



Brésil : préserver la discipline budgétaire malgré les antagonismes régionaux et sociaux

FERNANDO REZENDE

En 1994, le Brésil a adopté un plan de stabilisation monétaire, qui a certes permis de mettre fin à une période d'inflation élevée, mais qui a aussi induit de profonds effets sur les finances fédérales. L'adoption d'une nouvelle monnaie, désormais stable, a permis de mettre en lumière les déséquilibres structurels et a obligé les gestionnaires publics à se mettre en règle avec leurs comptabilités. Dans cette fédération brésilienne assez décentralisée, l'application d'une discipline fiscale a nécessité d'importants changements institutionnels. Une loi de « discipline budgétaire », adoptée en l'an 2000, a imposé des limitations sur les dépenses en matière de personnel et sur le niveau d'endettement des gouvernements des États et des collectivités locales. Simultanément, de dures contraintes budgétaires, imposées par un objectif macroéconomique de stabilisation des prix, ont affecté l'autonomie infranationale pour ce qui concerne le déboursement des ressources budgétaires.

À l'heure actuelle, les inégalités horizontales et verticales caractérisant la répartition des recettes fiscales, de même que la faible marge de manœuvre

dans la distribution des ressources à tous les niveaux fédéraux, représentent les principales causes d'inefficacité dans les dépenses publiques. En raison de l'opposition des citoyens à une nouvelle hausse de la charge fiscale globale, la conscience grandissante de la nécessité de combattre l'inefficacité et d'améliorer la qualité dans l'utilisation des recettes publiques a soulevé une nouvelle vague de demandes pour que les dépenses budgétaires soient la priorité absolue dans le débat économique.

Au début de la période de stabilisation monétaire, la stabilité des prix a été ancrée sur la surévaluation de la monnaie nouvellement créée, le *real*, mais les crises successives de financement extérieur qui ont frappé les économies émergentes, comme celles du Mexique, de l'Asie du Sud-Est ou de la Russie, dans la seconde moitié des années 1990, ont contraint le gouvernement brésilien à abandonner le contrôle des changes en 1999 et à laisser flotter la devise nationale. Avec la dévaluation du *real*, la stabilité monétaire en est venue à dépendre d'une gestion responsable de la fiscalité. Une nouvelle politique ciblée sur l'inflation a été mise en place, et la discipline budgétaire a remplacé les taux de change comme fer de lance de cette lutte anti-inflation.

La Constitution de 1988 a renforcé les compétences fiscales au niveau infranational et, dans un effort de préservation des politiques sociales, a établi un régime double. Elle a créé un budget social doté d'un ensemble spécifique d'impôts fédéraux – dénommés « contributions sociales » – auquel les gouvernements infranationaux ont également été appelés à contribuer. Cependant, la crise économique qui a suivi n'a guère favorisé les revenus des gouvernements des États et des autorités locales, dont les budgets ont souffert de l'impact des taux d'intérêt élevés. Avec la nouvelle discipline budgétaire, l'extension des droits sociaux devait dépendre de la capacité du gouvernement central de percevoir suffisamment de recettes pour couvrir les dépenses sociales en hausse vertigineuse. C'est ainsi que les nouvelles taxes fédérales affectées au budget social ont commencé à gonfler, initiant un processus qui a renversé celui de la décentralisation fiscale.

En plus de concentrer le pouvoir de dépenser aux mains du gouvernement fédéral, le recours aux contributions sociales pour faire face aux besoins sociaux croissants a engendré des conséquences négatives sur l'économie et sur la fédération. Les effets en cascade de telles contributions ont créé des inefficiences économiques et des distorsions dans le commerce extérieur. Du côté de la fédération, l'augmentation du nombre de subventions conditionnelles a profondément entamé l'autonomie financière des entités infranationales et a accentué les déséquilibres verticaux et horizontaux, plus particulièrement.

Le renversement de la décentralisation fiscale a principalement touché les États brésiliens. Bien que ceux-ci bénéficient d'un large degré d'autonomie constitutionnelle, leur capacité décisionnelle demeure relativement limitée. Le gouvernement fédéral définit les limites à l'intérieur desquelles

les gouvernements des États et ceux des collectivités locales peuvent définir leurs propres normes pour l'application et la perception des taxes sur les biens et les services ; il fixe aussi des dispositions détaillées concernant les budgets infranationaux; de la sorte, sa législation ne laisse pratiquement plus aucune marge de manœuvre aux États dans des domaines comme les services publics, la protection de l'environnement ou l'exploitation des ressources naturelles.

Même du côté des dépenses, la latitude dont disposent les gouverneurs des États dans l'attribution des ressources budgétaires a presque été réduite à néant. Les transferts de droit et les revenus affectés à des fins spéciales, sans compter les dépenses opérationnelles quotidiennes, ne laissent pratiquement plus rien des recettes fiscales à consacrer aux investissements ; comme les possibilités d'emprunt restent fort limitées, la capacité des États à poursuivre des politiques de développement s'est évanouie. De plus, la « loi de discipline budgétaire » interdit aux États et aux collectivités locales d'entreprendre des actions qui conduiraient à de nouvelles dépenses sans préciser au préalable une source de financement ou une coupe équivalente dans d'autres postes budgétaires. De la sorte, ce n'est pas un hasard si les États ont recours au seul moyen à leur disposition pour attirer les entreprises : s'engager dans une concurrence fiscale acharnée, qui est devenue l'une des principales sources des antagonismes entre les États brésiliens.

La situation au niveau des collectivités locales demeure assez différente ; de fait, au Brésil celles-ci disposent de plus d'autonomie que les États. Elles sont autorisées à réglementer l'utilisation des biens-fonds municipaux et la fourniture des services publics urbains, à exiger des droits pour les services et à définir leurs propres normes pour la perception des taxes foncières. En règle générale, elles disposent également de plus d'autonomie au niveau de leurs budgets, dans la mesure où une part non négligeable de leurs revenus provient de subventions à vocation générale.

Les mécanismes de partage des recettes fiscales inscrits dans la Constitution accordent aux municipalités 22,5 % des impôts sur le revenu et des taxes de fabrication perçus par le gouvernement fédéral et 25 % de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue par les États. Cependant, les critères utilisés pour répartir la quote-part municipale sur les impôts fédéraux favorisent les petites municipalités et pénalisent les grandes agglomérations métropolitaines, qui réunissent un quart de la population mais ne reçoivent que 10 % comme part du gâteau. Ces distorsions dans les mécanismes de distribution des ressources ont entraîné un haut degré d'inégalité horizontale dans la répartition des fonds publics au sein de la fédération. Des unités peu peuplées dans l'Amazonie et les régions du Centre Ouest reçoivent par habitant des sommes bien supérieures à celles qui sont administrées dans les États du Nord, pauvres mais densément peuplés.

En raison de l'autonomie accordée aux municipalités, les États ne peuvent pas coordonner les investissements ou la fourniture de services sociaux et urbains en débordant des limites territoriales des administrations

Dans la mesure où les contraintes macroéconomiques vont rester en place encore un certain temps, dans la mesure aussi où la réaction nationale est une opposition à des accroissements supplémentaires de la charge fiscale, et par conséquent à toute possibilité infime d'augmentation de la taxation, des réclamations afin que soient réduits les gaspillages dans l'utilisation des ressources budgétaires s'élèvent à travers tout le pays.

locales. En outre, une relation de plus en plus directe entre le gouvernement fédéral et les municipalités, avec une large proportion des fonds budgétaires fédéraux canalisée directement dans les caisses des collectivités locales, ruine la capacité des États d'exercer un contrôle sur les activités qui se déroulent sur leur territoire. La duplication des programmes, conjuguée à l'absence d'intégration et de coordination, conduit à un gaspillage des ressources, à un accroissement des coûts de production et à des inégalités dans l'accès aux services publics, les populations pauvres vivant dans des municipalités peu privilégiées retirant moins de bénéfices sociaux que les populations aux revenus plus élevés vivant dans des municipalités financièrement avantagées. Dans la mesure où les contraintes macroéconomiques vont rester en place encore un certain temps, dans la mesure aussi où la réaction nationale est une opposition à des accroissements supplémentaires de la charge fiscale, et par conséquent à toute possibilité infime d'augmentation de la taxation, des réclamations afin que soient réduits les gaspillages dans l'utilisation des ressources budgétaires s'élèvent à travers tout le pays. Pourtant, les inégalités verticales et horizontales et les antagonismes sévères qui caractérisent actuellement la fédération brésilienne

rendent très difficile toute progression dans cette direction, sans une réforme en profondeur du fédéralisme fiscal au Brésil.