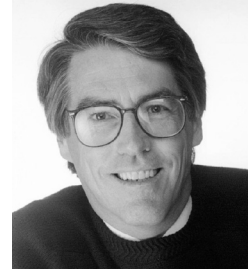


FROM THE EDITOR'S DESKTOP/ LE MOT DU RÉDACTEUR

William Watson



LUCKY SEVENTH

The federal budget that Finance Minister Paul Martin brought down on Feb. 28 was one of the least noted budgets in recent Canadian history. In part, this was because three opposition parties agreed not to be diverted from their attacks on the government over the odorous mess at Human Resources Development Canada. It was also no doubt due to the fact that, as is possible in a booming economy, the budget offered many things to many people, so hardly anyone went away disappointed. The propensity to praise being decidedly less in this day and age than the desire to complain, we all doffed our hats and carried on with other business.

This is unfortunate. To begin with, this latest budget may be Paul Martin's last. Newspaper stories in the weeks following it were filled with rumours of his imminent departure, whether to retirement, back to business or to the IMF. A valedictory budget deserved a more prolonged commendation. But the budget is also noteworthy for at least two other reasons: First, it departs from recent practice by establishing five-year fiscal commitments, even if it still provides only two-year fiscal forecasts, and, second, these fiscal commitments are for significant tax reductions. Mr. Martin has set the country on a new course that deserves to be debated.

One party, the NDP, did focus on the budget during the following few question periods. Its main concern was that the budget allocated only two cents to health care for every \$1 of tax cuts it promised. Of course, CHST dollars can be spent on anything a province fancies, so there is in fact no federal "spending on health care." Moreover, the increase in CHST funding was \$2.5 billion over three years, while the promised tax cuts were \$58 billion over five years, so the two cent figure was off at least slightly. But there is something astonishingly cavalier in the way in which the

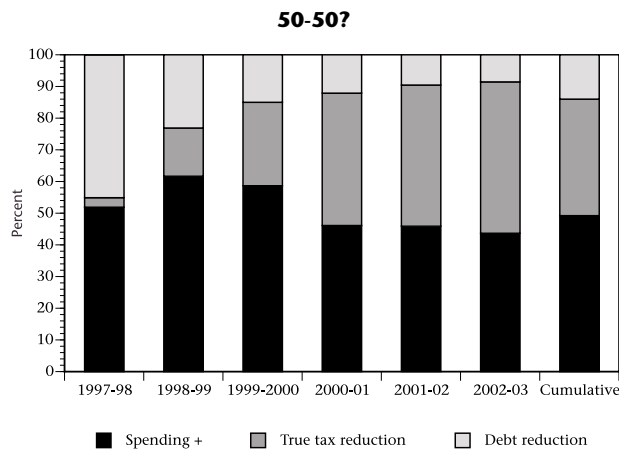
government diverted what was effectively found money left over at the end of the fiscal year to what may be (the pollsters dispute this) Canadians' most pressing priority. The government itself apparently realizes that the optics weren't good, since it backed and filled in the first week after the budget, signalling strongly that there may be more money for medicare next year.

Table A.1.5, which appeared in the first of the budget's 7 annexes, makes clear that, if medicare was slighted, this was not for lack of money. The table, which I've used to put together Figure, shows how the 1998, 1999 and 2000 budgets have and will alter the country's fiscal stance between

the fiscal years 1997/8 and 2002/3. The three budgets in question are those that followed the Liberals' 1997 campaign promise to spend half the then-imminent surplus and devote the other half to an unspecified combination of tax cuts and debt reduction.

In translating the table into a figure, I've also made two changes in the way the Finance Department does its bookkeeping. I've assumed that the contingency fund set aside in the next three

years won't be touched and therefore, according to recent practice, will end up being used to pay down the debt. And I've re-classified any reduced revenues that result from targeted tax cuts, rather than reductions in rates or exemptions, as expenditures. In practical terms, this means I count the child tax benefit as spending, rather than a tax reduction. Since it replaced the old family allowance programme, which was clearly spending, that's not unreasonable. (In fact, the budget's Table A.1.1 conveniently allows readers the choice of counting tax expenditures as spending or tax cuts when judging whether Budget 2000's policy changes comply with the 50/50 rule. You can read the budget documents at www.fin.gc.ca.)



The figure does suggest a policy migration toward tax cuts, but in fact its main message is that the 50/50 rule has been observed quite scrupulously. In the first three years shown, spending exceeded 50 per cent — in fact, in one year, 60 per cent — of new initiatives. Debt reduction accounted for most of the rest, while tax cuts were almost nowhere to be seen.

In the coming fiscal year, spending falls below 50 per cent for the first time, while tax cuts make significant inroads on debt reduction. Over the next three years taken together, the split is an uncannily symmetric 45/45/10. When I recently asked a senior government official what explained this and whether it was done consciously, he virtually chortled “Superior management practices!”

Of course, 45 per cent for new spending initiatives is actually five points off-promise. But for the period as a whole, as the final column in the figure shows, the breakdown is 49/37/14. Missing by just one per cent in a game involving a hundred billion dollars surely can be forgiven.

Whether the 50/50 split will be continued into the next Liberal mandate (if there is one) obviously remains to be seen. The budget promises — in writing (on p. 84) — that in the fiscal year 2004/5 tax revenues will be at least \$22.1 billion less than they otherwise would have been. This compares with a forecast planning surplus of just \$23 billion in last November’s *Economic and Fiscal Update* — which would be a split of 96/4 (96 per cent for tax cuts, four per cent for spending and debt reduction). On the other hand, adding back in the prudence factor, the forecast surplus was \$30 billion, which would be a 74/26 split. And private sector forecasters argue that a surplus on the order of

\$36 billion now seems more likely, which would bring tax cuts down to 61 per cent of the total. If 50/50 were still to hold, and the government were still limiting debt reduction to just \$3 billion a year, the planning surplus would have to be \$50.2 billion in 2004/5 — which may be too much to hope for even from an apparently perpetual boom.

Of course, all this is just one man’s view of the budget. Six other views appear beginning on p. 7. And, as part of our continuing celebration of *Policy Options’* 20th anniversary, we also provide comments from the archives on past budgets. And to show that (though an economist is loath to admit it) there is more to life than budgeting, we also provide articles on a wide variety of other topics, including several from a recent conference on last year’s *Social Union Framework Agreement*.

Rampant incrementalism

We are not revolutionaries at *Policy Options*. Over the past 18 months we have been making small changes to the magazine. Last issue we presented you with a new design, which was largely conceived by the Institute’s Chantal Létourneau. When our production team at Schumacher Design saw it, they thought it would look even nicer with a change of type face. And when they showed us how a font called “Stone” worked, we agreed. So here it is: our re-vamped design, the last changes we intend to make (unless readers rise up in revulsion) for some time to come. Then again, the archives reveal that *Policy Options’* first redesign occurred in only the fifth number of the magazine. We policy wonks evidently are constitutionally predisposed to tinkering.

LE SEPT CHANCEUX

Le budget que le ministre fédéral des Finances, M. Paul Martin, a déposé le 28 février dernier est sans doute l’un de ceux qui, de toute l’histoire canadienne, ont fait le moins de bruit. Cela tient pour une part au fait que les partis d’opposition ont convenu de concentrer leurs attaques sur le gâchis survenu au ministère du Développement des ressources humaines. Mais le quasi-silence qui a accueilli cette année le budget Martin tient sans doute également à ce que celui-ci, conçu en pleine période d’expansion économique, offrait beaucoup de choses à beaucoup de monde et, par là même, ne décevait à peu près personne. En ces temps où l’on est plus porté aux doléances qu’aux louanges, chacun de nous a tiré son chapeau et s’est tourné vers d’autres préoccupations.

C’est dommage. En premier lieu parce que ce budget 2000 peut fort bien avoir été le dernier de Paul Martin. Durant la semaine qui a suivi sa présentation, les journaux ont fait écho aux rumeurs annonçant le départ

imminent du ministre — spéculations qui le voyaient prendre sa retraite, se relancer en affaires ou prendre la direction du Fonds monétaire international (FMI), où il a naguère travaillé. Si la rumeur s’avérait fondée, ce « budget d’adieu » aurait mérité plus d’égards. Mais, deux raisons supplémentaires le rendaient digne de mention de toute manière. Premièrement, il se démarque de la pratique récente, en étalant sur cinq ans ses engagements fiscaux, même si ses prévisions financières se limitent comme d’habitude à un horizon de deux ans. Et, deuxième motif de réjouissance, il annonce un allègement considérable des impôts. Autrement dit, M. Martin vient d’engager le pays sur une voie qui aurait mérité plus amples discussions.

Un seul des partis d’opposition, le NPD, s’est réellement penché sur le budget au cours des quelques périodes de questions qui ont suivi. Les néo-démocrates s’inquiétaient surtout de ce que ledit budget n’allouait aux soins de santé que deux cents pour chaque dollar de réduction

d'impôts. Or, quoique les montants versés par le fédéral en vertu du Transfert social canadien (TSC) sont théoriquement destinés à la santé et au bien-être social, il est loisible aux provinces de les dépenser à leur guise, si bien qu'en pratique le fédéral « ne verse pas un sou pour la santé ». Il faut aussi préciser que les augmentations de 2,5 milliards de dollars versées au titre du TSC ont été étalées sur une période de trois ans, alors que les allègements fiscaux de 58 milliards ont été étendus sur une période de cinq ans, de sorte que les 0,02 \$ brandis par le NPD sont inexacts. On admettra qu'il y a tout de même quelque chose d'étonnamment cavalier dans cette façon qu'a le gouvernement fédéral de détourner de l'argent encore non dépensé à la fin de l'exercice financier vers un objectif que les Canadiens juge apparemment prioritaire (les sondeurs eux-mêmes ne s'entendent pas là dessus). Le gouvernement lui-même semble avoir voulu corriger le tir : au cours de la semaine qui a suivi le dépôt du budget, il a reculé, laissant entendre que, l'an prochain, il y aurait fort probablement augmentation des fonds servant à financer les soins de santé.

Le tableau A.1.5, qui apparaît dans la première des 7 annexes du budget, prouve clairement que le peu d'écart accordé à la santé ne s'explique pas par un manque d'argent. Ce tableau (que j'ai utilisé pour constituer la figure) montre comment les budgets de 1998, de 1999 et de 2000 ont déjà modifié et continueront de modifier la situation financière du Canada, depuis les exercices 1997-1988 jusqu'à 2002-2003. Ces trois budgets donnaient suite à l'engagement, que les libéraux avaient pris durant la campagne électorale de 1997, de dépenser la moitié des surplus anticipés à ce moment et de consacrer l'autre moitié à la réduction des impôts et au remboursement de la dette.

En préparant la figure, j'ai modifié de deux façons les conventions comptables du ministère des Finances. Premièrement, j'ai supposé que la réserve pour éventualités inscrite au budget des trois prochaines années restera intacte et qu'elle servira par conséquent à réduire la dette, selon une pratique qui a cours depuis quelques années. En second lieu, j'ai déplacé les baisses de revenus qui résulteront des réductions d'impôts annoncées : je les ai imputées aux dépenses, plutôt qu'aux réductions du taux d'imposition ou aux exonérations fiscales. Concrètement, cela signifie que je compte comme dépense (plutôt que comme réduction d'impôt) la Prestation nationale pour enfants. Comme cette exoné-

tion remplace l'ancien programme d'allocations familiales, mon procédé n'est pas déraisonnable. (En réalité, le tableau A.1.1 annexé au budget de l'exercice 2000-2001 laisse au lecteur le choix d'interpréter les dépenses fiscales comme dépenses proprement dites ou comme réductions d'impôt quand il s'agit de juger si la nouvelle politique instaurée par ce budget respecte ou non la règle du 50 / 50. (Voir sur Internet les documents budgétaires, à www.fin.gc.ca).

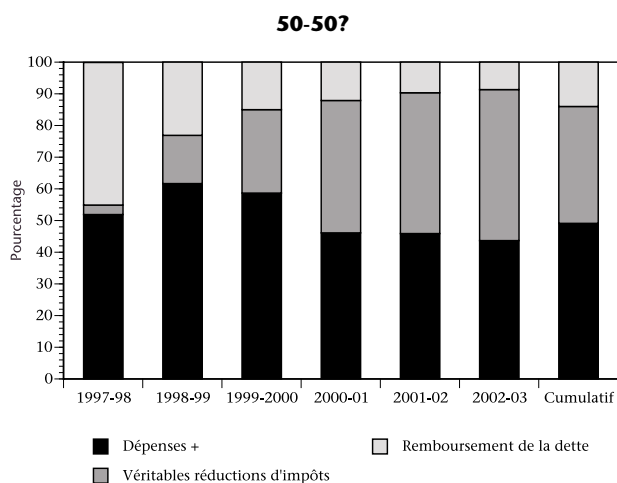
Certes, les chiffres alignés dans la figure laissent croire que l'on s'oriente vers la réduction des impôts; en réalité, cependant, le message principal est que la règle du 50 / 50 a été respectée assez scrupuleusement. Au cours des trois années mentionnées dans la figure, les dépenses ont dépassé les 50 p. 100; elles ont même atteint 60 p. 100 en 1997/98. Pendant ce temps, la réduction de la dette absorbait presque tout le reste, et les réductions d'impôts se faisaient attendre.

Pour le prochain exercice financier, les dépenses tomberont pour la première fois au-dessous des 50 p. 100, tandis que les réductions d'impôts prendront le pas sur le remboursement de la dette. Pour les trois prochaines années prises globalement, le partage est étrangement symétrique : 45/45/10. J'ai récemment interrogé là-dessus un haut fonctionnaire : comment cela s'explique-t-il ? est-ce voulu ? Il

s'est mis à rire en disant : « Cela relève de pratiques administratives hautement sophistiquées ! »

Bien sûr, en consacrant à de nouveaux programmes 45 p. 100 des dépenses, on restait à 5 points du niveau promis. Mais la dernière colonne de la figure montre, pour l'ensemble de cette période, un équilibre presque parfait : 49/37/14. Dans une joute qui implique une centaine de milliards de dollars, on pardonnera volontiers un écart de 1 p. 100.

Reste à voir si la règle du 50 / 50 sera maintenue au cours du prochain mandat des libéraux, dans l'hypothèse où celui-ci leur serait accordé. En page 90 du budget 2000-2001, on nous promet noir sur blanc que, pour l'exercice 2004-2005, les rentrées fiscales seront inférieures d'au moins 22,1 milliards de dollars à ce qu'elles auraient été sans les réductions d'impôts. Compte tenu du surplus de 23 milliards anticipés dans la *Mise à jour économique et financière* de novembre dernier, cela nous donne un partage de 96 / 4 (soit 96 p. 100 en réductions d'impôts, contre 4 p. 100 pour l'augmentation des dépenses et la réduction de la dette). D'autre part, jouant de prudence, on a rajusté les prévisions en fonction d'un surplus de 30 milliards, ce qui donnerait un



partage de 74 / 26. Dans le secteur privé, on estime désormais plus probable un surplus de l'ordre de 36 milliards — ce qui ramènerait les réductions d'impôts à 61 p. 100 du total. Si l'on devait maintenir la règle du 50 / 50 et que le gouvernement continuât à ne réduire la dette que de 3 milliards par année, le surplus devrait atteindre 50,2 milliards de dollars en 2004-2005. Mais c'est peut-être trop espérer, même en misant sur une croissance apparemment perpétuelle.

Bien sûr, ceci n'est l'opinion que d'une seule personne. On trouvera six autres analyses, en pages 7 et suivantes. À l'occasion du 20e anniversaire de la revue, vous trouverez en outre, tirés de nos archives, des commentaires sur les budgets passés. Et, pour bien montrer qu'on ne peut passer sa vie à budgéter (aveu difficile à faire pour un économiste), nous publions également plusieurs articles couvrant divers sujets — dont plusieurs tirés d'une récente conférence consacrée à l'Entente-cadre sur l'union sociale.

Petit train va loin... Nous ne sommes pas des révolutionnaires à *Options politiques*. Nous avons donc pris près de 18 mois pour apporter des petits changements à la revue. La livraison du mois de mars affichait un nouveau design, en grande partie conçu par Chantal Létourneau de l'Institut. À la vue de l'heureux résultat, notre équipe de production, chez Schumacher Design, a suggéré un nouveau style de caractère : le « Stone », qui nous a séduit. Vous avez maintenant en mains notre revue dans tous ses nouveaux atours. Voilà, pour quelque temps à venir, les derniers changements que nous vous proposons (à moins que nos lecteurs ne montent aux barricades). Ici encore, il est intéressant de consulter les archives. Celles-ci nous révèlent qu'on avait jugé nécessaire de renouveler la présentation graphique d'*Options politiques* dès sa cinquième parution. Comme quoi les fans de l'analyse politique sont constitutionnellement prédisposés au rafistolage !

Budget Table A.1.5 / Budget Tableau A.1.5

	1997- 1998	1998- 1999	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	Cumulative total/ Total cumulatif
(millions \$)							
Spending initiatives/ Mesures de dépenses							
Canada Health and Social Transfer/Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux	200	4 400	4 000	2 500	3 400	3 700	18 200
Other health initiatives/Autres initiatives en matière de santé	800	368	260	447	672	672	3 218
Other/Autres	483	697	1 054	1 458	2 147	2 550	8 388
Total	1 483	5 465	5 313	4 405	6 219	6 921	29 806
Canadian Opportunities Strategy/ Stratégies canadienne pour l'égalité des chances	2 555	763	2 829	2 569	3 197	3 588	15 501
Economic adjustment/ Rajustement économique		1 241	645	152	69	21	2 128
Total	2 555	2 004	3 474	2 721	3 266	3 609	17 629
Providing essential public services/ Prestation des services publics essentiels			1 974	2 167	2 039	1 560	7 739
Total spending initiatives/Total des mesures de dépenses	4 038	7 469	10 761	9 292	11 523	12 089	55 173
Tax expenditures and general tax relief/Dépenses fiscales et allègements fiscaux de portée générale	235	2 150	6 230	12 517	16 699	19 805	57 636
Total spending and tax initiatives/ Total des mesures de dépenses et des mesures fiscales	4 273	9 619	16 991	21 809	28 223	31 895	112 809

Note: Numbers may not add due to rounding. / Nota: Les chiffres étant arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.