



Le partage des recettes fiscales avec les États et les villes au Brésil

On exhorte le gouvernement de Lula à proposer une répartition plus généreuse.

PAR **ROGÉRIO BOUERI**

Le Brésil n'a pas été épargné par les problèmes économiques ces dernières années, et une relation économique équitable entre les trois sphères de gouvernement est plus que jamais nécessaire à la stabilité du pays. Cette relation touche des aspects vitaux du développement économique du pays, dans la mesure où elle est étroitement liée d'un côté avec le système d'imposition et de l'autre avec la capacité du secteur public à investir dans des infrastructures de base.

Le Brésil représente l'un des pays les plus inégalitaires du monde en ce qui concerne la capacité financière de ses régions, tant les différences sont marquées entre les États florissants, comme São Paulo et Rio de Janeiro, situés pour la plupart dans les régions du sud et du sud-est du pays, et les États pauvres du nord et du nord-est comme Rio Grande do Norte. Cette inégalité se retrouve également entre les villes : les capitales d'États, par exemple, abritent beaucoup plus d'activités économiques que les autres.

Le système fiscal brésilien peut paraître compliqué aux yeux d'un observateur étranger. On y trouve un seul impôt sur le revenu — connu sous le nom de IR, son sigle en portugais — et il est perçu par le gouvernement fédéral. Il existe en revanche deux taxes sur la valeur ajoutée (TVA) : l'une fédérale sur les produits manufacturés et baptisée IPI, et l'autre régionale, perçue sur tous les biens et connue sous le sigle ICMS.

Les municipalités et les États les plus déshérités, en particulier ceux qui n'abritent que peu d'activités industrielles, disposent d'une assiette fiscale modeste. Afin de leur venir en aide, une réforme fiscale fédérale a institué, en 1965, des mécanismes de redistribution des ressources fonctionnant pour l'essentiel grâce à deux fonds : le Fonds de participation des municipalités (FPM) et le Fonds de participation des États (FPE).

Le partage à la brésilienne

Une fraction des revenus provenant de l'impôt fédéral sur le revenu et de la TVA fédérale pourvoit au financement de ces fonds. Peu après la prise du pouvoir par les militaires en 1964, cette proportion a été réduite de 20 à 10 pour cent, diminution qui n'a fait que souligner la centralisation du pouvoir au Brésil au cours de sa période non démocratique. Mais à partir de 1976, lorsque les pressions pour le retour à la démocratie se sont faites plus insistantes, le taux de répartition est reparti à la hausse, atteignant son apogée en 1993 avec pas moins de 44 pour cent. Le Fonds de participation des États recevait 21,5 pour cent de cette contribution, tandis que le Fonds de participation des municipalités récoltait 22,5 pour cent. Cette répartition n'a pas changé depuis.

La clé de répartition est calculée en fonction du nombre total d'habitants, pondéré par le facteur inverse du revenu par habitant dans le cas des États et de leurs capitales. Pour les autres municipalités, seul le nombre d'habitants est pris en

Rogério Boueri est économiste à l'Institut brésilien de recherches économiques appliquées (IPEA) et professeur à l'Université catholique de Brasilia.



Photo: Wikipedia Commons

São Paulo, la ville la plus nantie du Brésil, tire plus de la moitié de ses revenus d'une taxe sur la valeur ajoutée appelée communément ICMS.

compte. Il est intéressant de noter que, dans la mesure où la perception de la TVA fédérale et de l'impôt fédéral sur le revenu dépend étroitement des activités économiques locales, les États et les villes les plus prospères contribuent plus qu'ils ne le devraient au financement du système.

Les sommes transférées par les deux fonds, celui des municipalités et celui des États, sont loin d'être négligeables, totalisant 24,25 milliards USD en 2005, soit 2,5 pour cent du produit intérieur brut du Brésil. L'importance de la contribution du Fonds de participation des États aux recettes totales de ces derniers connaît d'importantes variantes. Dans l'État de São Paulo, par exemple, les sommes provenant du FPE se chiffrent à 0,3 pour cent seulement des ressources de l'État. En revanche, elles peuvent représenter jusqu'à 56 pour cent dans les plus humbles États du nord. La fluctuation est encore plus considérable entre les municipalités, puisqu'il n'est pas rare d'en trouver dont les revenus proviennent à plus de 70 pour cent du FPM.

Moins de subventions fédérales

Au cours des dix dernières années, le rapport entre les fonds de participation des États et des municipalités et le PIB du Brésil est demeuré stable — environ 2,5 pour cent —, mais la proportion des impôts fédéraux attribués à ces fonds, elle, a chuté. En effet, le gouvernement fédéral a orienté ses efforts vers des impôts qu'il n'a pas à partager avec les États et les municipalités.

Résultat de ce mouvement opéré par la banque centrale : le produit de la perception des contributions sociales a augmenté plus rapidement que celui de l'impôt sur le revenu ou de la TVA fédérale (IPI). Le cumul de ces deux derniers impôts, qui représentaient encore en 1995 quelque 31 pour cent de l'ensemble des rentrées fiscales, est tombé à 25 pour cent seulement en 2005. Les « contributions sociales » désignent des impôts spéciaux qui, outre le fait d'être exemptés de tout partage avec les États et les municipalités, peuvent frapper les contribuables l'année même de leur approbation par le Parlement fédéral. Ainsi, le gouvernement central peut conserver l'intégralité de ces recettes et accroître sa flexibilité en matière de gestion financière.



Les bureaux d'un organisme d'aide aux agriculteurs à Apodi, Rio Grande do Norte. La plupart des revenus des États les moins nantis du Brésil, dont Rio Grande do Norte, dépendent du gouvernement central.

À titre d'exemple, l'une des plus importantes contributions sociales est appelée « contribution provisoire sur les transactions financières » (CPMF), et elle frappe toutes les transactions bancaires d'une surtaxe de 0,38 pour cent. Cet impôt cessera d'avoir effet en septembre 2007, mais il représente une source de revenus si importante pour le gouvernement fédéral (générant quelque 15 milliards de dollars par année) qu'il sera très certainement maintenu. Si l'on entendait respecter le principe d'annuité et l'exigence selon laquelle un taux d'imposition ne saurait être changé en cours d'année, le gouvernement aurait dû approuver son prolongement avant la fin de l'année 2006 pour poursuivre la taxation après septembre 2007. Mais dans la mesure où il est question d'une contribution, ce principe ne s'applique pas, de sorte que le gouvernement peut en approuver la prolongation cette année et en poursuivre la perception durant le dernier trimestre de 2007.

Dès lors, les contributions sociales se sont révélées des instruments privilégiés du gouvernement fédéral pour augmenter ses revenus nets. Mais la médaille a son revers : le fait que la plupart des contributions sont cumulatives et prélevées sur les revenus des entreprises favorise l'économie parallèle et les pratiques non efficientes.

Pour tenter de compenser ces pertes, les États et les municipalités ont augmenté leurs revenus propres, mais les villes les plus petites et les États les plus pauvres demeurent extrêmement dépendants des subventions, et toute amélioration de la situation à court terme est fortement liée à la croissance de l'économie au cours des prochaines années.

Les maires et les gouverneurs ont avancé diverses propositions visant à renforcer la position fiscale et financière des gouvernements infranationaux. La plus récente émane de quelques gouverneurs qui ont demandé que les contributions sociales soient comptabilisées dans la redistribution des fonds. Ils ont fait valoir que, même si cette inclusion entraînait une réduction de la portion des fonds qui sont redistribués, cela représenterait tout de même une amélioration de leur situation dans la mesure où les futures augmentations de recettes seraient entièrement redistribuées.

Les revendications des maires et des gouverneurs

Le gouvernement fédéral ne s'est pas montré très réceptif à l'égard des propositions émises par les maires et les gouverneurs. De fait, il a rejeté toutes les propositions visant à modifier la clé de répartition, notamment parce qu'en abandonnant certaines de ses recettes fiscales aux mains des gouvernements infranationaux, il lui est plus difficile de générer un excédent.

Cette dernière demande pourrait bien relever d'une tactique pour faire pression sur le gouvernement central, comme d'ailleurs les autres exigences présentées par les États. En fait, la principale revendication de ces derniers demeure la réouverture de négociations sur leurs dettes, ce qui serait contraire à la loi brésilienne sur la responsabilité financière. Il s'agit toutefois d'un objectif primordial pour les États. À la fin du siècle dernier, le gouvernement fédéral avait subrogé les États de leurs dettes, avant d'établir de nouvelles conditions et un nouvel échéancier des paiements. Ce rééchelonnement avait conduit à des dispositions au terme desquelles les paiements maximums affectés au service de la dette devaient représenter une certaine proportion du revenu net de chaque État.

Aujourd'hui, les États entendent non seulement revenir sur cette subrogation, mais aussi soustraire du calcul de leur revenu net leurs investissements en matière d'infrastructures. Ils pourraient alors augmenter leur offre de services publics essentiels, lesquels font cruellement défaut dans certaines régions, et par le fait même réduire le montant de leurs versements au gouvernement fédéral.

Une simple réclamation

Les revendications des maires se révèlent plus simples et pourraient être concrétisées plus facilement. Ils réclament depuis de nombreuses années une hausse d'un pour cent de la contribution de la TVA régionale et de l'impôt fédéral sur le revenu dans le Fonds de participation des municipalités (de 22,5 à 23,5 pour cent). Cette mesure coûterait environ 1 milliard USD par année au gouvernement fédéral. Les maires ont déjà obtenu le soutien des deux Chambres de l'Assemblée, mais malgré leurs moyens de pression, ils n'ont pas réussi à faire en sorte qu'une loi soit adoptée à la fin de l'année dernière. On s'attend à ce qu'ils renouvellent leur demande cette année devant le nouveau Parlement.

Aux yeux du gouvernement fédéral, toutes ces propositions ne représentent jamais que des demi-mesures. Pour lui, seule l'approbation de la réforme fiscale constitutionnelle qui avait été proposée sous le nom de PEC 285, et qui est en discussion devant le Congrès depuis plus de deux ans et demi, améliorerait réellement la situation financière des États. D'aucuns font valoir que cette réforme, en harmonisant les taux de la taxe à la consommation des États (ICMS), permettrait de mettre un terme à la concurrence fiscale entre les États et d'augmenter le volume total des impôts prélevés par ceux-ci. Et pourtant, même si elle devait être adoptée, cette réforme ne mettrait pas fin à la concurrence fiscale entre les États brésiliens, parce que dans les faits celle-ci est alimentée par la bipolarité du principe « origine-destination » appliqué à la TVA des États.

Concrètement, la situation financière ne serait améliorée que dans les États plus fortunés. São Paulo, Minas Gerais et Rio Grande do Sul, par exemple, seraient les premiers bénéficiaires d'une telle réforme étant donné que la TVA régionale est actuellement fondée sur l'origine et frappe plus fortement les États qui sont des contributeurs nets. En revanche, pour les États plus pauvres du nord, cette proposition pourrait bien conduire à une dépendance encore plus marquée à l'égard des subventions fédérales puisque l'harmonisation des taux tendrait à diminuer leur propre capacité financière.

On peut en conclure qu'au cours de son second mandat, le gouvernement du président Luiz Inácio Lula da Silva devra très probablement concéder une légère augmentation des subventions aux municipalités. On ne s'attend toutefois pas à des améliorations notables des relations entre Brasília et les États. Les gouverneurs poursuivront leurs négociations pour que d'autres taxes soient pris en considération dans la clé de répartition des recettes fiscales, mais, selon toute probabilité, cette demande sera bientôt troquée contre quelques points supplémentaires dans le Fonds de participation des États. (9)