

Conférence internationale sur le fédéralisme Mont-Tremblant, octobre 1999

Article de référence

LES CHOIX EN MATIÈRE DE FISCALITÉ

Bev Dahlby

Directrice de
l'Institut d'économie publique
et
professeure
au Département d'économie
de l'Université de l'Alberta

INTRODUCTION

Dans ce document, on examine la question de l'attribution des impôts : quel niveau de gouvernement devrait percevoir les impôts et taxes et quelle assiette fiscale faudrait-il utiliser? On examine aussi les principes généraux et les recommandations précises de la position « consensuelle » relative à l'affectation des impôts et taxes. On y discute de certains problèmes liés à l'opinion consensuelle, et notamment l'optique du gouvernement bienfaisant et sa démarche descendante, le manque d'importance accordée à l'obligation de rendre compte et le fait qu'on ne tienne pas compte des problèmes découlant de la compétence conjointe dans certains domaines fiscaux. On présente des données indiquant les vastes écarts dans les niveaux d'imposition et les assiettes fiscales utilisés par les gouvernements infranationaux dans huit fédérations (1). Enfin, on y explique que la mondialisation peut renforcer les pouvoirs fiscaux relatifs des gouvernements locaux et d'État, tout en rendant la population mieux disposée à payer les services d'éducation et l'infrastructure, des services collectifs que les gouvernements infranationaux offrent dans bon nombre de fédérations.

PRÉLIMINAIRES

« Pas de représentation sans imposition »

Un régime fédéral de gouvernement part du principe que « la taille unique ne convient pas à tous », que les gens des régions différentes veulent pouvoir faire des choix d'ordre financier, et qu'ils choisiront des services collectifs différents, ce qui entraîne généralement un écart dans les dépenses par habitant. Les gouvernements d'États et les gouvernements locaux devraient être tenus d'obtenir au moins une partie de leurs recettes grâce à des impôts ou à des frais d'utilisation afin que leurs ressortissants connaissent le prix des services publics et prennent des décisions adéquates quant à la taille du secteur public. En d'autres termes, les gouvernements infranationaux devraient rendre compte de leurs décisions financières, ce qui implique à tout le moins qu'ils fixent eux-mêmes leurs taux d'imposition.

L'équilibre financier vertical

L'attribution des pouvoirs d'imposition est étroitement liée à deux autres aspects du régime financier d'une fédération : l'attribution des responsabilités en matière de dépenses et le système des transferts intergouvernementaux. En général, plus les gouvernements infranationaux se voient confier de responsabilités en matière de dépenses, plus ils sont en mesure de percevoir des recettes fiscales. Toutefois, la responsabilité financière ne signifie pas que tous les secteurs doivent être équilibrés et que tous les gouvernements infranationaux doivent percevoir des recettes fiscales exactement équivalentes à leurs dépenses. Ce qu'il faut, c'est que les résidents d'un gouvernement infranational assument le coût total de perception du dollar marginal de recettes fiscales nécessaires au financement des dépenses publiques. Cela obligera le gouvernement infranational à prendre des décisions judicieuses sur le plan financier car il devra faire une comparaison entre l'avantage que procurera la dépense d'un dollar supplémentaire à l'égard d'un service public et ce que cela coûtera en plus pour le financer grâce à la fiscalité. (L'équilibre financier vertical signifie que le coût marginal de perception des recettes est le même à tous les niveaux de la fédération, et non que les dépenses équilibrent exactement les recettes fiscales de chaque gouvernement au sein de la fédération (2). Même si cette définition de l'équilibre financier vertical ne fait pas l'unanimité, elle offre l'avantage d'être compatible avec la définition d'un régime fiscal optimal.) Pour les raisons que nous présentons ci-dessous, la plupart des fédérations ont jugé dans leur intérêt d'avoir un régime fiscal relativement centralisé et un système de dépenses relativement décentralisé. Il s'ensuit donc un transfert de fonds entre les différents ordres de gouvernement - généralement entre le gouvernement central et les gouvernements locaux et d'État. Il faut parfois également accorder des transferts supplémentaires aux juridictions qui ont de faibles moyens ou de gros besoins sur le plan financier. Notre discussion de l'affectation des impôts part du principe qu'un système de transferts intergouvernementaux est en place et joue ce rôle au moins en partie.

La démarche descendante par opposition à la démarche ascendante

Il existe deux façons essentielles d'aborder le problème de l'affectation des impôts. En vertu de l'approche descendante, on considère les frontières de l'État-nation comme acquises, on adopte le point de vue du gouvernement central et on pose la question suivante : quels pouvoirs de dépenses et d'imposition faudrait-il décentraliser aux gouvernements infranationaux? Dans le cadre de l'approche ascendante, on part du point de vue d'un gouvernement d'État ou régional et on pose la question suivante : quels pouvoirs de dépenses et d'imposition faudrait-il transférer au gouvernement central? Dans les deux cas, la décision de centraliser ou décentraliser les fonctions financières se fonde sur le désir d'offrir et de financer de manière efficace les biens et services fournis par le secteur public. Toutefois, la répartition des avantages et des coûts entre les États ou les régions peut varier énormément en fonction des différents régimes de dépenses et d'imposition. Avec l'approche descendante, on évalue les problèmes de répartition du point de vue national, tandis qu'avec l'approche ascendante, on les évalue en fonction de leur incidence sur les ressortissants d'un État.

La majeure partie de la documentation universitaire et des conseils politiques concernant l'affectation des impôts se fonde implicitement sur l'approche descendante. Dans de nombreuses fédérations du monde, toutefois, les affectations réelles en matière d'impôt et de dépense se font selon la démarche ascendante car de nombreuses fédérations, comme l'Australie, le Canada et les États-Unis, ont été constituées lors de l'union de colonies indépendantes. À l'époque où ces fédérations ont été créées, les gouvernements indépendants ont dû décider du nombre de pouvoirs et de fonctions qu'ils allaient céder au nouveau gouvernement central. Même dans les fédérations qui ont été constituées en vertu de l'approche descendante, l'approche ascendante conserve sa pertinence si les

gouvernements régionaux ou d'État ont, de manière explicite ou non, le droit de se séparer de la fédération. Nous parlerons plus tard de certaines différences entre ces deux façons d'aborder l'affectation des impôts, surtout par rapport à la répartition des recettes provenant des ressources naturelles.

Les gouvernements : des institutions bienfaites ou des monstres exploiters?

Il est possible d'envisager de façon différente l'affectation des impôts selon que l'on croit que les gouvernements adoptent des politiques financières qui défendent de façon générale les intérêts de l'ensemble de la population, ou qu'ils sont en fait de véritables monstres égoïstes et exploiters. Si l'on croit que les institutions démocratiques obligent les gouvernements à adopter des politiques financières qui tiennent compte de l'intérêt économique de la majorité de la population la plupart du temps, on recherchera une affectation des impôts qui permet aux gouvernements de percevoir les recettes à moindre coût. Toutefois, si l'on croit que les gouvernements cherchent toujours à obtenir un maximum de recettes fiscales et à les dépenser en grande partie à des projets qui défendent les intérêts des personnalités politiques et des bureaucrates, on penchera davantage pour un système d'affectation des impôts qui rend la perception des recettes aussi difficile ou onéreuse que possible pour les gouvernements. La différence entre ces deux démarches se manifeste clairement dans leur attitude face à la concurrence fiscale entre les gouvernements infranationaux. Selon le point de vue du gouvernement bienfaisant, la compétition fiscale entraîne une diminution des taux d'imposition, ce qui incite les gouvernements infranationaux à réduire les services publics. Selon l'opinion du monstre gourmand, la concurrence fiscale aide à restreindre l'appétit féroce des gouvernements pour les recettes fiscales et à améliorer la qualité de vie des citoyens. La plupart des conseils politiques relatifs à l'affectation des impôts se fondent sur la première théorie, celle du gouvernement bienfaisant, et c'est celle que je retiendrai comme « hypothèse pratique » aux fins de notre discussion. Toutefois, cette vue optimiste du gouvernement ne correspond peut-être pas à tous les pays et à toutes les époques.

LES PRINCIPES DE L'AFFECTATION DES IMPÔTS

Les économistes ont relativement peu parlé de l'affectation des sources de recettes fiscales aux divers ordres de gouvernement d'une fédération (3). Même si les économistes ne sont pas unanimes dans leurs recommandations à ce sujet ou dans d'autres domaines, il semble exister un « consensus » à l'égard de la liste des principes généraux relatifs à l'affectation des impôts qu'a établie Richard Musgrave : (4)

1. les gouvernements aux niveaux intermédiaires et surtout inférieurs devraient percevoir les impôts dans les secteurs où il y a peu de mobilité entre les juridictions;
2. les juridictions où il est possible d'établir de manière plus efficace une assiette globale devraient adopter des impôts sur le revenu des particuliers à taux progressifs;
3. le système d'impôt progressif, conçu pour garantir l'atteinte des objectifs en matière de répartition, doit être essentiellement central;
4. les impôts et taxes perçus aux fins de la politique de stabilisation doivent être centraux, tandis que les impôts perçus par les ordres inférieurs devraient être stables du point de vue cyclique;
5. les assiettes de l'impôt qui sont réparties de façon très inégale entre les entités infrajuridictionnelles devraient être utilisées par le gouvernement central;
6. l'impôt sur les prestations et les frais d'utilisation peuvent être perçus à tous les niveaux.

Ces principes correspondent à une approche descendante du problème de l'affectation des impôts, soit celle du gouvernement bienfaisant. Le [Tableau 1](#) montre l'application de ces principes dans l'affectation des principales assiettes imposées par les gouvernements.

L'opinion consensuelle relative à l'affectation des impôts soulève un certain nombre de problèmes.

- On ne met pas assez l'accent sur la nécessité d'établir un lien entre les décisions en matière de dépenses et celles qui concernent l'impôt pour garantir un juste équilibre entre la part de l'économie qui revient respectivement aux secteurs public et privé.
- L'attribution des pouvoirs fiscaux n'est pas prise en compte dans le cadre des responsabilités en matière de dépenses des gouvernements centraux, d'État ou locaux, ni du système des subventions intergouvernementales qui sert à combler l'écart entre les besoins de dépenses et les recettes fiscales propres.
- On ne tient pas suffisamment compte de l'incidence des politiques financières des gouvernements locaux et d'État sur la répartition des revenus. Même si le gouvernement central est le principal responsable des programmes de répartition des revenus, tous les ordres de gouvernement doivent se préoccuper de l'incidence de leurs politiques fiscales dans ce domaine. Une affectation d'impôt qui n'offre aux gouvernements locaux et d'État que l'accès à des impôts fortement régressifs sera vouée à l'échec ou ne sera pas durable. En effet, il est possible de justifier l'attribution de certaines responsabilités aux gouvernements infranationaux dans la redistribution des revenus parce que la préoccupation des contribuables à l'égard des pauvres se limite principalement à ceux qui habitent dans la même localité ou région.
- On fait fi des problèmes liés à la compétence conjointe dans les domaines fiscaux. Selon l'opinion consensuelle, certaines assiettes fiscales — l'impôt sur le revenu des particuliers, les charges sociales, les taxes de vente et d'accise — seront perçues à la fois par le gouvernement central et les gouvernements d'État. Quand deux ordres de gouvernement sont responsables du même domaine fiscal, l'augmentation du taux d'imposition par un des deux réduira les recettes fiscales de l'autre si l'assiette fiscale diminue à cause de l'évasion fiscale, la fraude fiscale ou l'effet dissuasif. Si chaque ordre de gouvernement refuse de tenir compte de l'incidence de sa politique fiscale sur les recettes fiscales de l'autre, il risque d'y avoir des taux d'imposition excessifs sur l'assiette fiscale commune. Étant donné l'interdépendance générale des assiettes fiscales, comme celles des charges sociales et des taxes à la consommation, la politique fiscale d'un ordre de gouvernement peut avoir une incidence positive ou négative sur les recettes de l'autre ordre même si chacun d'entre eux a une assiette fiscale distincte. Cela dit, il serait souhaitable qu'un seul ordre de gouvernement impose des taxes d'accise sur les produits du tabac, l'alcool et le carburant. La possibilité de déduire les charges sociales et les impôts fonciers des gouvernements locaux et d'État de l'assiette de l'impôt sur le revenu du gouvernement central crée une autre sorte d'interdépendance au niveau des recettes.
- L'argument selon lequel les gouvernements centraux doivent avoir accès à l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, qui servent de stabilisateurs intégrés de l'économie, ne tient pas compte du fait que les chocs économiques touchent parfois une région précise. Dans ces cas-là, les facteurs de stabilisation intégrés au niveau de l'État représentent peut-être un moyen plus efficace d'atténuer les effets des cycles économiques. Lorsque les gouvernements d'État ont accès à d'importantes sources de recettes fiscales, ils peuvent avoir un budget déficitaire en période de récession régionale car leur capacité d'emprunt est souvent liée à leur capacité de production des recettes. De même, le fait d'avoir une importante capacité de production de recettes permet à un gouvernement local ou d'État

- d'emprunter pour financer l'infrastructure publique.
- L'opinion consensuelle accorde peu d'importance aux coûts d'administration et d'observation des autres régimes d'affectation des impôts. Il est possible de réduire ces coûts au minimum si tous les ordres de gouvernement adoptent les mêmes définitions pour les assiettes fiscales communes, appliquent la même formule pour distribuer les revenus découlant des activités générales entre les gouvernements d'État, et ont recours à la même institution ou aux mêmes méthodes pour gérer la perception des impôts et taxes.

Les questions relatives à trois impôts et taxes précis — l'impôt sur le revenu des sociétés, la taxe à la valeur ajoutée et les recettes découlant des ressources naturelles ? méritent un examen plus approfondi.

L'impôt sur le revenu des sociétés (IRS)

L'impôt sur le revenu des sociétés est perçu parce qu'il sert de garantie à l'impôt sur le revenu des particuliers. Si le gouvernement ne percevait pas d'impôt sur les sociétés, les particuliers pourraient éviter de payer de l'impôt en touchant un revenu par le biais d'une société à peu d'actionnaires. Si les gouvernements d'État sont autorisés à percevoir l'impôt sur le revenu des particuliers, il faut leur permettre de percevoir également l'impôt sur les sociétés pour garantir l'impôt sur le revenu des particuliers ou leur système de perception des recettes tirées des ressources naturelles.

Comme l'indique le [tableau 1](#), l'impôt sur le revenu des sociétés au niveau de l'État soulève certains problèmes. Les frais d'administration et d'observation de ces impôts sont élevés si les États utilisent des définitions différentes du revenu imposable ou des formules différentes de calcul de l'obligation fiscale de l'État sur les transactions entre États. (Toutefois, l'expérience canadienne prouve que l'on peut sensiblement réduire les frais d'administration et d'observation de l'impôt provincial sur les sociétés grâce à une harmonisation de l'assiette fiscale et à une administration commune de l'impôt.) L'écart entre les taux d'imposition a un effet de distorsion sur la répartition des investissements dans le pays. Les formules de répartition, qui se fondent sur les taxes de vente ou les charges sociales pour répartir les bénéfices commerciaux entre les États, transforment l'impôt sur le revenu des sociétés en taxe sur les ventes et l'emploi dans les États où l'impôt est élevé, et en subvention aux ventes et à l'emploi dans les États où l'impôt est faible. Grâce à la concurrence fiscale, les taux d'imposition des sociétés dans les États sont faibles lorsque l'investissement est très mobile entre les États et que les sociétés peuvent faire passer leurs bénéfices des États où l'impôt est élevé à ceux où il est faible grâce à des stratégies relatives au prix de transfert et à l'investissement de la dette. Il y a des arguments en faveur de et contre l'idée de permettre aux États de percevoir l'impôt sur le revenu des sociétés; dans l'ensemble, le contre semble l'emporter.

La taxe à la valeur ajoutée (TVA)

La plupart des économistes estiment que la taxe à la valeur ajoutée ne doit être perçue que par les gouvernements centraux. Si les gouvernements d'État imposent des TVA différentes, les crédits d'impôt pour les entrées seraient calculés à des taux différents lorsqu'il s'agit d'entrées achetées dans d'autres États, ce qui entraînera des frais d'administration et d'observation élevés. Toutefois, l'expérience canadienne récente prouve que les gouvernements centraux et d'État peuvent imposer une TVA double. À Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, une TVA fédérale et provinciale harmonisée, appelée TVH, est levée sur une assiette uniforme de TVA. La taxe est administrée par le gouvernement fédéral, et imposée à un taux uniforme de 15 %. Cela réduit l'autonomie financière et l'obligation de rendre compte de ces provinces. Au Québec, un autre système de double TVA est en vigueur, puisque le gouvernement fédéral perçoit

la TPS et le gouvernement du Québec la TVQ sur une assiette semblable mais non identique. Les taux d'imposition sont fixés séparément, mais les deux taxes sont administrées par la province. De l'avis de Bird et Gendron (1998, p. 8), le régime de TPS-TVQ s'est révélé pratique du point de vue administratif et tout à fait applicable aux échanges transfrontaliers entre les entreprises inscrites, tout en fournissant aux deux ordres de gouvernement une énorme autonomie financière et en évitant les discussions quant à la répartition des recettes fiscales.

Les recettes tirées des ressources naturelles

L'affectation au gouvernement central des recettes provenant des ressources naturelles se fonde sur l'approche descendante implicitement adoptée en vertu de l'opinion consensuelle. Si, en revanche, on adopte l'approche ascendante, il est logique que les États conservent le contrôle des recettes tirées des ressources naturelles. Les gouvernements d'État en Australie, au Canada et aux États-Unis sont autorisés à percevoir les redevances sur les ressources et les taxes de séparation, ce qui correspond à l'approche ascendante qui a sans nul doute influé sur l'attribution constitutionnelle des pouvoirs fiscaux au moment de la création de ces fédérations. Le fait que la plupart des ressources naturelles soient immobiles du point de vue géographique en fait d'excellentes candidates à la perception de l'impôt au niveau de l'État. On peut combler les disparités dans les recettes provenant des ressources naturelles grâce à des transferts intergouvernementaux. Les États riches en ressources doivent admettre qu'il est dans leur intérêt de partager une partie de leur richesse avec d'autres régions pour éviter des migrations à des fins financières, ce qui est peu souhaitable, et pour favoriser l'unité nationale.

L'attribution aux gouvernements d'État des recettes découlant des ressources est également compatible avec le principe selon lequel « il faut laisser aux gens ce qu'ils peuvent prendre par d'autres moyens ». Le contrôle à l'égard des ressources naturelles a été un facteur important dans le déclenchement de guerres civiles, surtout en Afrique. Si l'on permet aux gouvernements d'État de garder le contrôle sur leurs ressources naturelles, on peut réduire les risques de conflits régionaux armés.

L'AFFECTATION DES IMPÔTS DANS LES PAYS FÉDÉRAUX

Le [diagramme 1](#) indique le vaste écart dans la proportion des recettes fiscales totales qu'ont perçues les gouvernements infranationaux dans les huit pays classés par l'OCDE comme des fédérations. Les gouvernements locaux et d'État ne participent absolument pas à la perception des impôts au Mexique, et, en Australie et en Autriche, les gouvernements infranationaux ne perçoivent que 20 % à 30 % des impôts. En Belgique, en Allemagne et aux États-Unis, la part des recettes fiscales qui revient aux gouvernements infranationaux est de l'ordre de 40 % à 50 %. Au Canada et en Suisse, plus de la moitié de l'ensemble des recettes fiscales générales sont perçues par les gouvernements infranationaux.

Étant donné le vaste écart dans la part des recettes fiscales perçues par le gouvernement central et les gouvernements infranationaux, il n'est pas surprenant que la part des principales assiettes d'imposition des gouvernements centraux varie énormément. Le [diagramme 2](#) indique que, dans les pays où le gouvernement central perçoit plus de 70 % des impôts et taxes — comme l'Australie, l'Autriche et le Mexique —, ce dernier perçoit également plus des deux tiers de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, ainsi que des recettes tirées des taxes de vente et d'accise. Dans les pays où les gouvernements infranationaux lèvent la plus grande part des impôts, la part de ces sources d'imposition qui revient aux gouvernements centraux est réduite en conséquence. En Allemagne et en Suisse, la répartition des recettes fiscales va tout à fait à l'encontre de la position consensuelle, puisque plus de la moitié de l'impôt sur le revenu des particuliers

et des sociétés est perçue par les gouvernements infranationaux, et que plus de la moitié des recettes provenant de la taxe de vente est levée par les gouvernements centraux. Par contre, dans tous ces pays, l'impôt foncier est perçu par les gouvernements locaux.

Selon le [tableau 2](#), la mesure dans laquelle les gouvernements locaux et d'État sont tributaires des subventions d'autres ordres de gouvernement varie aussi énormément. C'est en Australie que les gouvernements d'État dépendent le plus des subventions du gouvernement central, et au Canada où ils en dépendent le moins. Par ailleurs, les subventions comptent pour une part relativement faible des recettes des gouvernements locaux en Australie, mais c'est le contraire au Canada. Quant à la Belgique, près de 60 % des recettes des gouvernements locaux consistent en subventions.

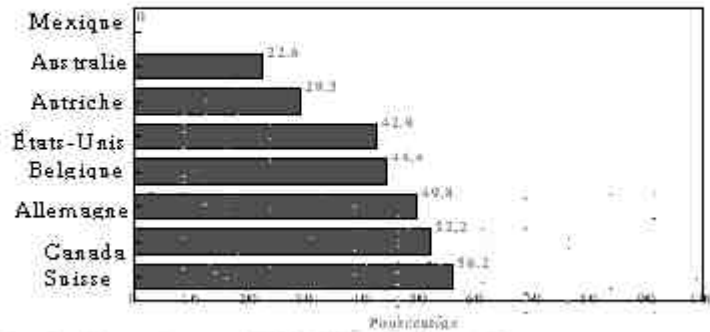
L'INCIDENCE DE LA MONDIALISATION SUR LES FÉDÉRATIONS

La mondialisation peut entraîner un accroissement des pouvoirs financiers des gouvernements infranationaux. Sur le plan des dépenses, cela signifie que l'on mettra davantage l'accent sur les services collectifs assurés par les gouvernements infranationaux, notamment dans le domaine de l'éducation et de l'infrastructure, afin d'attirer les investissements, les entreprises de pointe et les travailleurs spécialisés. Sur le plan des impôts, la mondialisation peut accroître la capacité fiscale des gouvernements infranationaux. Il va sans dire que les limites nationales comptent et que les capitaux, biens, services et travailleurs spécialisés ne sont pas aussi mobiles entre les pays qu'au sein de ces derniers. Toutefois, ces assiettes d'imposition sont de plus en plus mobiles au niveau international, ce qui rend les recettes fiscales des gouvernements centraux plus sensibles aux écarts entre les taux d'imposition internationaux, tout en enlevant du poids à l'argument selon lequel les pouvoirs fiscaux doivent être conférés au gouvernement central.

Une mondialisation accrue entraînera la baisse des taux d'imposition des sociétés puisqu'il leur sera de plus en plus facile de transférer leurs bénéfices des pays où la fiscalité est lourde à ceux où elle est plus légère grâce aux prix de transfert et à l'investissement de la dette. De plus en plus, les revenus tirés de placements viendront de l'étranger, ce qui rendra plus complexe l'application de la perception de l'impôt sur le revenu en fonction de la résidence. Les nouvelles possibilités d'« exportation » du fardeau fiscal vont contrer cette tendance à diminuer les taux d'impôt sur le revenu, car une proportion croissante des biens et capitaux utilisés dans l'économie appartiendra à des intérêts étrangers. Dans l'ensemble, les recettes provenant des assiettes d'imposition moins mobiles - propriété foncière, charges sociales et ventes - seront des éléments de plus en plus importants dans la structure de la fiscalité, et, dans bon nombre de fédérations, ce sont les gouvernements d'État qui perçoivent ces impôts et taxes. Ainsi, la mondialisation pourra raffermir, relativement parlant du moins, les pouvoirs fiscaux des gouvernements locaux et d'État, et parallèlement, les contribuables seront de plus en plus disposés à payer ces impôts en échange des biens et services publics offerts par les gouvernements infranationaux, notamment dans le domaine de l'éducation et de l'infrastructure.

Diagramme 1

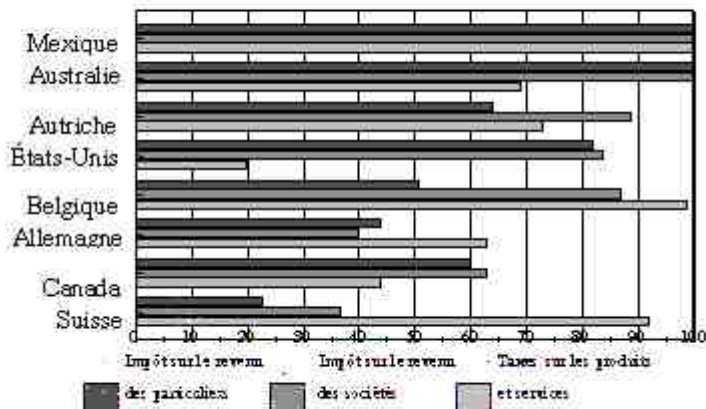
**Proportion des recettes fiscales générales
perçues par les gouvernements
infranationaux en 1996**



Source : Statistiques sur les recettes de l'OCDE (1996, tableau 177, page 222.)
 Note : Pour les recettes fiscales attribuées au gouvernement, on a utilisé l'ensemble des recettes nettes pour le gouvernement central, les États et les municipalités. Les recettes de la sécurité sociale sont exclues.

Diagramme 2

**La part des principales assiettes fiscales
revenant au gouvernement central**



Source : Statistiques sur les recettes de l'OCDE (1996).

Tableau 1 : L'opinion consensuelle sur l'attribution des impôts dans les fédérations

Impôt	Attribution	Justification/observations
Impôt sur le revenu des particuliers	Gouvernement central et d'État	Le gouvernement central devrait être le principal intervenant dans le domaine de l'impôt sur le revenu car il devrait se préoccuper essentiellement de la redistribution des revenus; de plus, les capitaux ainsi que certains travailleurs à revenu élevé sont extrêmement mobiles. Au niveau de l'État, l'impôt sur le revenu devrait être perçu en fonction de la résidence.
Impôt sur le revenu des sociétés	Gouvernement central	L'impôt sur le revenu des sociétés soulève d'importants problèmes administratifs et entraîne des coûts élevés de conformité. L'assiette de l'impôt sur les sociétés est extrêmement mobile car on peut utiliser le prix de transfert et l'investissement de la dette pour transférer les bénéfices de l'autre côté des frontières de l'État. Les écarts dans les taux d'imposition des sociétés au niveau de l'État ont un effet de distorsion sur l'emplacement des projets d'investissement.
Charges sociales	Gouvernement central et d'État	Peuvent être imposées à la fois par les gouvernements central et d'État, surtout s'il y a un rapport avec des programmes de prestations.
Impôts sur la richesse, l'héritage et le patrimoine	Gouvernement central	Attribués au gouvernement central en raison de son rôle prédominant dans la redistribution des revenus. La grande mobilité de ces assiettes fiscales entraîne une concurrence excessive sur le plan fiscal au niveau de l'État.
Impôts fonciers	Gouvernements central, d'État et local	Peuvent être imposés par tous les niveaux de gouvernement, mais c'est le seul impôt important que les gouvernements locaux peuvent percevoir parce que les terrains sont un bien immobilier. (L'investissement dans le capital est toutefois mobile.) On pourrait justifier le fait de retenir cette assiette fiscale pour les gouvernements locaux.

	Gouvernement d'État	Gouvernements locaux
Australie	45 %	20 %
Autriche	43 %	15 %
États-Unis	23 %	38 %
Belgique	S.O.	59 %
Allemagne	24 %	35 %
Canada	20 %	46 %
Suisse	30 %	18 %

Tableau 2 : Les subventions par rapport aux recettes totales des gouvernements d'État et locaux

	Gouvernement d'État	Gouvernements locaux
Australie	45 %	20 %
Autriche	43 %	15 %
États-Unis	23 %	38 %
Belgique	S.O.	59 %
Allemagne	24 %	35 %
Canada	20 %	46 %
Suisse	30 %	18 %

Source : Annuaire des statistiques financières des gouvernements, Fonds monétaire international, Washington, DC, 1997.

Nota : Les recettes totales englobent les subventions gouvernementales. Les données sont celles de l'exercice financier de 1993. Il n'existe pas de statistiques comparables pour le Mexique.

NOTES

1. Je désignerai les gouvernements fédéraux ou nationaux comme des gouvernements centraux, les gouvernements provinciaux, régionaux, d'État ou de l'änder comme des

gouvernements d'État, et les municipalités, conseils de ville ou de comté comme des gouvernements locaux. Les gouvernements locaux et d'État seront désignés comme des gouvernements infranationaux.

2. En termes plus techniques, le coût marginal des deniers publics doit être égalisé entre tous les éléments d'une fédération. Le coût marginal des deniers publics permet de mesurer ce que coûte à la société la perception d'un dollar supplémentaire de recettes fiscales. Ce coût de perception ne correspond pas simplement aux dépenses supplémentaires d'administration et d'observation, mais également à la diminution du rendement total qui se produit lorsque les impôts et taxes influent de façon néfaste sur les incitatifs et sur les décisions des particuliers et des entreprises en matière d'emploi, d'épargne et de placements.

3. Cette question est abordée de façon très détaillée dans un ouvrage de Charles McLure (1983). Pour une analyse plus récente, voir McLure (1994).

4. Voir Musgrave (1983, p.11).

RÉFÉRENCES

Bird, Richard M. et Pierre-Pascal Gendron (1998) « *Dual VATs and Cross-Border Trade : Two Problems, One Solution?* » *International Tax and Public Finance*, vol. 5, no 3 : 429-442.

McLure, Charles E. Jr. (1983) *Tax Assignment in Federal Countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Université nationale de l'Australie, Canberra, Australie.

McLure, Charles E. Jr. (1994) « The Tax Assignment Problem : Ends, Means, and Constraints », *Australian Tax Forum*, vol. 11, no 2 : 153-183.

Musgrave, Richard A., (1983) « Who Should Tax, Where, and What? » dans Charles E. Jr. McLure (éditeur), *Tax Assignment in Federal Countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Université nationale de l'Australie, Canberra, Australie.
