

# Les grandes réformes fiscales et financières actuelles du Brésil<sup>1</sup>

par Emilien GOGUEL-MAZET

Doctorant contractuel – Chargé d’une mission d’enseignement

Centre d’Études Fiscales et Financières – CEFF (EA 891)

Aix-Marseille Université

Le Centre d’Études Fiscales et Financières (CEFF) a eu le plaisir d’accueillir le mercredi 5 décembre 2019, M. Maurin Almeida FALCAO, professeur à l’Université catholique de Brasilia (Brésil), pour une conférence portant sur « Le Brésil à l’heure des grandes réformes fiscales et financières ». Dans une brève introduction notre intervenant lusophone a rappelé le contexte politique du Brésil qui connaît une alternance politique après quinze années du Parti des travailleurs au pouvoir. Le nouveau ministre des finances du Président Jair BOLSONARO, Paulo GUEDES, économiste néo-libéral de l’école de Chicago, a entrepris de « remettre en ordre » les finances de la Fédération brésilienne après plusieurs années de difficultés économiques qui ont plongé le pays dans une période de récession historique.

Le Brésil, pays de près de 210 millions d’habitants, 7<sup>e</sup> puissance économique mondiale, est un État fédéral, inspiré du modèle fédératif nord-américain. Des spécificités du régime fédératif brésilien doivent être notées en ce qu’elles accroissent la difficulté de voir aboutir les réformes fiscales et financières entreprises. La séparation verticale du pouvoir au Brésil est marquée par la place égale qu’occupent au sein de la Constitution fédérale les États fédérés (26) et les Municipalités (5000). Le plus grand pays d’Amérique latine conserve en effet une forte tradition municipaliste qui confère aux élus locaux un pouvoir important et constitue le plus souvent un ancrage indispensable à la conquête du pouvoir national. De plus, la Constitution brésilienne et le Pacte fédératif brésilien n’instaurent pas de répartition des compétences fiscales et financières suffisamment claires, ne jugulant pas ainsi la forte concurrence fiscale qui règne entre les États fédérés et entre les Municipalités. Ainsi, au regard de la situation économique du pays, le nouveau gouvernement a annoncé sa volonté de réformer le Pacte fédératif vers davantage d’autonomie (I) notamment par la responsabilisation financière des États et Municipalités, bien que certaines mesures puissent apparaître controversées quant à l’objectif poursuivi (II).

## I. Une volonté affichée de réforme du Pacte fédératif brésilien vers davantage d’autonomie

Le professeur Maurin Almeida FALCAO a rappelé que suite à la réforme de la Sécurité sociale, puis après avoir annoncé une modernisation de l’État et une réduction du nombre d’emploi dans la fonction publique, le gouvernement brésilien a entrepris une réforme du Pacte

---

<sup>1</sup> Le présent article se fonde principalement sur les développements du professeur Maurin Almeida FALCAO au cours de la conférence, bien que l’auteur y expose des points de vue reposant sur d’autres analyses scientifiques.

fédératif brésilien. Le Pacte fédératif brésilien contient les relations juridiques, sociales et économiques entre la Fédération désignée parfois Union, les États fédérés et les Municipalités. L'orientation générale de la réforme du Pacte fédératif se résume par la formule « plus de Brésil, moins de Brasília », marquant l'intention du gouvernement de renforcer l'autonomie politique des États fédérés, notamment par la responsabilisation financière de ces États.

Le souhait affiché du nouveau gouvernement brésilien est en effet de renforcer l'autonomie de gestion des États fédérés et des Municipalités en limitant leurs relations financières avec la Fédération. Pour ce faire la réforme du Pacte fédératif financier repose d'abord sur un premier ensemble de mesures qui vise à responsabiliser de manière assez classique les diverses entités composant la Fédération. Le gouvernement souhaite mettre en place un Conseil financier composé des trois pouvoirs verticaux du Brésil. Ce conseil aurait pour mission de paramétrer les orientations budgétaires et fiscales de la Fédération et des entités infra-fédératives. Il lui appartiendrait également le soin de réévaluer tous 4 ans les exonérations fiscales accordées principalement par les États fédérés et les Municipalités, afin que celles-ci ne dépassent pas 2% du produit intérieur brut des impôts fédéraux. Le gouvernement a ainsi annoncé vouloir mettre fin aux versements des aides du gouvernement fédéral à partir de 2026. Il est ainsi prévu que les transferts financiers entre les entités soient interdits, contrevenant à la possibilité de l'Union fédérale de venir en aide aux États fédérés et aux Municipalités. Il convient de préciser que cela ne concerne pas la péréquation financière entre les États fédérés, mécanisme consacré par la Constitution de 1988, visant ainsi à réduire les inégalités économiques, et *in fine* budgétaires, entre les États de la Fédération.

Malgré l'intention affichée de renforcer l'autonomie administrative et politique par davantage d'autonomie fiscale et financière, les dispositifs mis en place interrogent quant à la sincérité de l'objectif recherché.

## II. Des mesures controversées quant à l'objectif poursuivi

Le gouvernement de Jair BOLSONARO, tout en annonçant la fin des aides financières exceptionnelles de l'Union aux entités constitutives de la Fédération brésilienne, n'a pas pour autant prévu de transferts de compétence en matière fiscale permettant aux États fédérés et aux Municipalités de faire face aux financements des services qui relèvent en partie de leurs compétences, notamment les services de santé ou d'éducation. Le projet de réforme prévoit ainsi que les Municipalités qui disposent de moins de 5 millions d'habitants et dont les recettes des impôts locaux sont inférieures à 10% du montant des recettes globales soient incorporées par des Municipalités voisines. Si cette disposition se comprend au regard de la nécessité pour les Municipalités d'assurer par une part importante de ressources propres le financement des services publics locaux dont elles ont la charge, l'annonce d'un degré supplémentaire d'autonomie des Municipalités se confronte à un mécanisme de recentralisation aux détriments des Municipalités les plus pauvres. Cette faiblesse des ressources fiscales étant liée à la situation économique et sociale dans laquelle se trouve la Municipalités. Comme l'a remarqué le professeur Thierry LAMBERT, le Brésil utilise l'outil fiscal pour contraindre les entités locales à fusionner et réduire le nombre de Municipalités. De manière plus anecdotique le gouvernement annonce également vouloir restreindre fortement les créations de nouvelles Municipalités.

Bien moins anecdotique est la possibilité pour l'État fédéral de s'immiscer dans la gestion des États fédérés ou des Municipalités dès lors que ceux-ci voient leurs dépenses courantes dépasser les seuils de 95% des recettes, fonds de péréquation financière compris. Des mesures visant à réduire les dépenses courantes de l'entité infra-fédérative pourront ainsi être entreprise par la Fédération, tel que la réduction de 25% de la journée de travail et du salaire des fonctionnaires. Le gouvernement brésilien justifie cette mesure par la nécessité de renforcer la « règle d'or » et de veiller plus strictement à l'observance de celle-ci. Pour autant, cela semble à la fois constitutionnellement contestable et politiquement très hasardeux. La séparation verticale du pouvoir entre Union et États fédérés, garantie par un degré suffisant d'autonomie, est une modalité d'organisation institutionnelle consacrée par la Constitution. De plus, le personnel politique, et notamment les gouverneurs des États fédérés, est très attaché à l'autonomie de gestion des États fédérés, ceux-ci constituant pour tout politique brésilien un point d'ancrage indispensable à la conquête du pouvoir au niveau fédéral. Le professeur FALCAO a d'ailleurs fait état de sa circonspection à l'entrée en vigueur d'un tel dispositif. Le projet de réforme consacre également un large pan aux renforcements des mesures de discipline budgétaire. Outre le renforcement de la « règle d'or », le ministre Paul GUEDES projette le vote d'une loi organique encadrant plus strictement l'endettement public afin de préserver la soutenabilité des finances publiques de l'Union.

Comme l'a rappelé le professeur Maurin Almeida FALCAO, les indicateurs économiques actuels du Brésil, et plus largement le contexte politique de l'ensemble de l'Amérique latine, inquiète quant à la conjoncture économique et donc à la soutenabilité des finances publiques Brésil. Au mal qui guette, le ministre des finances Paulo GUEDES, « Chicago boys », disciple de Milton FRIEDMAN, tente d'appliquer les remèdes néo-libéraux visant tant à la réduction des dépenses budgétaires qu'à des mesures fiscales favorables aux investisseurs étrangers. Une partie des intervenants, dont l'auteur, ont pu pour autant se questionner sur le bienfait de ces mesures dans un pays où les inégalités sont parmi les plus exacerbées<sup>2</sup>, puisque 0,1% des plus riches concentrent 48% de la richesse nationale<sup>3</sup> et où les États fédérés, mais également les Municipalités, par l'Impôt de consommation sur les marchandises et les services (ICMS), se livrent à une concurrence fiscale importante ayant pour conséquence de faire peser la majorité des impôts sur les plus pauvres.

A l'aune de la devise nationale du Brésil, « ordre et progrès », très largement inspiré de la pensée positiviste du philosophe français Auguste COMTE, on peut apprécier les réformes entreprises. Si l'ordre est une composante affirmée de la politique menée par le gouvernement de Jair BOLSONARO, un questionnement demeure au sujet du progrès ; questionnement que le temps viendra sans doute éclairer.

---

<sup>2</sup> Brésil 10<sup>e</sup> au classement de Gini, voir <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/>

<sup>3</sup> DERZI Misabel Abreu Machado, « Les défis de la justice fiscale au sein du Fédéralisme brésilien », Revue française de finances publiques, n°147 - page 139, 2019