant des souscriptions et des intérêts gagnés avaient été portés aux livres, l'exploitation aurait subi un déficit de \$8,000—et beaucoup plus si les deux responsables de la recherche n'avaient pas donné leur démission au milieu de l'année sans avoir été remplacés. Heureusement, le congrès annuel a contribué à une augmentation importante des recettes, soit de \$62,883, de façon que le résultat net des activités de l'année a représenté un solde bénéficiaire de \$54,911 en comparaison d'un solde déficitaire d'environ \$12,000 en 1970 et d'environ \$21,000 en 1969.

Je ne peux que laisser peu d'espoir pour que se produise une réduction des dépenses dans l'avenir. Dans un an environ, le bail

pour les locaux que la Fondation occupe depuis novembre 1966, expirera. Les enquêtes qui ont été menées jusqu'à présent indiquent que nous pouvons nous attendre à une augmentation de loyer même pour une installation plus modeste dans un plus vieil édifice. De plus, il est absolument nécessaire que nous embauchions du personnel de recherche. Le recrutement de personnes compétentes nous oblige à concurrencer avec les gouvernements, les professions, l'industrie et les universités. Les membres d'une profession qui se spécialisent dans le domaine de la fiscalité et de la finance publique sont peu nombreux et ils s'attendent à être bien rémunérés et, par analogie, les spécialistes dont nous réservons les services pour effectuer des études déterminées exigent des honoraires très élevés.

Les principales ressources financières de la Fondation doivent rester les recettes de souscriptions. Même s'il est très satisfaisant de réaliser des bénéfices sur nos congrès, il est difficile de prendre des engagements importants et à long terme—l'embauche du personnel, l'autorisation des études, la location de locaux—si nos finances doivent dépendre en presque totalité sur les variations des résultats des congrès. Il est donc de première importance que nous augmentions la base de l'aide des compagnies et des particuliers en attirant de nouveaux membres et en incitant les compagnies à augmenter leurs contributions. Je continue à presser les membres de porter le travail de la Fondation à l'attention de leurs clients, des entreprises, de leurs collègues et d'autres personnes. Nous nous sommes rendu compte dans le passé qu'un simple aperçu de nos travaux et publications est suffisant pour acquérir un nouveau membre enthousiaste tant chez les compagnies que chez les particuliers.

Les Congrès

Alors que le plus important centre d'intérêt des activités journalières de la Fondation est la recherche et la publication, il est juste de dire que nos congrès sont maintenant considérés comme l'une des plus importantes contributions qu'apporte la Fondation à l'étude et à la présentation des problèmes fiscaux. Les congrès ont tenu une place unique dans les affaires publiques; ils ont représenté un centre de discussion sur tous les problèmes de fiscalité et d'imposition pour les avocats, les comptables, les hommes d'affaires, les universitaires et les représentants du gouvernement.

Le succès du Congrès annuel de Vancouver l'an dernier est déjà une réalisation de première importance. Près de mille quatre

cents personnes y ont assisté pour entendre des spécialistes de premier ordre du Canada et de l'étranger expliquer et analyser les amendements complexes à la Loi de l'impôt sur le revenu et pour discuter le pour et le contre de l'impôt sur la richesse et, surtout, des droits successoraux, au Canada. Plusieurs des articles ont provoqué des discussions animées de l'assistance ainsi que de nombreuses demandes pressantes de la part de membres qui désiraient en obtenir des exemplaires immédiatement. Il nous a fait plaisir de pouvoir en fournir des exemplaires à un coût nominal en tant que service à nos membres.

La Fondation a été heureuse de collaborer avec la Banff School of Management Studies dans la tenue de deux séminaires portant sur les amendements à la Loi de l'impôt sur le revenu à Banff en septembre 1971 et en février 1972.

L'année prochaine, la Fondation s'attend de reprendre sa série de congrès régionaux. Au cours des dernières années, les incertitudes que comportait la marche de la réforme fiscale ont rendu la planification des congrès difficile. Nous envisageons de collaborer avec les facultés des universités en vue de parrainer des séminaires dans diverses parties du pays de façon que les problèmes tant régionaux que nationaux puissent être discutés et analysés.

La Fondation a formé le projet de tenir un "Corporate Management Conference" vers la fin du printemps cette année. Les principaux sujets à l'ordre du jour seront les regroupements, les prises de contrôle et les réorganisations de compagnies sous l'empire de la nouvelle loi de l'impôt sur le revenu. Les détails concernant la date et l'endroit seront annoncés en temps voulu.

Finalement, il n'est certainement pas trop tôt pour vous rappeler que le Congrès annuel de 1972 sera tenu à Toronto les 27, 28 et 29 novembre.

La Législation Fiscale

Pendant plusieurs années, la Fondation organisait un comité d'avocats et d'experts-comptables qui se rendait à Ottawa en vue de s'entretenir avec les représentants du gouvernement fédéral des aspects d'ordre technique des amendements proposés à la législation fiscale entre la première et la seconde lecture du projet de loi et en vue de faire des recommandations au ministre des Finances. Cet examen annuel des modifications à la loi continue

d'être l'une des caractéristiques principales de la collaboration entre la Fondation, les représentants du gouvernement, les experts-comptables et les avocats.

L'année dernière, naturellement, le centre d'intérêt était le projet de loi C-259 qui a été déposé en juin. Il a semblé approprié que la Fondation entreprenne l'étude des dispositions d'un point de vue technique et de soumettre un rapport écrit au gouvernement sur ce projet de loi étant donné son ampleur et son importance. A cette fin, trois comités régionaux ont été créés, soit un comité pour l'est situé à Montréal, un comité central à Toronto et un comité pour l'ouest à Vancouver. Chaque comité a révisé le projet de loi et chacun a préparé des rapports sur divers aspects. Ces rapports ont constitué le fondement du dossier que la Fondation a soumis au ministre des Finances à la fin d'août.

Le temps que la Fondation avait pour l'étude du projet de loi et la préparation du dossier était très court et je désire profiter de l'occasion pour exprimer les remerciements de la Fondation à tous les membres des comités—trente-et-un en tout—pour le temps et les efforts qu'ils ont consacrés à ce projet.

La Fondation cherche aussi à apporter des améliorations à la loi par l'intermédiaire du Comité conjoint sur la fiscalité de l'Association du Barreau Canadien et de L'Institut Canadien des Comptables Agréés. La collaboration entre la Fondation et les professions qui la parrainent représente depuis longtemps un avantage mutuel. En 1971, les deux associations ont présenté chacune un dossier au gouvernement sur les amendements à la Loi de l'impôt sur le revenu. Toutefois, cette année, le comité conjoint a perpétué l'habitude de préparer un dossier détaillé et élaboré qu'il présente au ministre des Finances et à ses collègues. Les réunions en vue de discuter et de planifier le dossier ont été tenues à Montréal le mois dernier et notre directeur y a assisté.

Le Conseil des Gouverneurs

Le Conseil des Gouverneurs subira d'importants changements car les membres sortants sont au nombre de onze.

M. David G. Sweet, C.A.	—Vancouver
M. Guy Charette, C.A.	—Montréal
M. Charles Pelletier, C.A.	—Québec
M. Jean Zalloni, C.A.	—Montréal
M. Charles Gaviller, F.C.A.	—Owen Sound

M. J. Kerr Gibson, F.C.A.	—Toronto
M. C. J. Kirkpatrick, C.A.	—Saskatoon
M. R. D. Jordan Guy	—Vancouver
M. D. E. Gauley, C.R.	—Saskatoon
M. Roger Létourneau, C.R.	—Québec
M. Marcel Piché, C.R.	—Montréal

M. Edward G. Byrne, C.R., de Bathurst s'est retiré du Conseil en septembre 1971 pour des raisons personnelles.

Je sais que vous aimeriez que j'exprime notre appréciation tout particulièrement pour les loyaux services de monsieur Roger Létourneau, C.R., qui a pris sa retraite en tant qu'ancien président. Il a d'abord été élu au Conseil en 1955 et il en a été membre jusqu'en 1957. Il a été réélu en 1968 et il a tenu successivement les postes de vice-président, de président et d'ancien président. Au nom de tous les membres de la Fondation, je désire lui exprimer nos sincères remerciements.

Les personnes suivantes ont été nommées par les présidents de L'Institut Canadien des Comptables Agréés et de l'Association du Barreau Canadien pour remplir les postes vacants qui ont été occasionnés à la suite des retraites susmentionnées:

M. René Amyot, C.R.	—Québec
M. V. Howard Chadwick, F.C.A.	—Vancouver
M. Donald M. Clark, C.R.	—Vancouver
M. R. A. Lachance, F.C.A.	—Montréal
M. Marius Laliberté	—Québec
M. W. D. Lennox, C.A.	—Montréal
M. D. Keith McNair, F.C.A.	—London
M. Gerald E. Naylen	—Regina
M. Gordon W. Riehl, F.C.A.	—Oshawa
M. J. M. Rooney, F.C.A.	—Calgary
M. Robert H. E. Walker	—Montréal
M. J. Ian Whitcomb	—Saint John

MM. Amyot, Clark et Walker ont commencé leur second mandat en tant que Gouverneurs. Monsieur Amyot a déjà fait partie du Conseil de 1966 à 1968, monsieur Clark en 1954 et 1955 et monsieur Walker de 1968 à 1970.

Conclusion

La Fondation est un organisme objectif, impartial en recherche fiscale et en éducation qui n'a probablement jamais été aussi important qu'aujourd'hui. Les derniers changements importants à l'impôt sur le revenu du gouvernement fédéral, la mise en vigueur imminente par les provinces de nouveaux droits successoraux et d'un nouvel impôt sur les dons et l'accentuation des relations entre les gouvernements sur la fiscalité ainsi que les dépenses publiques toujours croissantes fournissent une richesse abondante de problèmes à étudier. Notre possibilité de répondre au défi qu'ils présentent n'est restreinte que par les ressources que nous avons. Il vaut la peine de faire remarquer que la Fondation est le seul organisme au Canada, outre le gouvernement, qui s'occupe à longueur d'année de faire des examens, des études sur l'imposition et d'autres problèmes fiscaux et d'en favoriser la discussion. Ces problèmes font partie de ceux qui sont les plus importants, les plus complexes et les plus explosifs vis-à-vis le public. La Fondation rend des services valables au pays et à la collectivité et mérite un appui généreux. L'un des plus importants devoirs du nouveau Conseil sera d'assurer que le travail de première importance de la Fondation n'ait pas à souffrir d'un manque de fonds.

En tant que président sortant, je désire exprimer toute ma reconnaissance à mes collègues et Gouverneurs pour l'appui et la collaboration qu'ils m'ont apportés au cours de l'année dernière.

Nous avons eu, je crois, un groupe qui a travaillé ensemble harmonieusement; groupe qui était dirigé d'une façon compétente par le directeur et son personnel; et, nous rendons les armes au moins en aussi bon état que nous les avons reçues. En partie, ceci doit représenter, en une certaine mesure, notre façon d'administrer. Je ne peux qu'espérer que le nouveau président aura le même appui et la même collaboration qui lui permettra d'assurer le succès continu de la Fondation.

Le rapport du président est en grande partie le travail du directeur et, naturellement, il a évité de parler de lui-même. Je ne peux conclure sans un mot de reconnaissance à l'endroit de MM. Doug Sherbaniuk et Jack MacLeod qui sont réellement ceux qui établissent les rapports entre les Gouverneurs et la Fondation. Ces deux hommes et leur personnel établissent la continuité du rôle que joue la Fondation dans le monde de la fiscalité au Canada et je

suis persuadé que tous ceux qui ont traité avec eux font écho de l'hommage que je leur rends. Je chérirai longtemps mon association avec eux au cours de ces nombreuses dernières années et je fais le vœu que l'administration et les affaires de la Fondation continueront de canaliser leurs intérêts. Je laisserai au directeur le soin de remercier le personnel et je sais qu'il le fera dans ce rapport.

Puis-je conclure en exprimant la conviction que la Fondation continuera à jouer un rôle important dans l'existence de notre pays et en souhaitant aux nouveaux membres du Conseil des Gouverneurs tout le succès qu'ils mériteront dans l'exécution de leurs fonctions.

Je propose, appuyé par monsieur W. E. P. DeRoche, C.R., que ce rapport de la Fondation pour l'exercice terminé le 31 décembre 1971 et les états financiers de la Fondation à la même date soient soumis à cette assemblée et qu'ils soient, par les présentes, approuvés et adoptés.

Le président,
Frank T. Denis, C.A.

le 28 mars 1972

*Rapport du directeur
à la vingt-sixième réunion annuelle
de L'Association Canadienne d'Etudes Fiscales
tenue le 28 mars 1972*

L'année 1971 a marqué un point tournant dans l'évolution du régime fiscal au Canada. Naturellement, l'événement le plus important a été la réforme la plus complète de l'impôt sur le revenu depuis sa mise en vigueur par le gouvernement fédéral en 1917. Il y a eu d'autres événements notables: 1) une réduction générale d'impôt sur le revenu à l'appui de la politique de croissance économique; et 2) l'élimination des impôts fédéraux sur les successions et sur les dons à la fin de l'année; l'annonce qu'ont faite six des sept provinces qui ne prélevaient pas de droits successoraux de leur intention d'en imposer et l'annonce qu'ont faite neuf des dix provinces de leur intention de mettre en vigueur un impôt sur les dons. Seule l'Alberta ne prélèvera pas de droits successoraux ou d'impôt sur les dons.

La politique fiscale et la politique économique favorisant la croissance

La souplesse du gouvernement fédéral dans sa façon d'utiliser une méthode affirmative d'imposition afin de réaliser des objectifs économiques a été démontrée en 1971. Pour la première fois depuis plusieurs années, une réduction générale des impôts sur le revenu des particuliers et des compagnies a été accordée en vue de fournir un stimulant à l'activité économique afin de subjuguer le taux élevé de chômage. La baisse générale des impôts a signifié l'abandon de la politique précédente qui était d'utiliser des mesures très sélectives en matière d'impôts et de dépenses pour influencer sur l'économie. Il est significatif que la réduction d'impôts ait été accordée alors que le budget était déjà déficitaire. Dans son exposé budgétaire de juin 1971, le ministre des Finances de l'heure avait prévu un déficit budgétaire de \$750 millions pour l'année 1971-72. Dans son rapport du 14 octobre 1971, en plus des nombreux nouveaux programmes comportant des dépenses supplémentaires, il a annoncé une réduction de 3 p. 100 de l'impôt sur le revenu des particuliers et une importante baisse de 7 p. 100 de l'impôt sur le revenu des compagnies; tous deux en vigueur pour la période du 1^{er} juillet 1971 au 31 décembre 1972. Cette baisse générale de

l'impôt sur le revenu des particuliers a été la première depuis 1965 alors qu'on avait accordé une réduction de moins de \$300 ou de 5p. 100. La dernière réduction générale d'impôt sur le revenu des compagnies avait eu lieu en 1961 sous forme d'une augmentation de \$10,000 du montant imposable au taux inférieur de la structure des deux taux. Nous ne tenons pas compte de l'impôt temporaire de 5p. 100, remboursable, qui a été en vigueur de mai 1966 à mars 1967.

Même si des statistiques récentes démontrent que le chômage est en baisse, il reste à voir si les programmes de réduction des impôts et d'augmentation des dépenses qui ont été annoncés en octobre produiront les conditions d'expansion nécessaires à la création d'un nombre suffisant d'emplois.

La réforme de la Loi de l'impôt sur le revenu

La révision de la Loi de l'impôt sur le revenu a dominé toutes les autres réalisations dans le domaine des finances publiques au Canada l'année dernière. L'importance vitale des modifications provient du fait que l'impôt sur le revenu est un impôt global qui touche à peu près tous les citoyens. De plus, l'impôt sur le revenu, surtout l'impôt sur le revenu des particuliers, est la bête de somme du régime de recettes du gouvernement fédéral, et des changements de structure pourraient avoir des répercussions sur les recettes qu'il procure. A des fins d'illustration, en 1971-72, l'impôt sur le revenu des particuliers procurera un montant d'environ \$5.8 billions et l'impôt sur le revenu des compagnies procurera environ \$2 billions, soit, en somme, environ la moitié du total des recettes prévues du gouvernement fédéral de \$15.6 billions.

Les modifications qui ont été mises en vigueur le 1^{er} janvier 1972, marquent le point culminant d'environ dix ans d'efforts prodigieux, d'intenses entretiens et de débats sur les diverses propositions de réforme qui ont été faites dans le Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, dans le Livre blanc et dans les rapports de la Chambre des Communes et du Sénat sur ce même document. Le nouveau régime fiscal est jonché du reste des recommandations de changements de structure qui ont été mises de côté à diverses étapes tout au long du pénible cheminement qui a mené à la législation. Parmi les plus grandes pertes, on peut mentionner l'intégration complète des impôts sur le revenu des compagnies et des particuliers, l'assiette fiscale compréhensive, y

compris l'imposition complète des gains de capital, l'unité familiale et la réévaluation quinquennale des actions des compagnies publiques. Les dispositions de la nouvelle loi ont été expliquées et analysées à fond et je n'ai pas l'intention, dans le peu de temps que j'ai aujourd'hui, d'en mentionner même les aspects les plus remarquables. Toutefois, il y a une ou deux observations qui méritent d'être faites.

Conceptuellement, il semblerait souhaitable d'avoir un schéma ou un projet-type du régime fiscal que l'on cherche à mettre au point, tel le schéma qui avait été préparé par la Commission Carter, même si les changements dans la situation économique et sociale nécessiteraient une adaptation de ce schéma. Ce n'est que de cette façon que les répercussions de la totalité du régime fiscal sur la population dans son ensemble pourraient être déterminées. La préparation de ce schéma est une chose; sa mise en vigueur en est une autre. L'une des leçons que nous avons sûrement tirées des événements récents, c'est que les réformes de l'importance de celles du projet de loi C-259 font subir une tension presque intolérable à tous ceux qui participent à ce travail ardu; soit les représentants du gouvernement, les citoyens qui peuvent désirer faire part de leurs vues ou formuler des propositions et les membres du Parlement. A cause de l'interaction des modifications importantes au projet de loi C-259, il se peut qu'il ait été difficile d'établir une démarcation entre les dispositions et de n'en traiter séparément que les parties tronquées. Toutefois, il semblerait souhaitable, dans l'avenir, que l'on procède à une révision par étapes au lieu d'entreprendre une restructuration complète de la loi.¹ On ne peut dire que cette méthode ne comporte pas de lacunes. Comme le faisait remarquer, un jour, un commentateur fiscal des Etats-Unis: (traduction) "La structure fiscale dont nous avons hérité a progressé petit à petit au cours des années. Elle est comme une maison qui aurait perdu toute symétrie architecturale parce qu'on lui aurait ajouté, à tort et à travers, d'innombrables pièces et pavillons supplémentaires."² Il se peut que des révisions importantes soient nécessaires de temps à autre si les changements annuels ad hoc résultent en une structure délabrée.

¹ Pour une analyse de la "piecemeal approach" et de la "holistic approach" à la réforme fiscale, se reporter à "The Tax Kaleidoscope: Perspective on Tax Reform in Canada", *Canadian Tax Journal*, XVIII, 5 (1970), p. 444 à 454-7.

² Randolph E. Paul, *Taxation for Prosperity* (1947), p. 199.

Plusieurs des propositions en vue de la réforme ont provoqué de profondes controverses et les mesures qui ont été mises en vigueur finalement représentent un compromis entre les points de vue extrêmes qui ont été émis sur les questions importantes. Par exemple, nous avons maintenant l'imposition de la moitié des gains de capitaux et non de la totalité et l'intégration, en partie seulement de l'impôt sur le revenu des compagnies et des particuliers au moyen de la méthode de majoration et de dégrèvement. Il n'est pas surprenant que la révision de la Loi ne soit qu'un compromis. Comme l'a déjà écrit le regretté Louis Eisenstein: (traduction) "Une société comme la nôtre est nécessairement une société de conflits économiques; par contre, aucune solution finale satisfera tout le monde. Pourquoi devrions nous attendre davantage d'un régime fiscal que d'autres régimes, tels ceux sur les douanes, l'agriculture ou le logement? Ainsi, à ceux qui cherchent un Père Noël pour nous satisfaire dans ce domaine, je ne peux que dire que les lois fiscales doivent toujours être délabrées dans la mesure où elles représentent un compromis pénible entre les groupes et les intérêts en conflit qui ont différents buts et valeurs."³

Comme c'est souvent le cas, un compromis laisse dans son sillage une immense complexité et les dernières modifications ne font pas exception à ce phénomène. L'impression de complexité peut être due en grande partie à la nouveauté du vocabulaire et au vaste éventail de nouveaux concepts. Néanmoins, ce n'est pas faire une hyperbole que de dire que le projet de loi C-259 prend rang comme l'une des mesures les plus complexes que la législature ait introduite au Canada. Il est vrai que les dispositions se rapportant au vaste ensemble des contribuables canadiens — les employés dont l'impôt est déduit à la source — ne sont pas exagérément difficiles à comprendre. La vraie complexité se retrouve dans les dispositions se rapportant à l'imposition du revenu provenant d'une compagnie, du revenu de sociétés en nom collectif, des gains de capital et du revenu international. Cela ne veut pas dire que les répercussions nuisibles de la complexité sont restreintes aux contribuables qui tirent leur revenu de ces provenances. Le fait a été établi voulant que la grande majorité des contribuables soient incapables de comprendre le fonctionnement du régime et de son incidence et ils peuvent en conclure que seul un nombre relativement restreint de contribuables peuvent utiliser la loi pour leur

³ Eisenstein, Cahn, Arnold et McDonald: "A Discussion of 'The Ideologies of Taxation' ", *Tax Law Review*, XVIII, 1 (1962), pp. 21-2.

bénéfice personnel: (traduction) "Si la complexité contribue à la désillusion du public à cause des aspects administratifs et du manque d'équité du régime fiscal, l'unanimité nécessaire aux contribuables pour en continuer l'examen pourrait être compromise."⁴

Naturellement, les contribuables qui sont dans une situation qui leur permet de planifier leurs affaires sont lésés si la complexité de la loi les empêche de la comprendre, car les transactions conclues dans l'ignorance de la loi peuvent être la cause de graves pénalités fiscales. Aujourd'hui, les fiscalistes dans plusieurs domaines de la loi ne peuvent prédire les répercussions de l'impôt d'une transaction avec assez de précision. Alors, comment peuvent-ils fournir au contribuable des avis judicieux qui lui permettra de sortir des dédales de l'impôt? Il se peut que la façon la plus sûre pour eux soit de calquer leurs conseils sur les recommandations que l'on faisait aux jeunes marins en les prévenant des dangers de la mer: (traduction) "La pire situation dans laquelle un navire peut se trouver est probablement d'être empanné dans une tempête près d'un rivage. Dans ce cas, on doit observer la règle . . . suivante: 1) Ne jamais permettre que l'on retrouve votre navire dans cette fâcheuse situation. . . ."⁵

Il n'entre pas dans mes remarques d'aujourd'hui de discuter du vaste sujet des causes de la complexité de l'impôt sur le revenu et des mesures possibles à prendre pour le simplifier. Qu'il me suffise de dire qu'il appartient à tous ceux qui s'occupent de formulation, d'administration, d'arrêts et de mise en pratique en fiscalité d'analyser les causes de la complexité d'après leurs points de vue respectifs et de voir dans quelle mesure on peut atteindre à la simplification.

La Réforme Fiscale à Venir

Les contribuables et leurs conseillers qui sont encore aux prises avec les dernières modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu seront sans doute épouvantés à l'idée d'une autre réforme fiscale dont la semence a été répandue l'année dernière. Dans une allocution prononcée à la Law Society of Upper Canada en août, le

⁴ C. C. Havighurst et R. D. Hobbet, "Symposium—Tax Simplification and Reform", *Law and Contemporary Problems*, XXXIV (1969), p. 671 à 672.

⁵ Callingham, *Jottings for the Young Sailor* (4^e ed., 1944) cité par J. H. Young, dans "Income Tax Consequences of Investment Losses of Individuals", *Tax Law Review*, XXVII, 1 (1971).

ministre des Finances de l'heure annonçait les éléments ultérieurs à l'ordre du jour de la réforme fiscale :

(1) Un nouvel examen de la question portant sur les dons de bienfaisance et la détermination "à savoir si la présente définition d'un organisme de bienfaisance est assez large pour refléter les exigences de notre ère".

(2) L'examen de tout le domaine des régimes de retraite, y compris les problèmes tels l'enregistrement et l'annulation des régimes de retraite et le plafond des avantages en vertu de ces régimes. Cette étude sera entreprise par un comité interne inter-départemental qui n'acceptera aucun mémoire du public.

(3) La révision du régime des allocations du coût en capital. La révision serait un travail d'envergure et elle ne serait pas commencée avant que le régime réformé soit bien établi. "Personnellement, je crois que plusieurs années s'écouleront avant que cette révision soit entreprise."

(4) "L'une des dernières étapes du programme de restructuration fiscale portera sur le domaine de la taxe de vente. Une fois de plus, je crois qu'il s'écoulera un certain temps avant que ne débute une étude en profondeur dans ce domaine. Lorsque nous commencerons à analyser les questions de la taxe de vente, nous aurons à décider si nous déposerons un Livre blanc donnant les grandes lignes de l'attitude du gouvernement ou si nous ne présenterons qu'un projet de loi modifié à la Chambre des Communes. Cette révision ne se fera que dans quelques années et je crois qu'il est juste de dire que lorsqu'elle sera entreprise, elle sera vraisemblablement la responsabilité d'un autre ministre des Finances."

Pour la présente décennie, on devrait ajouter à cette liste un autre sujet: une enquête sur les transferts d'impôt et les mesures à prendre pour fournir une aide du gouvernement à ceux qui vivent dans l'indigence ou presque, soit en leur offrant un revenu annuel garanti ou un impôt sur le revenu négatif. Le rapport du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté — le rapport Croll — qui a été publié en novembre dernier, a attiré l'attention du public sur ce sujet dont les répercussions financières sont énormes. Par exemple, la recommandation du rapport Croll en vue d'un revenu annuel garanti, si elle avait été mise en vigueur en 1970, aurait coûté entre 800 et 900 millions de dollars.

L'impôt sur les dons et sur les successions

Le retrait inattendu du gouvernement fédéral du domaine des impôts sur les dons et sur les successions qui a été annoncé par le ministre des Finances dans son budget du 18 juin 1971 nous a fait nous demander pendant plusieurs mois si les sept provinces vinces qui ne prélevaient pas déjà de droits successoraux s'arrangeraient pour combler le vide. Vers la fin de l'année, six ont répondu dans l'affirmative et, en conjugaison avec les trois provinces qui prélevaient déjà des droits successoraux, elles ont annoncé leur intention de mettre en vigueur un impôt sur les dons. Aujourd'hui, la plus importante question n'est pas de savoir si le Canada prélèvera ces impôts mais plutôt le degré d'uniformité qui prévaudra en vertu des lois provinciales. Certaines provinces ont présenté une loi établissant ces mesures et certaines différences sont déjà apparues.

Les observations de la Commission Rowell-Sirois en 1940 sur les effets néfastes des droits successoraux disparates des provinces alors en vigueur ont pris une nouvelle signification puisque le régime des impôts sur les dons et sur les successions est en voie de remaniement. En recommandant que le gouvernement fédéral occupe le domaine de l'impôt successoral, la Commission a fait remarquer que "... on a vu surgir l'injustice du double impôt, les entraves au libre mouvement de capitaux, la pléthore administrative, les frais de justice et de règlement de l'impôt et une singulière disproportion dans la répartition des revenus",⁶ et elle continue en élaborant chacun de ces sujets. Il est sincèrement à souhaiter que l'histoire ne se répète pas.

La même chose est à souhaiter dans le cas des événements fiscaux de 1971. Venons-en maintenant à des sujets plus concrets se rapportant à nos activités de l'année dernière.

Les Publications et la Recherche

Le fait que notre programme de recherche et de publication ait fonctionné activement en 1971 a entraîné—comme le mentionnait monsieur le Président—des frais de publication qui ont atteint leur sommet depuis le début de la Fondation. La publication est une partie essentielle du processus de recherche. Lorsque les renseigne-

⁶ Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces (1940), Tome II, p. 117.

ments provenant de la recherche et de l'analyse sont des renseignements utiles, ils doivent être diffusés sur une grande échelle—aux normalisateurs, aux fiscalites et au public en général.

Le *Canadian Tax Journal* est toujours notre publication-clef. Il a de nombreux lecteurs et il est cité fréquemment. Il ne comprend pas seulement des articles sur une grande variété de sujets en fiscalité mais aussi plusieurs rubriques régulières: "Around the Courts" par Gwyneth McGregor, "Checklist" par Millie Goodman; "Estate Planning in Canada" par Sheldon Silver et Stanley Taube; "Fiscal Figures" par David Perry et "In the Library"; compilation de Anatole Bazylewycz.

Trois nouveaux numéros ont été ajoutés à notre série des Tax Papers. Le premier de monsieur A. J. Robinson intitulé *Economic Evaluation of Municipal Expenditures: P.P.B.*, dans lequel l'auteur présente une claire description d'une façon relativement nouvelle de budgétisation gouvernementale—système de planification, de programmation et de budgétisation (P.P.B.)—et de la possibilité qu'ont les gouvernements municipaux de l'utiliser en vue de les aider à agencer leurs principales dépenses d'une façon plus efficace et, en conséquence, à dépenser leurs minimas ressources aussi efficacement que possible.

Dans le domaine des dépenses publiques, L. J. Close et R. M. Burns ont rédigé une étude intitulée *The Municipal Winter Works Incentive Program: A Study of Government Expenditure Decision-Making*. Le principal but de cette étude, qui a été un travail de collaboration entre la Fondation et l'Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University, était d'examiner et d'évaluer les facteurs et les méthodes qui servent à la prise de décision dans le domaine des dépenses du gouvernement.

Le troisième Tax Paper de George E. Carter était intitulé *Canadian Conditional Grants Since World War II*. Les subventions conditionnelles et les programmes de frais partagés ont joué un rôle important dans les relations intergouvernementales, en ce qui a trait à la fiscalité. On s'est vivement demandé s'ils devraient continuer à être l'une des caractéristiques du budget du gouvernement fédéral au Canada et l'étude du docteur Carter fournit une évaluation des questions soulevées dans cet important débat.

L'édition 1970-71 de "*The National Finances*" a été reconnu comme étant un des "livres de l'année", tant et si bien que notre

approvisionnement était tari avant que nous ayons pu remplir toutes les commandes qui avaient été placées par les professeurs d'université qui en sont venus à l'utiliser comme manuel de cours en commerce et en finances publiques. C'est la seule publication qui offre un exposé clair et succinct des programmes de recettes et de déboursés du gouvernement fédéral.

Les recettes et les déboursés des provinces ont été traités d'une façon semblable dans notre publication semestrielle "*Provincial Finances*". L'année dernière, nous avons élargi cette publication de façon à y ajouter certains renseignements de base au sujet des recettes et des déboursés des municipalités et nous l'avons réintitulée "*Provincial and Municipal Finances — 1971*". L'accueil qui a été fait à cette addition a été des plus encourageants. Cette publication, utilisée avec *The National Finances*, aidera les lecteurs à comprendre la fonction et la relation des trois paliers de gouvernement au Canada.

Dans une édition de la série Tax Memo en 1971 nous avons publié un résumé sous forme de tableaux des propositions fiscales 1) du Livre blanc sur le revenu garanti des canadiens; 2) du Rapport de la Commission royale d'enquête sur le statut de la femme au Canada; 3) du Rapport du Comité consultatif sur les salaires et déboursés des membres du Parlement et 4) du Rapport du Comité spécial du Sénat sur les média d'information.

Aucune liste des publications ne serait complète sans mentionner le *Rapport du Congrès de 1971*. Il contient un exemplaire de tous les articles qui ont été remis au congrès annuel en novembre dernier et il a été distribué aux membres dernièrement. En ce qui concerne les sujets à l'étude au congrès — le projet de loi C-259 — ce ne sera pas une surprise pour les membres d'apprendre que le Rapport a établi une nouvelle longueur record.

L'ordre du jour en ce qui concerne la recherche et les publications pour 1972 comporte un certain nombre d'éléments importants. "*More Taxes and More Traffic*", une étude ardue sur le financement des autoroutes et des rues de ville, a été en préparation pendant plus que deux ans et elle est présentement en voie d'impression. C'est le premier examen approfondi sur ce sujet depuis le projet de défrichement "*Taxes and Traffic*" qui a été publié en 1955.

Le parachèvement de trois essais sur certains aspects de l'évasion fiscale de monsieur Horst Wolff, a été reporté afin de permettre d'y

inclure le texte d'un entretien sur les dispositions pertinentes des derniers amendements à la Loi de l'impôt sur le revenu.

Nous prévoyons publier, plus tard dans l'année, l'étude du Professeur Richard Bird intitulée *"Benefit Taxation: A New Look at an Old Idea"*. Il y a peu d'études menées au Canada sur "le principe du bénéfice" dans le financement de dépenses publiques, principe qui établit un lien entre les déboursés du gouvernement et les taxes qui en permettent le financement; par exemple, l'imposition des automobiles et de l'essence par le gouvernement provincial afin de défrayer les dépenses des autoroutes. Au cours des dernières années, un certain nombre de propositions ont été effectuées concernant l'avantage de financer la formation universitaire, le transport urbain, les aéroports, la santé et divers services. L'étude du Professeur Bird comprend une analyse de la situation existante au Canada quant à l'affectation des ressources et le financement à tous les paliers de gouvernement, et il conclut en faisant l'examen de la portée d'un plus grand usage des recettes provenant des taxes.

De plus, monsieur David Perry et mademoiselle Mary Gurney travaillent présentement à la préparation d'un *"Tax Memo"* sur les *"Provincial and Municipal Finances — 1972"*.

Enfin, la compilation d'un index détaillé des publications de la Fondation au cours des 25 dernières années est presque terminée. Millie Goodman, aidée de Joan Code, a assumé la plus grande responsabilité dans ce projet. Nancy Bryan y a aussi participé au début. Il ne contient pas seulement une liste détaillée des sujets mais aussi le nom des auteurs et une liste de cas. Nous sommes assurés que cet index constituera une richesse de renseignements sur les publications de la Fondation qui seront beaucoup plus faciles d'accès et, conséquemment, plus utiles.

Divers projets à plus long terme sont présentement à l'étude.

Le Personnel

Il y a eu plusieurs départs parmi les employés de la Fondation et plusieurs nominations en 1971 et au cours des premiers mois de 1972.

En juin dernier, Horst Wolff a démissionné après deux ans comme responsable à la recherche et il a joint les rangs du service des politiques fiscales du ministère des Finances. Le plus impor-

tant projet qu'il ait effectué au cours de l'exercice de ses fonctions à la Fondation a été son étude en voie d'achèvement, sur l'évasion fiscale.

Nancy Bryan, qui est entrée comme responsable à la recherche en 1968, a démissionné en juillet et elle a joint les rangs de la Commission des écoles secondaires du Nouveau-Brunswick. Comme je l'ai mentionné plus tôt, son livre sur le financement des autoroutes, des routes et des rues sera publié sous peu.

Il me fait plaisir d'annoncer qu'en remplacement de monsieur Wolff et de madame Bryan, mademoiselle Elizabeth L. Anderson et monsieur Richard A. Green ont été nommés au service de la recherche. Mademoiselle Anderson, bachelière ès arts de Queen's University et diplômée en droit de l'Université de Toronto et membre du Barreau de l'Ontario, s'est jointe à nous au début du mois. Monsieur Green est un diplômé en droit, de grande valeur, de l'Université de Victoria, Wellington, Nouvelle-Zélande et il complète présentement son cours en vue d'obtenir une maîtrise en droit à Queen's University. Il entrera en fonction à la Fondation au début de l'automne.

Je regrette d'annoncer que Joan Code qui a été ma secrétaire depuis ma nomination comme administrateur, quittera la Fondation la semaine prochaine. Son efficacité, son initiative, sa versatilité et son bon naturel m'ont été d'un grand secours, à moi ainsi qu'à tous les autres employés avec qui elle a collaboré si activement. Elle a toute notre affection et nous lui offrons tous nos meilleurs vœux.

En remplacement de madame Code, madame Thora Harris viendra se joindre à nous au début d'avril.

Monsieur Roy Wilson a été nommé en remplacement de monsieur George Thaler comme adjoint du secrétaire-trésorier.

Un autre nouveau membre du secrétariat est Christine Mack qui est aussi assistante à la bibliothèque.

D'autres membres du personnel sont sans doute des personnes que plusieurs de nos membres connaissent. Notre compétente équipe de recherche se compose de monsieur David Perry, de mademoiselle Mary Gurney et de madame Millie Goodman. Les sujets de rédaction sont laissés à la compétence de madame Barbara Brougham. D'après la liste des publications que j'ai faite, vous

reconnaissez que l'année a été chargée et productive pour chacun d'eux. Du côté également important de l'administration de nos activités, monsieur Jack MacLeod, le secrétaire-trésorier de la Fondation s'attribue le mérite d'une gestion efficace et prudente des affaires financières. Quant à notre industriel bibliothécaire, monsieur Anatole Bazylewycz et à nos serviables secrétaires mesdames Joan Code, Anne McAlonen et Evelyn Wilkinson, ils ont fait preuve tout au long de l'année d'un zèle inlassable. La réunion annuelle me fournit une rare occasion d'exprimer publiquement mes remerciements à tous mes collègues du personnel pour leur collaboration et leur chaleureux appui qu'ils n'ont jamais cessé de m'accorder.

En guise de conclusion, puis-je me permettre de dire que j'ai travaillé avec beaucoup de plaisir, cette année à la Fondation et je désire exprimer ma sincère reconnaissance, à la fois pour leur encouragement et leur direction, à tous ceux qui ont participé à nos activités; aux membres de la Fondation, bien sur, aux participants de nos congrès et comités et au Comité exécutif du Conseil des Gouverneurs et, en particulier, à monsieur Frank Denis.

Le directeur,
Douglas J. Sherbaniuk

le 28 mars 1972