

[Text]

attempting to look at that incentive structure in the tax system and to ask whether it does serve the purpose for which it was created and, therefore, to move on some of those incentives which seem ineffective. One thing my tax policy people are teaching me is the capacity of that innovative system to take a tax incentive and uses it for a purpose other than that for which it was created. That is particularly the case when one looks into regional tax incentive policy. There is a tendency to move funds or dummy head offices around. There is a consequent need for policing of the structure.

There is probably within my department an agnosticism at the moment that some of those incentives are as effective as perhaps an alternative program which would be an expenditure grant program tailored, directed, visible and which would have the consequences that one was seeking to achieve. It is an absolutely critical question as to, to what degree we can accomplish regional and generalized purposes and whether there are alternate programs that would accomplish some of the things very efficiently and effectively by an expenditure route rather than a tax incentive route.

My unwillingness to openly embrace tax incentives at the moment is because we have problems with our tax system overall. To further enrich the incentive system simply transfers the problem of raising tax revenues to some other sector.

Over this decade, if the deficit problem is to be solved, it has to be solved as much by an increase in revenue to the federal government as by constraints on the rate of growth of expenditure.

Senator Godfrey: As a supplementary, is there not one advantage in tax incentives in that, generally speaking, the incentive reinforces success, whereas if you give a grant to an industry, it goes up the spout? In other words, a tax incentive like the double depreciation for manufacturing industries is important for the expansion of capital and can only be taken advantage of if it turns out to be a successful venture. It is not going to help a company that does not make money.

Dr. Stewart: That is true, but that is because tax incentives are only an advantage to the taxable. I suppose it is fair to say that the oil industry is a classic example. The foreign-owned multinationals are taxable companies who take absolute full advantage of the tax incentives. A small Canadian gas producer with no tax flow and no tax income does not reap the benefits of these incentives. In fact, there is a bias in the tax incentives towards the rich and the successful. That is not to say that one cannot engineer tax incentives which say that if you are successful down the line, there will be tax breaks. However, they are much more effective on major tax-earning and profit-earning corporations than on the broad range of small businesses in the country.

[Traduction]

vernement fédéral. Nous nous penchons également sur certains éléments de la structure des stimulants fiscaux pour déterminer s'ils ont obtenu l'effet souhaité, ce qui nous permettra de prendre les mesures qui s'imposent dans le cas de certains encouragements fiscaux inefficaces. L'une des choses que j'ai apprises de mes experts en politique fiscale c'est qu'il existe un système innovateur qui se sert d'un encouragement fiscal pour une fin autre que son but original. C'est particulièrement le cas des politiques régionales d'encouragement fiscal. Nous avons en effet remarqué une tendance à la rotation de fonds ou de sièges sociaux fictifs. C'est ce qui fait la nécessité d'un contrôle de la structure.

Il règne probablement au sein de mon ministère à l'heure actuelle un certain scepticisme quant à l'efficacité de ces encouragements comme solution de rechange à un programme de dépenses, qui serait conçu, administré et structuré de manière à atteindre les objectifs fixés. C'est une question très critique que d'essayer de déterminer dans quelle mesure leur travail s'accomplit à l'échelle régionale ainsi qu'à l'échelle nationale et s'il existe des programmes de rechange aptes à réaliser certains de ces objectifs de manière efficace au moyen d'un mécanisme de dépenses plutôt que d'un mécanisme d'encouragement fiscal.

Si j'hésite à prôner ouvertement un programme d'encouragement fiscal à l'heure actuelle c'est à cause des nombreux problèmes qui sévissent dans notre système fiscal en général. En alourdissant encore plus notre système, nous ne ferions que transférer le problème des recettes fiscales à un autre secteur.

Si nous voulons résoudre notre problème de déficit au cours de cette décennie, nous ne pourrions le faire qu'en augmentant les recettes du gouvernement fédéral tout en restreignant le taux de croissance des dépenses.

Le sénateur Godfrey: J'aurais une question supplémentaire à vous poser. Les encouragements fiscaux n'ont-ils pas l'avantage, en termes généraux, de contribuer au succès d'une entreprise au contrairement des subventions aux industries, qui, elles, ne font que s'évaporer. En d'autres termes, un encouragement fiscal comme le double amortissement pour le secteur secondaire est important pour l'expansion du capital, mais seules les entreprises rentables peuvent en profiter pleinement. Les entreprises déficitaires n'y trouvent aucun avantage.

M. Stewart: C'est exact, mais c'est parce que les encouragements fiscaux ne constituent un avantage que pour les entreprises qui disposent d'un revenu imposable. Je pense que l'on pourrait dire que l'industrie du pétrole est un exemple classique. Les multinationales étrangères sont des sociétés à revenu imposable qui profitent au maximum des encouragements fiscaux. Un petit producteur de gaz canadien qui ne verse pas d'impôts et n'a pas de revenu imposable ne peut tirer profit de ces encouragements. En fait, ces encouragements fiscaux sont conçus de telle façon qu'ils profitent aux riches et aux entreprises rentables. Cela ne veut pas dire que l'on ne peut mettre au point des programmes d'encouragements qui accordent des allègements fiscaux aux entreprises rentables. Toutefois, ils rapportent plus aux sociétés qui payent beaucoup d'impôts et enregistrent des profits considérables qu'à toute la gamme des petites entreprises du pays.