

## LA FISCALITE COMME UN PROBLEME PUBLIC AU BRESIL: LES CAUSES DE LA (RE)-EMERGENCE ET DU RETOUR A L'AGENDA

Melina de Souza ROCHA<sup>1</sup>

**Résumé :** La fiscalité est devenue un problème public majeur et est actuellement au centre des débats politiques au Brésil. Des raisons économiques, sociales et liés à la structure de la fiscalité peuvent être invoquées pour expliquer l'émergence de ce problème dans l'agenda politique dans ce pays. Parmi ces fondements, cet article abordera plus précisément la question du poids, l'augmentation croissante et la distribution sociale de la charge et des recettes fiscales, ainsi que les effets pervers de la fiscalité sur la compétitivité des entreprises.

**Mots-clés :** Fiscalité – Problème Public – Emergence - Agenda

**Resumo :** O sistema fiscal tornou-se um problema público importante e está atualmente no centro dos debates políticos no Brasil. Razões econômicas, sociais e ligadas à estrutura da tributação podem ser invocadas para explicar a emergência deste problema na agenda política deste país. Entre estes fundamentos, este artigo abordará mais precisamente a questão do peso, do aumento crescente e da distribuição social da carga e das receitas fiscais, bem como os efeitos perversos do sistema tributário sobre a competitividade das empresas.

**Palavras-chave :** Sistema Fiscal – Problema Público – Emergência – Agenda

### I. INTRODUCTION

La fiscalité semble être dans toutes les sociétés contemporaines un véritable « mal nécessaire ». D'un part, c'est à travers la fiscalité que l'État retire une grande partie des ressources pour se maintenir et se consacrer à ses principales fonctions. Quant aux citoyens, les impôts sont présents dans la quasi-totalité de leurs activités quotidiennes.

Ainsi, l'impôt occupe une place centrale – même si parfois peu visible – dans le champ politique, économique et social. Cette double présence - à la fois dans presque tous les aspects de la vie des citoyens et comme un élément incontournable de l'État – forme des croyances particulières et mobilise les intérêts et les réactions les plus diverses autour de cette question.

L'un des exemples le plus emblématique de ce genre de conflits est représenté par les discussions autour de la réforme du système fiscal qui prend forme depuis vingt ans au

---

<sup>1</sup> Melina de Souza ROCHA est doctorante en Science Politique/Droit à l'Université de la Sorbonne Nouvelle/ Paris 3 en codirection avec l'Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail : melinarocha@hotmail.com

Brésil. Ce débat peut être considéré aujourd'hui comme l'un des enjeux les plus présents et visibles dans l'espace public de ce pays. La fiscalité est vue donc comme étant un problème public majeur.

Dans ce cadre, nous aborderons dans le présent article les questions suivantes : pourquoi la question fiscale a-t-elle (ré)émergée comme un « problème public » et a-t-elle été (ré)insérée sur l'agenda politique au Brésil? Quels sont les éléments politiques, économiques et sociaux de cette émergence ?

## **II. PROBLEME PUBLIC, EMERGENCE ET MISE SUR AGENDA**

La notion de problème public, ainsi que les mécanismes de son émergence et de sa mise sur agenda sont des objets fréquemment abordés par la littérature de politiques publiques.

Une définition très répandue de problème public est celle proposée par Padioleau : « il y a un problème (...) quand des acteurs sociaux perçoivent des écarts entre ce qui est, ce qui pourrait être ou ce qui devrait être » (Padioleau, 1982, p. 25). Cet auteur met l'accent sur la formulation symbolique d'un problème qui, selon lui, « joue un rôle de premier plan dans le rayonnement d'une controverse ». Par rapport à l'action, la question principale est « celle de la pertinence des symboles par rapport aux stratégies choisies, aux situations rencontrées et aux cibles des publics à atteindre » (Padioleau, 1982, p. 44). C'est à cause de cela que les acteurs « redéfinissent les problèmes dans des termes qui leur agréent » (Padioleau, 1982, p. 46).

Kingdon présente lui aussi une définition de problème public comme un écart perçu par les sujets entre « l'être » et le « devoir être ». Il différencie les notions de condition et de problème : « les conditions deviennent et passent à être définies comme un problème lorsqu'on en vient à penser que l'on doit faire quelque chose à leur sujet. (...) Une incompatibilité entre les conditions observées et la conception qu'on a d'un état idéal devient un problème ». Selon lui, les problèmes ne sont pas simplement des conditions ou des événements extérieurs à eux-mêmes, il existe également un élément de perception et d'interprétation dans sa définition. Ainsi, les conditions parviennent à être définies comme problèmes à travers les valeurs, les comparaisons et les catégories. Il existe donc de grands enjeux politiques dans la définition des problèmes. (Kingdon, 2003, p. 109-110)

Dans le même sens, Muller définit un problème politique comme une « construction sociale dont la configuration dépendra des multiples facteurs propres à la société et au système politique concerné » (Muller, 2009, p. 29). Cobb souligne aussi le fait que les problèmes de politiques publiques ne sont pas simplement des données, ni des questions de faits d'une situation. Au contraire, les problèmes « sont des questions d'interprétations et de définitions sociales », autrement dit, ils sont socialement construits. « Ils se présentent non pas à partir des événements et circonstances, mais à partir de la signification que les gens attribuent à ces événements et circonstances ». Ainsi, une situation définie comme problème public dépend non seulement des faits, mais des croyances et valeurs des acteurs (Cobb, 1983, p.172-173). Par ailleurs, l'auteur ajoute que « parce que les problèmes publics sont socialement construits, une multitude de définitions du problème est toujours possible ». Ainsi, il n'y a pas une définition du

problème qui est correcte « mais qui est plus crédible et politiquement acceptable à un moment particulier » (Cobb, 1983, p. 173).

À son tour, Cefaï souligne la question du conflit entre les acteurs autour de la définition d'un problème. Selon lui, le problème public relève de différents « enjeux de définition et de maîtrise de situations problématiques, et donc d'enjeux de controverses et d'affrontement entre acteurs collectifs dans des arènes publiques » (Cefaï, 1996, p. 52).

Ainsi, selon ces auteurs, un problème public peut être caractérisé comme un construit social dont la définition et le contenu sont établis par les acteurs eux-mêmes selon les symboles, valeurs et croyances qui leur sont propres.

De cette manière, la fiscalité au Brésil représente un problème public étant donné que les acteurs en jeu, à partir de leurs valeurs et croyances propres, le perçoivent comme tel. On verra, cependant, que le problème de la fiscalité est construit d'une façon différente selon les différents acteurs et coalitions. Ainsi, les acteurs liés aux affaires ont tendance à formuler le problème en termes économiques; tandis que les acteurs liés aux mouvements sociaux et populaires le formulent plutôt en termes sociaux.

La définition d'un problème public repose aussi sur son émergence, c'est-à-dire comment un problème public émerge au sein d'un espace politique donné. Selon Padioleau, la carrière d'une controverse passe par quatre moments distincts : la phase initiale correspond à l'émergence du problème : « celui-ci est reconnu en tant que tel mais sa formulation demeure générale » (Padioleau, 1982, p. 31). À la suite de l'émergence apparaît un débat qui entraîne un mouvement de spécification du problème (Padioleau, 1982, p. 31). Toutes ces séquences « précèdent ou accompagnent la diffusion du problème dans des publics » (Padioleau, 1982, p. 32). Enfin, le problème passe par « l'entrée dans le système formel de décision politique ». (Padioleau, 1982, p. 32). Muller met l'accent sur le rôle des acteurs politiques comme les responsables pour transformer un problème en objet d'intervention politique (Muller, 2009, p. 31).

Favre définit aussi l'émergence comme un processus « qui implique le passage d'un champ à l'autre, qui implique la « sortie » d'un milieu et « l'entrée » dans un autre ». Selon lui, l'émergence se fait lorsque certaines situations, à un moment donné, « ne sont considérées par personne comme appelant l'intervention du champ politique », mais si l'on se déplace plus loin dans le temps, « certaines de ces situations font l'objet d'un intense traitement politique » (Favre, 1992, p. 6).

Comme les auteurs précédents, Favre prend en compte le champ politique comme un élément de l'émergence du problème. Selon lui, « l'émergence est complète lorsque effectivement le champ politique se met en action, lorsqu'un débat s'instaure entre les hommes politiques, lorsqu'un processus de décision s'enclenche ». (Favre, 1992, p. 10).

En ce sens, la question de l'émergence est proche de la notion de « politisation » d'une question donnée. À cet égard, Lagroye définit la notion de « politisation d'un enjeu » comme l'« inscription d'un problème social, médical, culturel, voire purement technique (...) dans la liste des questions traitées par les institutions explicitement politiques » (Lagroye, 2003, p. 367). Selon cet auteur, la politisation entraîne une sorte de requalification des objets assignés à l'action ; ainsi, « ils deviennent politiques, dans une sorte de reconversion – partielle ou totale – des finalités qui leur sont assignées, des

effets qui en sont attendus et des justifications qu'on peut en donner » (Lagroye, 2003, p. 367). Dans ce même sens, Arnaud et Guionnet définissent la politisation « comme l'inscription par les acteurs sociaux d'objets, de pratiques ou d'acteurs dans un univers qu'ils appréhendent comme spécifiquement « politique », sans que cet univers corresponde nécessairement et uniquement aux activités liées à la vie politique institutionnelle » (Arnaud, Guionnet, 2005, p. 17). Dans cette définition, les auteurs soulignent les « processus sociaux de construction du politique », c'est-à-dire les « façons diverses qu'ont les acteurs eux-mêmes de définir la politique (...) et/ou de se situer par rapport au politique » (Arnaud, Guionnet, 2005, p. 20).

Ainsi, avec la politisation des enjeux spécifiques, la politique est elle-même en train de se définir. « À terme, c'est bien de la définition et de légitimation – ou mieux, de la production – d'un ordre politique qu'il s'agit » (Lagroye, 2003, p. 371).

L'une des conséquences de l'émergence et/ou de la politisation des problèmes est sa mise sur l'agenda. L'agenda peut être défini comme étant « l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes » (Padioleau, 1982, p. 25). À son tour, Muller définit agenda comme étant un « processus par lesquels les autorités politiques s'emparent d'une question pour construire un programme d'action » (Muller, 2009, p. 29). Kingdon décrit aussi l'agenda comme « la liste de sujets ou de problèmes à laquelle les fonctionnaires gouvernementaux (...) donnent certaine attention sérieuse à tout moment donné du temps (...) » (Kingdon, 2003, p. 3).

Cobb a réalisé une analyse plus aboutie de la question de l'agenda. Selon lui, l'agenda est un « ensemble général de controverses politiques qui vont être vues à n'importe quel moment dans le temps comme relevant dans la gamme de préoccupations légitimes qui méritent l'attention politique » (Cobb, 1983, p. 14). Cet auteur sépare l'agenda systémique de l'institutionnel. L'agenda systémique est composé par « toutes les questions qui sont généralement perçues par les membres de la communauté politique comme méritant l'attention publique et qui sont de la compétence légitime de l'autorité gouvernementale existante » (Cobb, 1983, p. 85). Il énumère trois conditions préalables pour qu'une question obtienne l'accès à l'agenda systémique: « 1) attention généralisée ou au moins prise de conscience, 2) préoccupation partagée d'une partie considérable du public sur un type d'action requise et 3) perception partagée que le sujet soit une préoccupation qui concerne certaines unités gouvernementales, dans les limites de son autorité » (Cobb, 1983, p. 86). En ce qui concerne l'agenda « institutionnel, gouvernemental et formel », il s'agit d'un « ensemble d'éléments explicitement placés à l'examen actif et sérieux des autorités chargées des décisions » (Cobb, 1983, p. 86). En fait, ces deux agendas correspondent à deux étapes du parcours habituel d'un problème public. C'est pourquoi l'auteur souligne qu'il peut y avoir un écart considérable entre eux, puisque les données de l'agenda systémique ne correspondent pas nécessairement avec les priorités des programmes institutionnels (Cobb, 1983, p. 14). Ainsi, « plus grande sera la disparité entre les deux types d'agenda, plus grande sera l'intensité et la fréquence des conflits au sein du système politique » (Cobb, 1983, p.14).

Enfin, de la même façon que la définition des problèmes publics est réalisée à partir de constructions sociales des acteurs, l'agenda lui aussi contient une dimension symbolique et cognitive. Selon Padioleau, « les problèmes de l'agenda politique traduisent de façon continue des opérations de construction et de reconstruction symboliques (...). La

nature des agendas politiques est donc cognitive » (Padioleau, 1982, p. 26). Muller affirme que « l'accès à l'agenda n'a rien de « naturel » ou d'automatique. Au contraire, l'inscription est un objet de controverse sociale et politique ». « Ainsi, la mise sur agenda est le produit (...) du champ de forces qui va se construire autour du problème » (Muller, 2009, p. 30). À son tour, Cobb affirme que la mise des problèmes sur l'agenda « prendre forme de reconnaissance sociale et de validation de certaines valeurs, intérêts et croyances, à l'exclusion d'autres ». (Cobb, 1983, p. 171).

Le cas spécifique de l'émergence de la fiscalité comme un problème public et sa rentrée sur l'agenda, nous paraît cependant particulier par rapport aux théories présentées. D'abord parce que, comme nous l'avons vu, la fiscalité est intrinsèque à l'État et donc est toujours objet de décisions gouvernementales. On ne peut donc pas dire que son émergence en tant que problème public s'est réalisée par le passage au champ politique. La fiscalité est, par nature, une affaire politique. Nous pouvons plutôt constater un aller-retour de la question sur l'agenda politique, des moments où la question est plus visible socialement et politiquement. Ainsi, plutôt que dire « émergence de la fiscalité », nous devons parler de « retour de la question » dans les débats politiques.

La fiscalité et la politique fiscale sont des thèmes récurrents dans l'espace politique au Brésil. Deux aspects contribuent à la constante réinsertion du thème à l'agenda : d'abord la manière selon laquelle les gouvernements utilisent la fiscalité comme instrument pour développer des politiques économiques et sociales, ainsi que comme une forme de légitimation politique. Ensuite, la mise sur agenda peut être réalisée « par le bas », c'est-à-dire, à travers des revendications et mobilisations de citoyens ou de groupes sociaux spécifiques contre une politique fiscale ou un impôt précis. Néanmoins, dans le cas des dernières tentatives de réformes fiscales au Brésil, la fiscalité réapparaît comme un problème plutôt à cause de constatations de dysfonctions du modèle actuel.

Nous verrons ensuite que divers facteurs peuvent être invoqués pour expliquer le retour de la fiscalité à l'agenda public au Brésil. Parmi ces facteurs, trois semblent être particulièrement importants. D'abord, les changements économiques apparus depuis les années 90 ont eu des conséquences sur les politiques fiscales menées par les différents gouvernements et ont entraîné une augmentation rapide de la charge fiscale. À cela s'ajoutent les problèmes autour de la structure de la fiscalité. Le deuxième facteur concerne l'arrivée au pouvoir du gouvernement Lula. Cela a-t-il représenté une opportunité et a-t-il contribué à l'avancement de la question ? Enfin, l'émergence d'un tissu d'acteurs regroupés autour des coalitions a contribué, à travers leurs mobilisations, non seulement à la visibilité et la diffusion du débat, mais aussi à définir les termes mêmes de la question. Les deux premiers éléments seront analysés dans cette partie, puis nous développerons séparément le troisième dans la prochaine partie d'une manière plus détaillée, puisqu'il a été choisi comme axe central du mémoire.

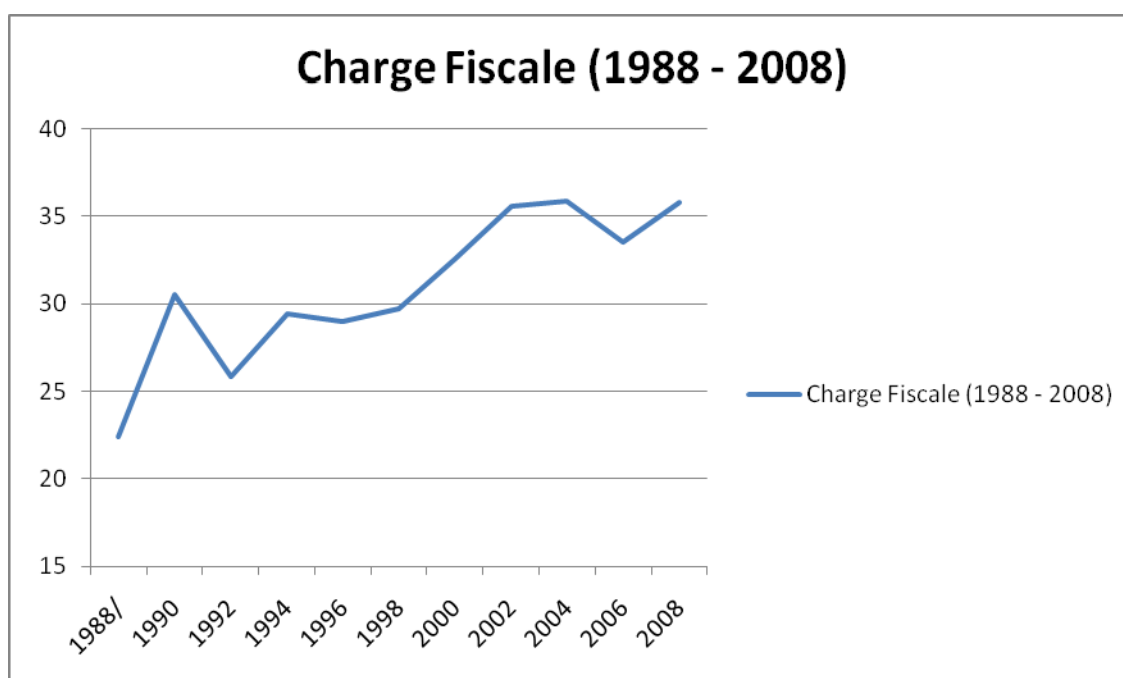
### **III. LES FONDEMENTS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET LIES A LA STRUCTURE DE LA FISCALITE**

Si la définition d'un problème public, comme nous l'avons vu, est le fruit d'une construction sociale qui dépend des valeurs et croyances des acteurs, les causes identifiées par eux et qui sont à la base de l'émergence du problème sont, elles aussi, des constructions sociales.

De cette manière, nous verrons ensuite que plusieurs raisons économiques, sociales et liées à la structure de la fiscalité sont alléguées par les acteurs pour justifier l'émergence et définir la question fiscale comme un problème public au Brésil. La charge fiscale élevée, la complexité de la structure fiscale, un système structurellement injuste et l'existence d'impôts cumulatifs qui apportent des difficultés à la compétitivité des entreprises, entre autres, sont des raisons particulièrement mises en avant.

### A) L'augmentation accélérée et le poids de la charge fiscale

La charge fiscale au Brésil a très fortement augmenté depuis les deux dernières décennies. En 1988, la charge fiscale représentait 22,4% du PIB. Vingt ans plus tard, la charge s'est élevée à presque 35,80% du PIB, comment nous pouvons le voir dans les tableaux ci-dessous :



Elaboré par l'auteur – Source des données: Ministério da Fazenda/Receita Federal

Diverses raisons peuvent être énumérées pour expliquer cette augmentation et le grand poids de la charge fiscale. La principale, cependant, correspond à la nécessité constante d'ajustement des comptes pour résoudre les problèmes financiers et pour accomplir les dispositions prescrites dans les successifs accords avec le Fond Monétaire International – FMI. Pour faire face à cela, les gouvernements ont répondu, parmi d'autres mesures, par des accroissements de recettes fiscales, notamment à travers la création et l'augmentation des contributions<sup>2</sup>. Dans ce contexte, depuis la fin des années 1980, la politique fiscale a joué un rôle de variable d'ajustement de la politique macroéconomique. Indépendamment de la politique d'intérêts, la politique fiscale devrait garantir des excédents primaires suffisants pour maintenir la relation dette/PIB sous contrôle.

L'analyse commence avec la « décennie perdue » des années 1980, qui a été marquée par une profonde crise économique, une hyperinflation et des instabilités sociales et

<sup>2</sup> Le recours aux contributions s'explique notamment parce que ces formes d'imposition relèvent de la compétence de la Fédération. La recette n'est pas distribuée aux États et municipalités et elles peuvent être modifiées plus facilement que les impôts et taxes.

politiques. Avec la crise de la dette externe de 1982, le crédit externe a disparu et le pays a dû recourir au FMI pour résoudre le problème de ses finances (Giambiagi, 2008). Le « paquet » de réformes recommandé par le FMI aux États surendettés comportait comme solution à la crise de la dette, accompagnée de récession et d'hyperinflation, une stricte discipline budgétaire. Ainsi, déjà en 1982, le gouvernement a commencé à pratiquer une politique de taux d'intérêts élevés, dans le contexte du programme d'ajustement prescrit par le FMI. Les intérêts élevés ont provoqué une augmentation rapide de la dette publique, accompagnée d'une augmentation des charges financières du trésor et d'une recherche de formes de multiplication des recettes et diminution des dépenses (Munhoz, in Morhy, 2003 p. 19). Le gouvernement répond par d'autres mesures, avec la création d'un impôt cumulatif sur la recette des entreprises (FINSOCIAL) en 1982 (DL 1.940/82). La période 1980-1990 a été marquée par une forte inflation (110% en 1980 et 1.782% en 1989), ce qui a contribué à la diminution des recettes fiscales (25,56% en 1984 à 22,4% en 1988).

Avec le gouvernement Collor, en 1990, la combinaison des effets d'une considérable rétraction du PIB (- 4,30%) et de diverses mesures légales qui ont garanti une augmentation réelle de la recette fiscale font atteindre des records à la charge fiscale, qui s'élève à 30,5%. Après un nouvel accord avec le FMI en 1992, une augmentation de la charge fiscale globale de l'ordre de 2% à 3% du PIB a été recommandée. Dans cette période, un projet de Réforme Fiscale (PEC n° 110/1992) – le premier après la promulgation de la Constitution de 1988 – a été présenté par le gouvernement dans le but de promouvoir un « ajustement fiscal » à travers une augmentation des recettes et une diminution du nombre d'impôts.

La charge fiscale a effectivement augmenté à partir de 1994 ; elle est passée de 25,72% du PIB en 1993 à 29,74% en 1998 et 34,01% en 2001. L'accroissement des recettes fiscales, selon le programme d'ajustement, a été obtenu grâce à la création de nouvelles contributions, tels que l'IPMF (Impôt provisoire sur les opérations financières) en 1993 et la COFINS (Contribution pour le Financement de la Sécurité Sociale) en 1991. L'IPMF a été responsable de 7,74% du total des recettes fiscales en 1994. Par ailleurs, les taux et les bases légales des impôts existants, comme ceux de l'Impôt sur le revenu, ont été aussi augmentés, dans un contexte de récession ou de croissance lente.

En 1994, le gouvernement Cardoso présente un nouveau plan de stabilisation économique (Plano Real), qui introduit une nouvelle monnaie – le Real - à partir de juillet 1994. Grâce à ce plan, l'inflation est contrôlée et les recettes fiscales reçoivent une nouvelle impulsion, puisque les assiettes des principaux impôts ne subissent plus les effets négatifs de l'inflation (« effet Tanzi »). Le Plan Real a aussi pour conséquence une augmentation de la consommation à partir du deuxième semestre de 1994, avec des répercussions positives dans les recettes des entreprises et, par conséquent, dans les recettes fiscales. Aussi en 1994, le barème de l'impôt sur les revenus est restructuré: le taux passe de 25% à 26,6% et un nouveau taux de 35% est créé (Loi n° 8.848/94). Cependant, en 1996, une nouvelle restructuration du barème de l'impôt sur les revenus a lieu, avec une augmentation de l'exonération, une diminution du taux de 26,6% à 25% et la suppression du taux de 35% (Giambiagi, 2008).

En 1997, l'IPMF a été substitué par la CPMF (Contribution Provisoire sur les Mouvements Financiers) à travers l'EC n° 12/96 dans le but de financer le système

unique de santé. La recette en 1997 a représenté 6,45% du total des recettes fiscales (Receita Federal, 1998).

À partir de 1998, dans un contexte de crise internationale et de diminution des réserves mondiales, le Brésil a repris ses négociations avec le FMI pour obtenir un « paquet d'urgence » de l'ordre de 42 milliards de dollars. Dans cet accord, le Brésil s'est engagé à promouvoir un ajustement fiscal pour obtenir un excédent dans le secteur public de 2,6% du PIB en 1999, 2,8% en 2000 et 3% en 2001 (Giambiagi, 2008, p. 160). Ces excédents primaires fiscaux élevés ont été assurés par une augmentation des impôts, notamment du barème de la CPMF (de 0,2% à 0,38%) et de la COFINS, ainsi que par l'élimination de diverses exonérations pour les entreprises, et par les renégociations de dettes fiscales (Giambiagi, 2008, p. 182).

Lula, élu en 2002, n'a pas changé la politique fiscale précédente. Dans un contexte international favorable, les principaux indicateurs macroéconomiques ont connu une amélioration considérable sous le gouvernement Lula. Durant cette période, on observe un contrôle et une diminution de l'inflation, des taux d'intérêts et de la dette liquide du secteur public, une expansion du crédit et une augmentation de l'excédent primaire et du PIB (Giambiagi, 2008).

Il faut aussi noter, au même moment, une augmentation considérable (de l'ordre de 1,5% du PIB entre 2001 et 2005) des dépenses sociales, notamment celles liées aux programmes sociaux des transferts de revenus (par exemple la « Bolsa Familia ») et à la sécurité sociale. En 2005, les dépenses totales du gouvernement ont représenté 22,6% du PIB, dont 62% étaient constituées de dépenses sociales. De ce total de dépenses sociales, 70% étaient des dépenses liées à la sécurité sociale (Giambiagi, 2006, p. 42). Pour faire face à cette multiplication de dépenses sociales, le gouvernement a fait appel à une augmentation de la charge fiscale. L'accroissement de la charge fiscale a été faite par l'augmentation de la COFINS en 2004, avec la définition du nouveau système de prélèvement basé sur la valeur ajoutée et par l'adoption d'un nouveau barème. Par conséquent, la recette de la COFINS a accru le PIB de 0,7% entre 2003 et 2004. À cela s'ajoutent une augmentation des recettes du PIS-Pasep - à travers un changement de son barème et du système de prélèvement par la valeur ajoutée en 2003 - et, principalement, la forte augmentation de l'imposition sur les personnes juridiques à travers l'Impôt sur le Revenu (IR) et la Contribution Sociale sur le Profit Liquide (CSLL) en 2005 (Giambiagi, 2006, p. 4).

Le gouvernement Lula, dans ce contexte, présente donc un bilan ambigu. D'une part, selon Giambiagi (2006), une chute dans la relation dette publique/PIB par rapport à 2002 et un excédent primaire moyen de 4% à 5% du PIB pendant chacune des années de sa gestion 2003-2006, représentent des conquêtes importantes pour le pays qui s'approche d'un déficit public proche de 0.

D'autre part on observe : a) une continuité du processus d'augmentation de la relation entre dépense publique/PIB; b) l'absence d'une réforme plus ambitieuse de la Sécurité Sociale, qui augmente fortement depuis 18 ans, en atteignant aujourd'hui environ 5,5% du PIB; c) de nouvelles augmentations dans la charge fiscale depuis 2002 ; et, malgré l'augmentation des dépenses, d) le maintien des valeurs modestes d'investissement public.



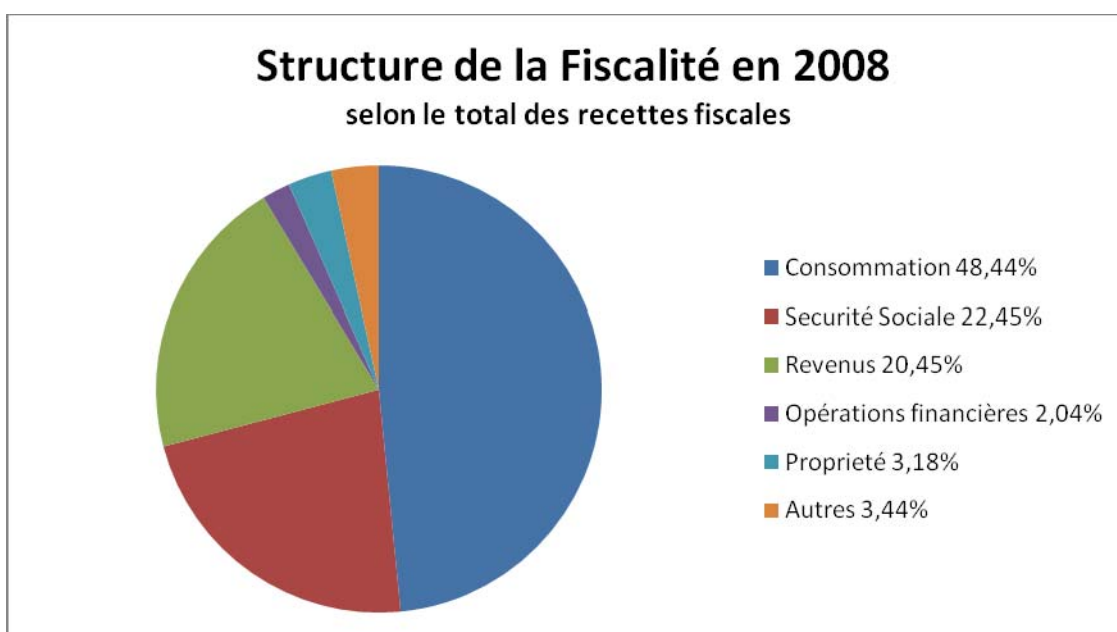
Tous ces facteurs ont entraîné des problèmes, toujours associés à ce que Giambiagi (2006) a appelé de la « *faible qualité de l'ajustement fiscal* ». De la même manière que la politique fiscale des deux gouvernements de Cardoso, celle de l'administration Lula peut être considérée un cas typique de *spend-and-tax* (Bicalho, 2005).

Cette politique peut être expliquée par l'absence d'une restriction budgétaire claire jusqu'aux milieux des années 1990, qui a été substituée par une autre forme de gestion, où les dépenses n'ont pas de limites. Au lieu d'être financées par l'inflation (comme c'était le cas jusqu'en 1994) - ou par l'expansion de la dette publique (comme dans les premières années du Plan Réel) – aujourd'hui les dépenses sont financées par l'augmentation systématique de la charge fiscale (Giambiagi, 2006, p. 48). En résumé, le gouvernement Lula a repris la trajectoire qui a caractérisé les deux mandats du gouvernement précédent (1995-1998 et 1999-2002), marquée par l'augmentation simultanée de la charge fiscale et de la relation de la dépense primaire/PIB.

## B) La distribution sociale de la charge et des recettes fiscales

La façon dont la charge et les recettes fiscales sont distribuées socialement permet de comprendre la perception de la fiscalité comme un problème. Il faut l'envisager sous deux axes : a) qui paye plus d'impôt ou, en d'autres termes, sur quelle couche sociale les impôts pèsent plus et b) comment et vers quoi les recettes fiscales sont appliquées.

Pour répondre à la première question, nous devons analyser la structure de la fiscalité en termes de bases d'imposition. L'une des caractéristiques les plus remarquables du système fiscal brésilien repose sur le fait que les impôts sur la consommation constituent la majeure partie des recettes et de la charge fiscale totale. En 2008, ces impôts ont représenté 48,44% des recettes fiscales totales, ce qui correspond à 17,32% du PIB. En revanche, les impôts sur les revenus et sur la propriété constituent une faible partie de la charge. En 2008, ils ont seulement représenté respectivement 20,45% et 3,18% des recettes totales.



Elaboré par l'auteur – Source des données: Ministério da Fazenda/Receita Federal, 2008

À partir de l'analyse du tableau ci-dessus, on confirme qu'au Brésil, la pression fiscale est élevée sur la consommation – presque la moitié de la charge provient d'impôts qui frappent les biens et services – et l'imposition est faible sur les revenus. Les pays de l'OCDE présentent la situation inverse : les impôts sur la consommation représentent 31,5% en moyenne et l'impôt sur le revenu 35,7%.

Cette donnée amène des conséquences importantes liées aux caractéristiques intrinsèques des différents types d'impôts. Les impôts sur la consommation sont presque toujours proportionnels et cumulatifs, en appliquant à la base imposable un taux d'imposition fixe quel que soit le montant. Les impôts sur les revenus et sur la propriété ont en revanche un caractère progressif, c'est-à-dire que le taux d'imposition augmente en fonction de la progression de la base d'imposition.

Ainsi, dans un système fiscal dont la majeure partie des impositions est composée par des impôts sur la consommation – comme c'est le cas au Brésil – le poids de la charge fiscale pèse davantage sur les bas revenus. Ceci s'explique par le fait que tous les individus, indépendamment de leur revenu, payent la même somme d'impôt sur les produits achetés. Par conséquent, le montant de l'impôt payé représentera un pourcentage du revenu plus grand chez les personnes plus pauvres que chez les plus aisées. Par exemple, une personne qui touche 100 reais par mois et qui achète un produit pour 10 reais, dont 10% - 1 real – représente l'impôt sur la consommation, dépensera finalement 1% du total de son revenu à titre d'impôt. Tandis que si une personne avec un revenu de 1000 reais achète le même produit, le pourcentage d'impôt payé représentera 0,1% de son revenu. Bien que les familles au revenu conséquent consomment plus et payent donc plus d'impôts indirects en valeur absolue, la relation entre le montant payé et le revenu total (valeurs relatives) tend à être plus grande pour les familles avec un revenu faible.

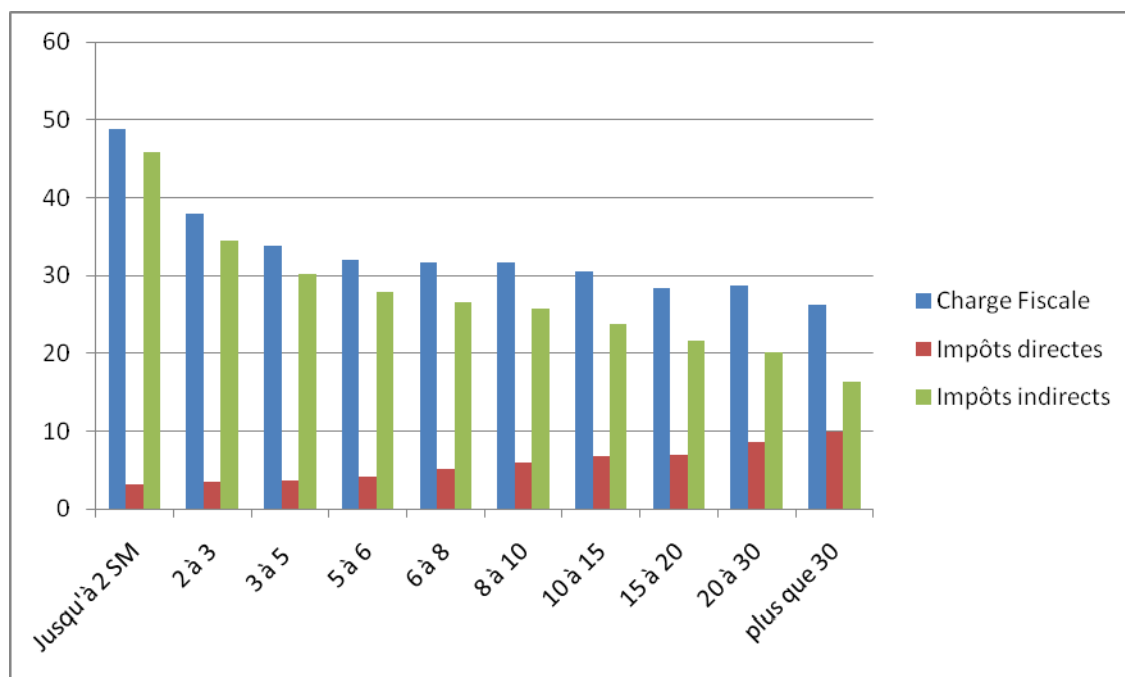
Les données des tableaux ci-dessous révèlent que, en 2004, ceux qui recevaient jusqu'à deux salaires minimums dépensaient 48,8% de leur revenu dans le paiement d'impôts, tandis que le poids de la charge fiscale sur les familles avec des revenus supérieurs à 30 salaires minimums correspondait à 26,3%. Lorsqu'on divise la responsabilité fiscale en impôts directs (comme ceux sur les revenus et sur la propriété) et indirects (ceux sur la consommation et sur les services), on peut voir que le poids d'impôts directs augmente au fur et à mesure que le revenu familial augmente, tandis que le pourcentage d'impôts indirects diminue. Bref, les données montrent que la charge d'impôts est décroissante au fur et à mesure que les revenus augmentent.

| <b>Salaires Minimums</b> | <b>Charge Fiscale</b> | <b>Impôts directs (revenus et propriété)</b> | <b>Impôts indirects (consommation et services)</b> |
|--------------------------|-----------------------|--|--|
| Jusqu'à 2                | 48,8%                 | 3,1%   | 45,8%  |
| 2 à 3                    | 38%                   | 3,5%   | 34,5%  |
| 3 à 5                    | 33,9%                 | 3,7%   | 30,2%  |
| 5 à 6                    | 32%                   | 4,1%   | 27,9%  |
| 6 à 8                    | 31,7%                 | 5,2%   | 26,5%  |
| 8 à 10                   | 31,7%                 | 5,9%   | 25,7%  |
| 10 à 15                  | 30,5%                 | 6,8%   | 23,7%  |

|         |       |      |       |
|---------|-------|------|-------|
| 15 à 20 | 28,4% | 6,9% | 21,6% |
| 20 à 30 | 28,7% | 8,6% | 20,1% |

Elaboré par l'auteur – Source des données: Zockun, 2007

## Charge Fiscale sur le Revenu Total des Familles (2004)



Elaboré par l'auteur – Source des données: Zockun, 2007

En outre, l'Impôt sur le Revenu (IR) - capable de garantir le principe de la capacité économique du contribuable - est faiblement utilisé au Brésil comme un instrument de redistribution de revenu et de promotion de la justice fiscale. Le degré de progressivité de l'IR dépend du nombre de tranches de revenus sur lesquelles sont appliqués les barèmes de l'impôt. Conformément à ces critères, on observe que la politique fiscale brésilienne est allée dans le sens contraire de la progressivité, étant donné la diminution constante des barèmes ces dernières années. Si jusqu'à 1985, l'IR était composé de 13 bandes (de 0% à 60%), aujourd'hui, l'IR compte seulement 4 barèmes : 7.5%, 15% et 22.5% et 27,5.

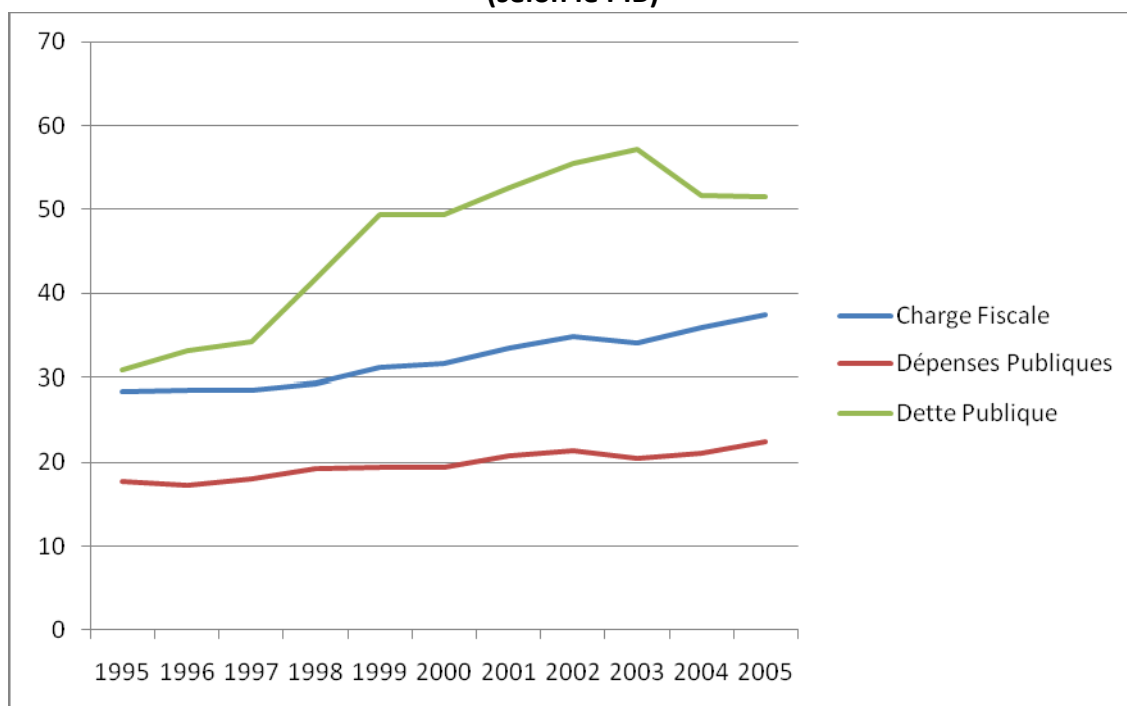
De la même manière, les impôts sur la propriété sont peu représentatifs, et ne respectent pas les principes de la progressivité, représentant environ 1.23% du PIB et 3.18% des recettes totales. Au contraire, dans les pays de l'OCDE, les impôts sur la propriété représentent, en moyenne, 1,9% du PIB ou 5,3% des recettes totales (CDES, 2009).

À cela s'ajoute l' « Impôt sur les Grandes Fortunes », prévu par la Constitution de 1988, mais qui n'a jamais été prélevé car sa réglementation nécessite une loi complémentaire - qui n'a pas été approuvée jusqu'à aujourd'hui.

Par ailleurs, il est nécessaire d'analyser la façon dont les recettes fiscales sont distribuées, et vers quels destinataires, pour comprendre l'émergence de la fiscalité comme un problème public au Brésil. D'abord, si on compare l'évolution de dépenses

publiques avec l'évolution de la charge fiscale, on constate que le niveau de prélèvement d'impôts a augmenté d'une façon beaucoup plus accélérée (de 28,4% à 37,37% entre 1995 et 2005) que le niveau des dépenses (de 17,7% en 1995 à 22,5% en 2005).

### Fiscalité X Dépenses X Dette (selon le PIB)



Elaboré par l'auteur – Source des données: Ministério da Fazenda/Receita Federal

Malgré le fait que la charge fiscale au Brésil soit proche des pays plus riches, seulement une faible partie des ressources est appliquée sous la forme de biens et services publics. Par exemple, en 2005 la charge fiscale a représenté 33,38% du PIB, mais seulement 9,5% de cette valeur a été appliquée dans la société sous la forme d'investissements publics dans l'éducation (4.4%), la santé (3.5%), la sécurité publique (1.2%), le logement et l'assainissement (0.4%) (CDES, 2009).

Pour comprendre cet aspect, il faut séparer la performance de l'État en deux parties : les transferts de revenus - qui incluent le paiement de bénéfices de la sécurité sociale et d'assistance aux familles (par exemple la « Bourse Famille »), la concession de subventions à la production et l'aide aux institutions privées sans buts lucratifs - et l'offre de biens et services publics. Ainsi, du total de la charge fiscale totale en 2005, 14,5% du PIB est retourné au secteur privé à travers les politiques de transferts de revenus. Une fois cette somme déduite, on arrive à une charge fiscale liquide de l'ordre de 19,3% du PIB, ce qui correspond au total de ressources qui restent à la disposition de l'État pour la production de biens et services publics (CDES, 2009).

Par ailleurs, les trois niveaux du gouvernement ont dépensé 7,25% du PIB en 2005 avec le paiement d'intérêts de la dette, ce qui correspond à plus d'un tiers des ressources liquides. Ce chiffre se révèle élevé si nous le comparons avec d'autres pays. Par

exemple, les pays de l'OCDE et de la zone euro ont destiné respectivement, en moyenne 1,7% et 2,5% du PIB au paiement d'intérêts en 2005 (CDES, 2009).

Ainsi, en déduisant les dépenses liées au paiement d'intérêts, seulement 12,1% du PIB sera finalement disponible aux politiques sociales. Si nous comparons de nouveau le Brésil avec d'autres pays, nous voyons que l'application de ressources en politiques sociales est faible au Brésil. En 2005, 4,4% du PIB a été destiné à l'éducation, tandis que la moyenne des pays de l'OCDE a été de 5%, la Colombie de 4,7% et le Mexique de 5,5% (CDES, 2009). Dans la santé, les ressources ont été de l'ordre de 3,5% du PIB en 2005, tandis qu'elles s'élèvent à 6,5% dans les pays de l'OCDE, 7,0% dans les pays de la zone euro, 4,5% en Argentine et 6,2% en Colombie (CDES, 2009).

### **C) Les effets pervers de la fiscalité sur la compétitivité des entreprises**

À côté des problèmes liés à la distribution de la charge fiscale et des recettes issues des prélèvements fiscaux, l'un des principaux facteurs de mobilisation – notamment des acteurs liés au secteur des affaires – est le fait que la fiscalité apporte des difficultés au fonctionnement des entreprises, ajoute des charges supplémentaires à la production et à la commercialisation des produits.

D'abord, l'une des raisons souvent évoquées est le caractère chaotique du système, avec la superposition d'incidences et un niveau de complexité très élevé. Le grand nombre d'impôts, barèmes et règles existants dans le pays, rendent le système extrêmement complexe et peu transparent, ce qui engendre des coûts élevés et une bureaucratie excessive pour les entreprises. Pour donner quelques chiffres, aujourd'hui les citoyens payent en moyenne 38 types d'impôts, et les entreprises environ 59 (IBPT, 2008).

À cela s'ajoute la persistance d'impôts cumulatifs, d'impositions sur les salaires, et les insuffisances des mécanismes d'exonération des exportations et des investissements qui, selon le secteur des affaires, empêchent le bon fonctionnement des activités productives et la création d'emplois.

Selon une étude de la FIPE, les obligations fiscales secondaires coûtent, en moyenne, entre 0,33% et 1,7% des recettes totales des entreprises. La bureaucratie occupe 7% du temps administratif des sociétés, contre 4,1% des sociétés de l'Amérique latine (CDES, 2009a). Selon la Banque Mondiale, au Brésil une entreprise dépense 2.600 heures chaque année pour le prélèvement d'impôts sur les ventes, les salaires et les profits, contre une moyenne de 500 heures dans la majorité des pays étudiés (World Bank Group, 2009).

En outre, selon les entreprises, les charges sur les salaires empêchent la croissance de l'emploi formel. L'incidence d'impôts représente environ de 42,3% à 50,8% des salaires, ce qui apporte des impacts négatifs à la productivité, à la création d'emploi et à la possibilité d'investissements dans la qualification de la main d'œuvre (CNI, 2006).

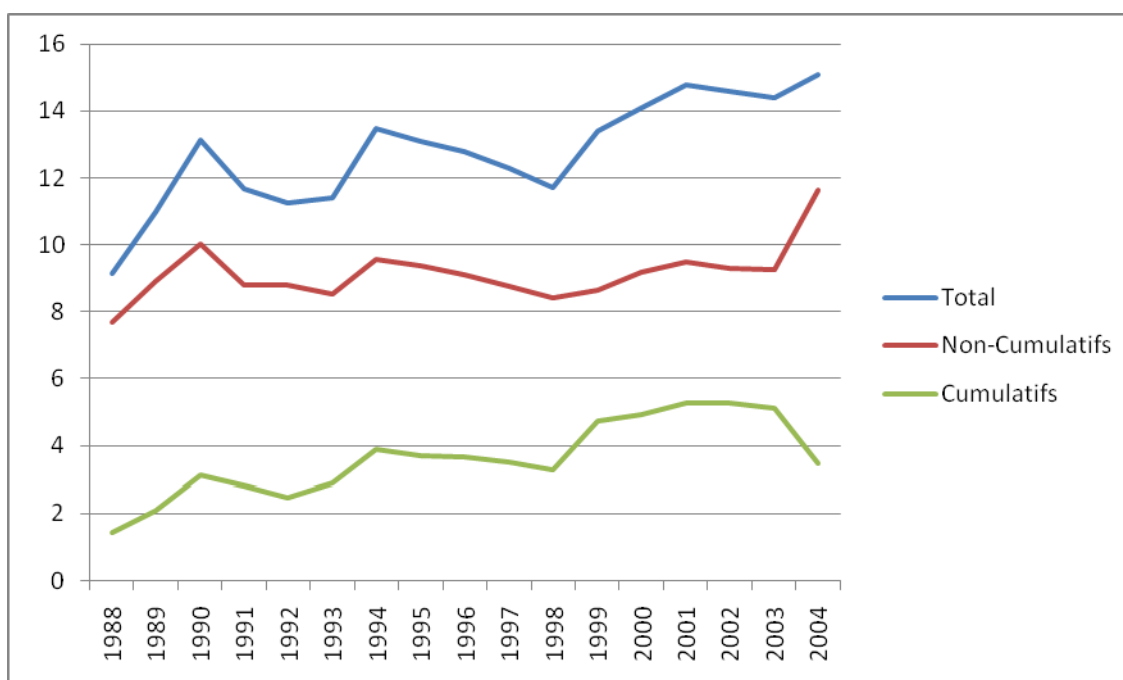
En ce qui concerne l'effet cumulatif, le système fiscal au Brésil est structuré à partir d'incidences selon la base économique, ce qui engendre une superposition d'impôts, tels que de l'ICMS, l'IPI et l'ISS sur les produits et de l'ICMS, la COFINS, l'IR et la CSL sur le plan des contributions. (Torres in Saraiva Filho, 2004, p. 227)

Ces impôts sur la consommation, notamment la COFINS, PIS et la CPMF, posent particulièrement problème, parce qu'ils sont perçus « en cascade », c'est-à-dire qu'ils sont cumulatifs : à chaque étape de la production et la circulation des produits, ces impôts sont prélevés à nouveau, sans déduire les paiements effectués au cours des étapes antérieures. Bref, ces impôts se superposent en occultant l'effet final sur le prix des biens et services et la responsabilité fiscale sur les agents économiques, notamment le consommateur final (CDES, 2009). Au contraire, dans le cas d'impôts non-cumulatifs comme le IPI et ICMS au Brésil, la somme payée à une étape de la circulation peut être déduite du montant dû à l'étape suivante.

L'effet cumulatif charge davantage le produit final et la compétitivité des produits brésiliens. En termes économiques, les conséquences d'une fiscalité excessive et cumulative sur la consommation sont : l'augmentation des prix, la diminution de la demande, le ralentissement de la production, et la réduction de l'offre. Enfin, elle restreint la capacité de consommation des revenus moyens et bas, en touchant le marché interne et la production. Finalement, tous ces éléments accumulés empêchent la croissance économique du pays (Unafisco Sindical, 2007).

En ce qui concerne l'importance des impôts cumulatifs dans la charge fiscale sur la consommation, on peut voir à travers le tableau ci-dessous que ces types d'impôts ont eu une croissance plus grande ces dernières années. En 2008, les impôts cumulatifs sur les biens et services ont représenté 4,1% du PIB. Cela est dû notamment à l'augmentation des contributions – qui dans leur majorité ont un caractère cumulatif - instrument important de l'ajustement des comptes publics de l'Exécutif Fédéral. Il faut souligner que ces types d'impôts sont plus faciles à modifier, étant donné qu'ils relèvent de compétence de l'Union et que les recettes ne sont pas réparties avec le reste de la fédération.

### **Evolution des Impôts sur la Consommation (selon le PIB)**



Cumulatifs: ICMS/IPI, Non-cumulatifs: FINSOCIAL/COFINS/PIS/PASEP/ISS  
Elaboré par l'auteur – Source des données: Carvalho, 2005

En ce qui concerne l'effet de la cumulation d'impôts sur les prix, une étude réalisée par l'IBPT (Institut Brésilien de Planification Fiscale) a montré que les pourcentages d'impôts sur les prix d'une série de produits ont varié entre 23% à 70% (Zockun, 2007).

Pour conclure, toutes ces raisons sont évoquées par les acteurs à la fois pour justifier la définition de la fiscalité comme un problème public, et à la fois pour structurer leurs actions et propositions. Nous analyserons ensuite les conséquences de l'arrivée de Lula au pouvoir sur le développement des discussions et décisions liées à la fiscalité.

#### IV. CONCLUSION

Nous avons vu dans cet article pourquoi et comment la fiscalité a (re-) émergé comme un problème public et comment elle est revenue à l'agenda politique au Brésil. Etant donné que la nature de la fiscalité est intrinsèquement politique, il est impossible de parler d'une « émergence » en tant que problème public, mais plutôt d'un « retour » de la question dans le débat politique.

Ces deux dernières décennies, trois éléments explicatifs se dégagent pour comprendre la question: les problèmes présentés par la fiscalité et perçus par les acteurs en tant que tels, l'arrivée au pouvoir de Lula et la formation progressive d'un tissu d'acteurs autour de ce thème.

Nous avons développé le premier élément qui est donc la perception des dysfonctionnements du modèle fiscal actuel par des acteurs engagés dans le domaine. Les raisons des problèmes perçus sont de trois ordres : économiques, sociaux et liés à la structure de la fiscalité. Plus spécifiquement, nous avons vu que les problèmes sont les suivants : l'augmentation rapide et le poids important de la charge fiscale dans le pays, qui constitue 35,8% du PIB en 2008 ; la façon dont tant la charge que les ressources

fiscaux sont socialement distribués et enfin, les effets pervers du système fiscal sur la performance des entreprises.

Comprendre les problèmes et limites du système nous permettre de comprendre les revendications des différents groupes qui participent à la question et de dégager de solutions pour améliorer le système fiscal au Brésil.

## V. BIBLIOGRAPHIE

ARNAUT, Lionel, GUIONNET, Christine (dir.), *Les frontières du politique. Enquêtes sur les processus de politisation et de dépolitisation*, Paris : Presses Universitaires de Rennes, 2005.

BICALHO, A. *Teste de sustentabilidade e ajuste fiscal no Brasil pós-Real*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CARVALHO, Eloi, *Tributação sobre o consumo de bens e serviços no Brasil: evolução e perspectivas*, Brasília, ESAF, 2005.

CDES - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, *Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional*, Brasília, CDES, 2009.

CDES - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, *Parecer sobre o Projeto de Emenda Constitucional da Reforma Tributária*, Brasília, CDES, 2008a.

CDES - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, *Moção do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social ao Presidente da República*, Brasília, CDES, 2008b.

CDES - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, *Reforma Tributária: Relatório Consolidado*, Brasília, CDES, 2008c.

CEFAÏ Daniel, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes Publiques », *Réseaux Communication – Technologie – Société*, Année 1996, Volume 14, Numéro 75 p. 43 – 66.

CEPAL - COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Tributación en América Latina: En busca de una nueva agenda de reformas*, Santiago de Chile: CEPAL, 2006.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, *Reforma tributária: A hora da competitividade*, Brasília, CNI, 2008.

COBB, Roger W., ELDER, Charles D., *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

FAVRE P. (dir.), *Sida et politique : les premiers affrontements : 1981-1987*, Paris, L'Harmattan, 1992.



GIAMBIAGI Fabio A *Política Fiscal do Governo Lula em Perspectiva Histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?* Texto para Discussão N° 1169, Rio de Janeiro.

GIAMBIAGI, Fabio, ALEM, Ana Claudia, *Finanças Publicas: teoria e pratica no Brasil*, Rio de Janeiro, Elsevier, 2008.

IBPT – INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTARIO, *Carga Tributaria brasileira*, 2008, in <http://www.ibpt.com.br>.

KINGDON, John W., *Agendas, alternatives, and public policies*, New York: Longman, 2003.

LAGROYE, Jacques (dir.), *La politisation*, Paris : Belin, 2003.

MINISTERIO DA FAZENDA, RECEITA FEDERAL, *Carga Fiscal no Brasil 1995 à 2008*, Brasilia, MF/SRF.

MINISTERIO DA FAZENDA, RECEITA FEDERAL, *A Progressividade no Consumo: Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregao*, Brasilia, MF/SRF, 2002.

MINISTERIO DA FAZENDA, RECEITA FEDERAL, *Condicionantes e Perspectivas da Tributação no Brasil*, Brasilia, MF/SRF, 2002.

MINISTERIO DA FAZENDA, RECEITA FEDERAL, *Sistema e Administração Tributária: - Uma Visão Geral*, Brasilia, MF/SRF, 2002.

MULLER, Pierre, *Les politiques publiques*, Paris : Que sais-je ? 8e édition, Presses universitaires de France, 2009.

PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.

TORRES, Ricardo Lobo, “A Reforma Tributaria da Emenda Constitucional n° 42/2003”, in SARAIVA FILHO Oswaldo Othon De Pontes, *Reforma Tributaria*, Editora Forum, 2004.

UNAFISCO SINDICAL, FORUM CITOYEN BRESILIEN, GOBBE François, « BRÉSIL - Un système d'injustice fiscale à réformer », *Evasion fiscale et pauvreté*, *Revue Alternatives Sud*, vol. XIV, n° 1.

WORLD BANK GROUP, PRICEWATERHOUSECOOPERS, *Paying Taxes: The global picture 2009*, disponible in [http://web.sulik.sk/files/12/file\\_17\\_1.pdf](http://web.sulik.sk/files/12/file_17_1.pdf).

ZOCKUN Maria Helena (coord.), *Simplificando o Brasil: Propostas de Reforma na Relação Econômica do Governo com o Setor Privado*, Texto para Discussão N° 03, São Paulo, FIPE, 2007.