

Étude économique du Brésil, 2009

Comment le Brésil fait-il face à la crise financière et économique mondiale ?

Comment améliorer les perspectives de croissance de l'économie brésilienne à long terme ?

Que faire pour davantage améliorer les politiques macroéconomiques ?

Comment rendre le système d'imposition indirecte plus efficace ?

Peut-on atténuer la pression fiscale sur les revenus du travail ?

Quelles mesures pourraient être prises pour améliorer le rapport coût-efficacité des opérations des administrations publiques ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

L'Observateur ocde

Résumé

La crise financière et économique mondiale n'a pas épargné le Brésil. Mais une reprise s'enclenche, qui devrait s'affirmer dans le second semestre de 2009 et en 2010. La poursuite de l'assainissement macroéconomique – à la faveur d'un cadre de politique économique approprié, associant un ciblage de l'inflation, un taux de change flexible et une gestion budgétaire fondée sur des règles – conjuguée à une position d'engagements extérieurs beaucoup plus favorable, a favorisé la résilience de l'économie. Néanmoins, les décideurs publics ne devraient pas perdre de vue les défis à long terme qu'il faudra relever pour consolider le potentiel de croissance de l'économie et combler plus rapidement l'écart de niveau de vie par rapport à la zone OCDE.

Recueillir les fruits de la consolidation macroéconomique

La réaction à court terme des autorités à la crise économique et financière mondiale a été dans l'ensemble appropriée. Les mesures décisives prises pour maintenir les liquidités dès l'amorce de la crise ont été importantes, et il y a peut-être place pour un nouvel assouplissement monétaire dans les prochains mois. La politique budgétaire a été assouplie pour des raisons conjoncturelles et discrétionnaires sans que la viabilité de la dette à long terme soit compromise, mais de nouvelles actions volontaristes seraient inopportunes, sauf si l'activité se dégrade davantage. La réforme structurelle devrait viser principalement à maîtriser la croissance des dépenses pour favoriser un ajustement budgétaire continu, et à instaurer de nouvelles mesures de dérégulation financière prévoyant l'élimination progressive des coefficients de réserves obligatoires applicables aux banques et la suppression des opérations actuelles de crédit administré.

Réformer la fiscalité indirecte et les prélèvements sur le travail

Le système fiscal du Brésil est complexe, mais en outre il favorise une concurrence fiscale abusive entre les États fédérés et pèse lourdement sur le travail. Ces problèmes doivent être résolus. Les autorités envisagent d'unifier la législation des États sur la TVA, de remplacer les prélèvements fédéraux sur le chiffre d'affaires et la masse salariale des entreprises par une TVA fédérale et d'alléger la pression fiscale sur les revenus du travail. Un programme de réforme bien conçu est en cours d'examen au Congrès. Un soutien sera nécessaire, surtout dans les administrations des États, pour faire en sorte que la réforme génère des gains d'efficacité et appuie les efforts d'ajustement budgétaire en cours.

Cette synthèse présente la partie « évaluation et recommandations » de l'Étude économique du Brésil. Un projet de cette Étude a été rédigé par le Département des affaires économiques et examiné lors d'une réunion du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé de représentants des 30 pays membres et de la Commission européenne, qui s'est tenue le 4 juin 2009. Cette étude est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Améliorer le rapport coût-efficacité des activités gouvernementales

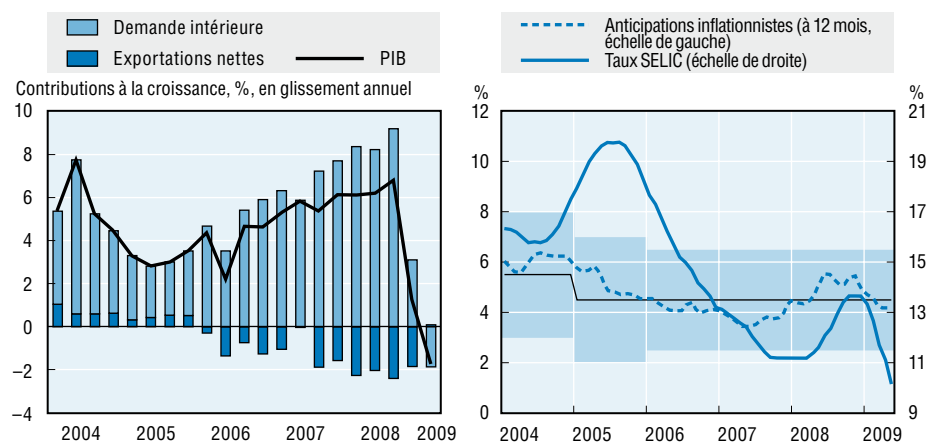
Le Brésil est un pays très dépensier en comparaison des autres économies de marché émergentes et, à certains égards, par rapport aux pays de l'OCDE. Mais les résultats obtenus ne sont pas toujours à la hauteur des dépenses ; on peut donc penser qu'il est possible d'améliorer considérablement l'efficacité des opérations des administrations publiques. Des initiatives visant à renforcer la planification à long terme et à atténuer les rigidités à la baisse des crédits budgétaires seraient particulièrement payantes. Des avancées dans ce domaine permettraient aux décideurs publics de définir avec plus de précision des programmes efficaces par rapport à leur coût et d'obtenir des financements appropriés pour ces programmes, notamment par un redéploiement des ressources budgétaires. ■

Comment le Brésil fait-il face à la crise financière et économique mondiale ?

Les conditions financières intérieures se sont considérablement durcies avec la dégradation des perspectives financières et économiques mondiales dès la mi-septembre 2008. L'offre de crédits étrangers aux entreprises brésiliennes, notamment aux exportateurs, avait été abondante avant la crise, mais elle s'est rapidement asséchée. Le coût des emprunts intérieurs a vivement augmenté, et le réal s'est déprécié de plus de 40 % entre les points hauts de la mi-2008 et la fin de l'année. L'activité a chuté au dernier trimestre, entraînée par un effondrement de la production industrielle, surtout dans les secteurs sensibles aux conditions de crédit, en particulier l'automobile, et par un déstockage massif à partir de niveaux élevés. La demande adressée aux exportations brésiliennes a également commencé de faiblir vers la fin de l'année. Mais ces tensions étaient nettement plus modérées que celles qu'ont connues les autres grandes économies de marché émergentes. Cela tient essentiellement à la consolidation continue de l'ajustement macroéconomique après la mise en flottement du réal – à la faveur d'un cadre d'action conjuguant un ciblage de l'inflation, un taux de change flottant, une politique budgétaire fondée sur des règles et une gestion prudente de la dette publique. Ce dispositif a induit une décrue progressive de l'inflation et de l'endettement public et atténué les vulnérabilités externes. Ces facteurs se sont avérés essentiels pour accroître la résilience aux chocs externes et pour rehausser le potentiel de croissance de l'économie. La performance relativement satisfaisante du Brésil en dépit de la crise s'explique aussi par le fait que le secteur bancaire se porte bien et que les entreprises non financières et les ménages ne souffrent pas des problèmes de bilans qui sont au cœur même des difficultés financières dans d'autres pays. De fait, certains signes montrent que l'économie amorce une reprise, encore que les perspectives économiques mondiales demeurent extrêmement incertaines.

La banque centrale est intervenue de façon décisive pour renforcer les liquidités sur le marché monétaire intérieur : les coefficients de réserve obligatoire applicables aux banques, qui étaient traditionnellement stricts, ont été abaissés à raison de 3.5 % du PIB entre septembre et décembre 2008. En outre, les autorités ont incité les grandes institutions financières à racheter les portefeuilles de prêts des petits établissements, particulièrement touchés par la dégradation du marché du crédit. Comme dans les précédentes périodes de difficultés financières, des interventions sur le marché des changes ont été réalisées d'une manière transparente ; elles avaient pour but de soutenir les liquidités dans une période de transactions peu abondantes et d'atténuer l'instabilité excessive du

Graphique 1.
CROISSANCE ET POLITIQUE MONÉTAIRE, 2004-2009



Source : IBGE et Banque centrale du Brésil.

taux de change. L'assouplissement de l'orientation de la politique monétaire à partir de janvier 2009 a été approprié : les taux d'intérêt *ex ante* réels sont tombés à des points bas sans précédent. *Un nouvel assouplissement monétaire à court terme serait sans doute possible, suivant la vigueur de la reprise et l'évolution des anticipations inflationnistes au cours des prochains mois.*

La réponse de la politique budgétaire à la crise a consisté à alléger la pression fiscale sur certains secteurs, dont l'industrie des véhicules à moteur et la construction, et sur les transactions financières. Les pertes de recettes conjoncturelles associées aux stabilisateurs budgétaires automatiques induiront un soutien budgétaire supplémentaire, de même que l'augmentation de la durée d'indemnisation du chômage et l'accroissement des dépenses lié aux hausses du salaire minimum et du niveau de protection sociale, au développement des infrastructures et aux programmes de logements sociaux. Selon les prévisions de l'OCDE, l'excédent primaire consolidé reviendrait de 4.6 % du PIB (avant le transfert de 0.5 % du PIB vers le nouveau Fonds souverain) en 2008 à 2.3 % en 2009, ce qui est prêt de la cible officielle de 2.5 % du PIB. Des injections de capital dans la BNDES (Banque nationale de développement économique et social) et dans d'autres banques publiques, pour un montant de quelque 4 % du PIB, permettent à ces institutions d'accroître leurs opérations de prêt. *À terme, il est conseillé aux autorités de laisser jouer librement les stabilisateurs automatiques, plutôt que de recourir à de nouvelles interventions discrétionnaires, sauf si la baisse d'activité est plus prononcée que prévue.* L'accroissement supplémentaire du déficit budgétaire nécessaire pour financer de nouvelles mesures discrétionnaires pèserait sur les marchés de capitaux et évincerait ainsi le secteur privé dans un contexte particulièrement difficile pour le crédit. En outre, une action budgétaire contracyclique entraînant une augmentation durable des engagements de dépenses serait incompatible avec les efforts déployés pour éviter une nouvelle poussée des dépenses courantes. Le rythme de l'assouplissement monétaire sera certainement freiné si la confiance dans le programme budgétaire est érodée. ■

Comment améliorer les perspectives de croissance de l'économie brésilienne à long terme ?

La croissance annuelle du PIB a atteint 4.7 % en moyenne sur la période 2004-08, soit plus du double du résultat des cinq années précédentes qui avaient suivi la mise en flottement du réal. Il est particulièrement prometteur de constater que cette croissance plus soutenue entraîne des améliorations tangibles de la répartition du revenu, qui reste néanmoins notoirement inégale au Brésil. Mais pour que la performance vigoureuse de ces dernières années se maintienne, il faut se garder de relâcher les efforts. *Les pouvoirs publics devront faire fructifier les acquis et aller de l'avant dans les secteurs où les progrès ont été moins substantiels qu'escompté.* C'est le cas de la réforme de la fiscalité indirecte et des prélèvements sur le travail, mais aussi des initiatives visant à accroître l'efficacité des activités administratives, qui sont analysées en détail dans la présente *Étude*. En outre, de nouveaux défis sont apparus, notamment en ce qui concerne le cadre réglementaire requis pour la mise en valeur des gisements pétroliers et gaziers récemment découverts en mer, ainsi que l'utilisation des recettes budgétaires correspondantes. Il faudra s'attaquer sans délai à ces problèmes afin que le Brésil puisse utiliser au mieux ses ressources naturelles pour offrir des dividendes aux générations futures. ■

Que faire pour davantage améliorer les politiques macroéconomiques ?

Le bilan budgétaire du Brésil est exemplaire, si l'on en juge par la réalisation des objectifs en matière d'excédents budgétaires primaires. Ce résultat, s'ajoutant à une gestion prudente de la dette publique, se solde par une réduction progressive de l'endettement public. En outre, l'État affiche aujourd'hui une position extérieure créditrice ; par conséquent, à la différence des épisodes passés, la dynamique de la dette publique ne subit plus l'effet préjudiciable d'une dépréciation du taux de change. Ces résultats sont d'autant plus remarquables

que l'endettement public a toujours été la principale source de vulnérabilité macroéconomique. Grâce à des augmentations de recettes, les autorités sont parvenues à poursuivre l'ajustement budgétaire, malgré des marges de manœuvre limitées par la montée régulière des dépenses courantes au fil des ans et par les fortes rigidités à la baisse présentes dans le budget. De fait, les dépenses primaires des administrations publiques ont augmenté de près de 7 % de PIB depuis la stabilisation macroéconomique intervenue en 1994, pour avoisiner 32.5 % du PIB en 2008. Il faudra donc prendre des mesures pour enrayer une nouvelle poussée des dépenses dans l'avenir. *À cet effet, on pourrait plafonner l'accroissement des dépenses.* Des tentatives pour mettre en place un tel plafond ont été faites par le passé, et un projet de loi dans ce sens attend l'approbation du Congrès. Des mesures publiques dans ce domaine sont importantes pour permettre un rééquilibrage des dépenses budgétaires au profit des dépenses d'équipement, ce qui serait en phase avec les efforts déployés par les autorités pour développer les infrastructures et réallouer des crédits budgétaires aux programmes présentant un bon rapport coût-efficacité.

Au fil des ans, beaucoup a été fait pour assainir la situation financière du système de retraite. Parmi les réformes des paramètres, une réforme complète des droits à pension des travailleurs du secteur privé a été mise en œuvre en 1998 afin de décourager les départs anticipés et de favoriser la création de plans d'épargne retraite complémentaires. Le régime de sécurité sociale des fonctionnaires a été réformé en 2003, même s'il reste à adopter plusieurs dispositions, notamment la création de fonds de pension complémentaires pour les salariés de l'État. Plus récemment, pour un respect plus strict du régime des travailleurs du secteur privé, des mesures d'application et d'administration plus efficaces ont été décidées ; en particulier, le recouvrement des cotisations de sécurité sociale est transféré du ministère de la Sécurité sociale à l'Administration fédérale des impôts. Un retour en arrière sur ce plan serait regrettable. La croissance économique vigoureuse de ces dernières années, qui s'est traduite par une hausse des revenus et de nombreuses créations d'emplois dans le secteur formel, a contribué à stabiliser le déficit du système de sécurité sociale. Mais des mesures complémentaires permettraient de renforcer la stabilité financière à long terme du système. C'est là un point important, car les pensions des travailleurs du secteur privé représentent environ un tiers des dépenses primaires fédérales, et les pensions des fonctionnaires sont une charge financière de plus en plus lourde pour les États et les communes. Dans le droit fil des recommandations précédentes de l'OCDE, *des dispositions relatives à l'âge minimum d'ouverture des droits pourraient être introduites dans le régime de retraite du secteur privé fondé sur la durée des cotisations ; le lien entre les prestations de retraite et le salaire minimum devrait être rompu, mais le pouvoir d'achat de la pension minimum pourrait être au moins maintenu, peut-être en l'indexant sur un indice des prix qui reflète mieux le panier de consommation des pensionnés ; enfin, il faudrait publier une réglementation autorisant la création de fonds de pension complémentaires pour les fonctionnaires, de préférence à cotisations définies et avec des droits à prestations alignés sur ceux du secteur privé.*

Le ratio dette publique/PIB devrait rester proche de 40 % en 2009-10, avant de redescendre progressivement aux alentours de 35 % dans le moyen terme. Cette performance est digne d'éloges, mais il n'en demeure pas moins nécessaire de faire preuve d'une prudence continue dans la gestion financière et d'un engagement sans faille pour la consolidation de l'ajustement budgétaire. En effet, la dette publique brute du Brésil reste élevée en comparaison des économies de marché émergentes comparables, et la baisse rapide du ratio dette nette/PIB à la fin de 2008 a été due essentiellement à une forte dépréciation du taux de change et non à des efforts budgétaires accrus, étant donné que le secteur public est maintenant un créancier extérieur net. *Les discussions de politique économique devraient se focaliser sur la fixation du niveau d'endettement public que les autorités*

jugent approprié pour le long terme, ainsi que des objectifs correspondants. Le débat sur cette question devrait tenir compte de la nécessité de se préparer à l'apparition d'engagements à plus long terme, notamment ceux liés au système de retraite. À cette fin, le Brésil dispose déjà d'instruments budgétaires pour la planification et l'évaluation des politiques à long terme, tels que la loi d'orientation budgétaire (LDO) et l'enveloppe budgétaire (PPA). Un aspect particulièrement important tient à l'utilisation des économies budgétaires résultant d'un allègement probable du service de la dette au cours des prochaines années. Il apparaît justifié d'utiliser ces gains pour accélérer le remboursement de la dette, alléger la pression fiscale tout en s'attaquant aux carences notoires du système fiscal brésilien (examinées plus loin) et redéployer au moins une partie des crédits budgétaires en faveur de programmes d'un bon rapport coût-efficacité, ce qui s'accorderait avec les efforts en cours pour améliorer l'efficacité des activités des administrations publiques.

Les autorités ont exprimé leur intention de redéfinir la règle budgétaire en fonction du solde budgétaire (nominal) global et non de l'excédent budgétaire primaire. *Ce serait là une évolution positive.* Il est logique de se focaliser sur l'excédent budgétaire primaire lorsque les échéances de la dette sont courtes et que la grande majorité de la dette publique négociée est assortie de taux d'intérêt variables ou indexés sur le taux de change. Dans un tel contexte, les paiements d'intérêts sont exagérément sensibles aux fluctuations à court terme du taux de change et aux variations de l'orientation monétaire. Mais cette situation est en train de changer : l'ajustement budgétaire continu et la gestion prudente de la dette publique ont entraîné un accroissement de la durée moyenne des titres négociés et réduit considérablement les parts de la dette à taux variable et des instruments indexés sur le taux de change ou libellés en monnaies étrangères dans le stock d'engagements financiers publics. Dans ce nouveau contexte stratégique, mettre l'accent sur le solde budgétaire global et non sur un agrégat budgétaire excluant les paiements d'intérêts serait opportun, car le solde budgétaire global du secteur public consolidé est resté déficitaire en dépit des précédentes hausses successives de l'objectif d'excédent primaire et du respect continu de la règle budgétaire. Si la règle budgétaire est redéfinie, il serait souhaitable d'accorder une attention croissante aux tendances du solde budgétaire global en vue de son adoption future comme objectif budgétaire. Cela assurerait une transition en douceur à la nouvelle règle budgétaire plus appropriée, tout en contribuant à raffermir la confiance dans le cadre d'action publique.

Le cadre de politique monétaire du Brésil a changé radicalement il y a dix ans, lorsque les autorités ont laissé le real flotter librement. Le régime actuel, qui conjugue un ciblage de l'inflation et un taux de change flexible, fonctionne de façon satisfaisante, ainsi qu'on l'a noté dans les précédentes *Études*. La politique monétaire a été menée de manière anticipative, et le bilan de la banque centrale dans la lutte contre l'inflation s'est amélioré au fil des ans. La décision prise fin 2008 de libérer une partie des réserves obligatoires des banques commerciales auprès de la banque centrale a été cruciale pour maintenir le crédit lorsque la crise financière et économique mondiale s'est aggravée. Néanmoins, *le régime actuel de réserves obligatoires pourrait être nettement assoupli pour un large éventail de dépôts bancaires.* Il faut chercher à aller de l'avant dans ce domaine, car cela permettrait d'alléger la charge fiscale implicite sur les revenus financiers, et d'abaisser ainsi les coûts d'intermédiation. La plupart des pays qui ont adopté le ciblage de l'inflation comme cadre de politique monétaire ont réduit ou supprimé ces obligations.

Il faut aussi revoir les réglementations existantes sur la distribution du crédit à certains secteurs, en particulier l'agriculture et le logement, notamment par des mécanismes d'épargne obligatoire. Ces prescriptions avaient été instaurées

dans une période où les marchés financiers étaient moins développés, et où les carences de marché auraient empêché de fournir des crédits suffisants à d'importants secteurs d'activité. Mais le maintien des mécanismes de crédit administré risque de freiner l'expansion des circuits financiers et d'entraîner une mauvaise allocation des ressources. *Il faudrait supprimer progressivement ces restrictions afin d'améliorer l'efficacité du secteur financier et de rémunérer correctement l'épargne à long terme.* Comme c'est le cas des réserves obligatoires des banques, ces contraintes affectant l'allocation du crédit représentent un impôt sur le revenu financier, qui retentit sur le coût de l'intermédiation. Une réforme dans ce domaine pourrait donc avoir des retombées considérables car elle réduirait les taux d'intérêt réels toujours élevés applicables aux agents n'ayant pas accès à des conditions de crédit favorables, facteur qui pèse lourdement sur le potentiel de croissance de l'économie. ■

Comment rendre le système d'imposition indirecte plus efficace ?

Les autorités prennent des mesures appropriées pour remédier aux sérieuses carences du système d'imposition. Des résultats considérables peuvent être atteints en termes d'une croissance économique plus rapide et d'une amélioration du bien-être. Un projet de loi soumis au Congrès en février 2008 prévoit de réformer la taxe sur la valeur ajoutée perçue par les États et d'alléger la pression fiscale sur le chiffre d'affaires des entreprises et sur les revenus du travail. Fragmenté, complexe et en fréquente mutation, le système d'imposition indirecte brésilien est particulièrement pesant pour les entreprises. La pression fiscale sur les revenus du travail est également forte, les cotisations de sécurité sociale onéreuses se conjuguant avec une multitude de prélèvements supplémentaires sur la masse salariale des entreprises. Le programme de réforme, dans l'ensemble bien conçu, reconnaît la nécessité de fixer soigneusement les nouveaux taux d'imposition, car il couvre la plupart des prélèvements indirects au niveau fédéral et à celui des États. Pendant la mise en œuvre de la réforme, il faudra éviter les pertes de recettes, que le Brésil ne peut guère se permettre dans une période de consolidation de l'ajustement budgétaire, et ce jusqu'à ce que les pressions à la hausse sur les dépenses se soient atténuées. Mais, à près de 36 % du PIB en 2008, selon les estimations de l'OCDE, la ponction fiscale au Brésil est élevée par rapport aux économies de marché émergentes comparables, de sorte que de nouvelles augmentations d'impôts sont déconseillées. Il est donc indiqué de mettre en place un mécanisme déclencheur entraînant un recalibrage des taux d'imposition si les rentrées augmentent en termes réels d'un montant déterminé. En tout état de cause, *l'idée de mettre en œuvre la réforme de façon progressive est très pertinente, car cela permettrait le cas échéant d'effectuer des ajustements concernant la fixation des taux et l'administration de l'impôt.*

Le projet de réforme de la taxe sur la valeur ajoutée au niveau des États – ICMS – vise à limiter les possibilités de concurrence fiscale excessive entre États. Sous le régime actuel, les États sont libres de fixer la législation relative à l'ICMS pour les transactions à l'intérieur de l'État ; aussi ont-ils souvent utilisé l'ICMS comme instrument de politique industrielle en accordant des allègements fiscaux pour les investissements. Plusieurs incitations fiscales ont été déclarées illégales par les autorités judiciaires, parce qu'elles n'ont pas été validées par un conseil inter-États (CONFAZ), seul habilité à entériner les initiatives des États dans ce domaine. Le gouvernement prévoit de s'attaquer à ce problème en uniformisant les taux et les bases sur tout le territoire et en imposant des sanctions plus lourdes en cas d'infraction. Le projet de réforme prend en compte les incitations accordées avant le 5 juillet 2008 et prévoit que les dispositions mises en place après cette date et jusqu'à ce que la réforme fiscale soit approuvée par le Congrès seront maintenues, si elles sont entérinées par les États. *Le maintien des incitations accordées avant juillet 2008 se comprend pour des raisons contractuelles, mais les incitations accordées pendant les délibérations du Congrès sur la réforme devraient être annulées.*

En outre, l'ICMS est perçue au point d'origine, encore que des dispositions spéciales permettent de taxer les échanges inter-États à un taux réduit. En conséquence, les États exportateurs sont réticents à rembourser les crédits obtenus dans d'autres juridictions. L'accumulation de crédits non remboursés fait que le système fiscal crée un biais à l'encontre des exportations, problème qui reste pour l'essentiel non résolu. Les autorités se proposent d'y remédier en transférant progressivement la plus grande partie de la collecte au point de destination et en réduisant les délais de remboursement des crédits de taxe sur la valeur ajoutée. Ces deux initiatives seront tout à fait judicieuses. Néanmoins, *il conviendrait de transférer la totalité de la collecte au point de destination, de sorte qu'aucun des biens et services assujettis à l'ICMS ne soit taxé à l'origine*. Cela simplifierait encore le système fiscal.

La taxation à destination entraînerait un important redéploiement des recettes fiscales entre les États. Le projet de réforme gouvernemental remédie à cette difficulté en renforçant les politiques de développement régional, notamment par la création d'un Fonds de développement régional (FNDR). Des efforts dans ce domaine sont très souhaitables, car les mécanismes actuels de financement du développement régional se focalisent sur les États les plus pauvres et ne répondent donc pas aux besoins des zones défavorisées situées dans les régions les plus prospères du pays. *Le Fonds de développement régional devra être conçu de façon à favoriser la contestabilité dans l'utilisation de l'aide au développement*. Par ailleurs, les États peu développés, qui sont des importateurs nets de biens assujettis à l'ICMS, seront vraisemblablement les principaux bénéficiaires du déplacement du point de collecte, mais ils risquent aussi de connaître des contraintes de capacité pour administrer la nouvelle ICMS. Par conséquent, *il incombe à l'administration fédérale de fournir une assistance technique aux États dont les capacités administratives sont insuffisantes*. ■

Peut-on atténuer la pression fiscale sur les revenus du travail ?

Les précédentes initiatives de réforme ont réduit la pression fiscale sur le chiffre d'affaires des entreprises. C'est ainsi qu'en 2003-04 les prélèvements fédéraux (PIS et Cofins) ont été convertis en taxes sur la valeur ajoutée, encore que les entreprises dans beaucoup de secteurs, tels que les services, et celles qui acquittent leurs impôts selon des régimes présomptifs (SIMPLES par exemple) continuent de le faire sur la base du chiffre d'affaires et non de la valeur ajoutée. La taxation du chiffre d'affaires a un effet cascade particulièrement préjudiciable à la compétitivité des exportations du Brésil. Le projet actuel du gouvernement vise à faire un pas de plus en réduisant la pression fiscale sur les revenus du travail par la suppression du *Salário-Educação*, prélèvement fédéral sur la masse salariale des entreprises, et par un allègement des cotisations sociales patronales. Des avancées dans ce domaine sont particulièrement salutaires car, on l'a vu dans les précédentes Études, une ponction fiscale élevée sur les revenus du travail encourage les activités informelles, surtout parmi les travailleurs à faible revenu. Mais il subsiste un certain nombre de taxes parafiscales sur les revenus du travail, notamment les cotisations au système « S » (financement du développement sectoriel et des programmes de formation de la main-d'œuvre) et les cotisations à l'INCRA (programme de développement agricole) qui coûtent aux employeurs près de 3.5 % de la masse salariale. *Ces cotisations pourraient être éliminées à terme ou, comme on l'a préconisé pour le système « S » dans les Études précédentes, elles pourraient être transformées en redevances d'utilisation, de façon que les services actuellement fournis par les institutions affiliées correspondent mieux aux besoins du marché. S'agissant des cotisations patronales de sécurité sociale, on pourrait envisager de les abaisser pour les travailleurs à bas salaire*. Bien entendu, le coût de l'abandon de recettes fort utiles en période de consolidation de l'ajustement budgétaire doit être jaugé au regard de l'impact qu'un assouplissement plus marqué des relations du travail aurait sur les rentrées fiscales. ■

Quelles mesures pourraient être prises pour améliorer le rapport coût-efficacité des opérations des administrations publiques ?

Le rapport des dépenses publiques au PIB est particulièrement élevé compte tenu du niveau de revenu du Brésil et au regard des économies de marché comparables. À elles seules, les dépenses publiques d'éducation et de santé représentent près de 9 % du PIB, ce qui en fait le second poste de dépenses après la protection sociale. Mais les indicateurs de performance ne reflètent pas toujours le niveau élevé des dépenses financées sur fonds publics, ce qui laisse à penser que la prestation de services est inefficace, et non sous-financée. Dans le secteur de l'éducation, d'importants efforts ont été déployés pour accroître les taux de scolarisation, surtout dans le secondaire, uniformiser la capacité de dépense des entités infranationales, qui assurent la plus grande partie des dépenses d'éducation, et mettre en place des évaluations de résultats systématiques pour les élèves et les établissements. Ces initiatives ont été un succès, particulièrement en assurant une couverture quasi totale de la scolarisation aux niveaux primaire et secondaire inférieure. Mais la performance des élèves brésiliens demeure comparativement faible à l'aune de tests internationaux standardisés tels que les tests PISA. Il faut du temps pour que les initiatives politiques innovantes produisent des améliorations durables de la performance, et le suivi est essentiel. *Par conséquent, les autorités devraient en priorité améliorer la qualité des services dans les niveaux d'enseignement où une couverture totale – ou quasi totale – est déjà assurée.* Comme il a été vu dans les *Études* précédentes, les retombées les plus importantes des réformes pour accélérer la croissance économique sont probablement liées à l'accumulation du capital humain, surtout en ce qui concerne les compétences de base.

Dans le secteur de la santé, un certain nombre d'indicateurs de performance conventionnels se situent à des niveaux comparables aux moyennes de la zone OCDE. Après la décentralisation de la prestation des services au début des années 90, l'accent a été mis à juste titre sur le renforcement des soins préventifs. Mais dans un cadre décentralisé, le rapport coût-efficacité dépend de la capacité des prestataires à exploiter les économies d'échelle et de gamme. S'agissant des initiatives intercommunales pour l'achat de services et des dispositifs flexibles d'administration des hôpitaux et de gestion des ressources humaines, le bilan est dans l'ensemble positif. *Ces initiatives pourraient être plus largement diffusées aux niveaux infranationaux d'administration.* La mise en lumière des initiatives couronnées de succès serait une étape importante vers la définition de pratiques optimales à suivre par les décideurs publics.

Comme dans les autres pays fédéraux, les mécanismes de financement de la prestation décentralisée reposent souvent sur des transferts inter-administrations. Les transferts fédéraux aux États et aux communes sont pour l'essentiel des dotations forfaitaires liées au partage des recettes collectées par l'administration fédérale. Les administrations infranationales jouissent d'une autonomie totale dans l'utilisation de ces ressources, prérogative qui leur est conférée par la Constitution. Les dotations volontaires, qui peuvent être conditionnelles, représentent une faible part des transferts inter-administrations. Apparemment, il n'existe que des possibilités limitées de créer des incitations à améliorer le rapport coût-efficacité du système de transferts. Mais un certain nombre d'initiatives se détachent dans ce domaine. Le cas de l'éducation est particulièrement instructif, dans la mesure où l'introduction de transferts conditionnels et de transferts de péréquation pour la prestation des services (dans le cadre du FUNDEF, puis du FUNDEB) a été essentielle pour financer l'expansion du réseau d'écoles communales, surtout dans les régions reculées du pays. Vu le succès de ces initiatives, on peut penser que *le gouvernement fédéral pourrait renforcer les incitations à accroître l'efficacité en appliquant plus largement la conditionnalité dans les transferts volontaires et en offrant des gratifications pour les bonnes performances.* Des initiatives dans ce sens permettraient de s'appuyer sur le système de transferts

inter-administrations pour améliorer l'efficacité, sans pour autant empiéter sur l'autonomie infranationale en matière d'élaboration des politiques et d'utilisation des fonds partageables.

Les institutions budgétaires du Brésil ont été renforcées dans le cadre des réformes structurelles macroéconomiques. Jusque-là, des années d'inflation chronique avaient favorisé la gestion financière à court terme au détriment de la planification à long terme et de la budgétisation axée sur les résultats. Un certain nombre d'instruments budgétaires sont désormais disponibles, notamment une enveloppe budgétaire quadriennale (PPA), qui définit les priorités d'action à long terme du gouvernement, et une loi d'orientation budgétaire sur trois ans (LDO), qui fixe les objectifs budgétaires des lois de finances annuelles. Ce dispositif institutionnel est adapté aux besoins du Brésil en matière d'élaboration des politiques, et le bilan à ce jour est dans l'ensemble positif, même si de nouvelles améliorations sont possibles. Autre aspect important : les objectifs d'action définis dans les lois de finances annuelles doivent refléter et appuyer les objectifs à long terme fixés dans la PPA et les objectifs budgétaires à moyen terme inscrits dans la LDO, mais cet ordre de priorités est souvent inversé. En conséquence, et surtout dans les périodes de tensions budgétaires, les considérations à court terme ont souvent pris le pas sur les orientations à long terme. Afin de remédier à cette situation, *il faut redoubler d'efforts pour améliorer l'intégration et la cohérence des priorités d'action fixées dans la PPA et des objectifs inscrits dans les LDO et dans la loi de finances annuelle*. Des avancées dans ce domaine sont un préalable majeur pour une évaluation régulière des résultats des politiques et pour une utilisation rentable du dispositif budgétaire institutionnel existant comme instrument de gestion budgétaire.

Les efforts déployés pour accroître l'efficacité des activités gouvernementales ne porteront leurs fruits que si les crédits budgétaires peuvent être redéployés vers les programmes les plus efficaces par rapport à leur coût. Néanmoins, ainsi qu'on l'a noté dans les précédentes *Études*, la flexibilité requise pour une budgétisation axée sur les résultats est contrariée par un certain nombre de rigidités institutionnelles. Par exemple, une grande partie des recettes sont affectées : c'est le cas notamment des prélèvements fédéraux (*contribuições*) instaurés au fil du temps pour financer de multiples programmes sociaux (voir ci-dessous). Compte tenu du partage obligatoire des recettes fédérales avec les administrations infranationales, on estime que près de 90 % des recettes fédérales sont affectées. En outre, des plafonds de dépenses globaux obligatoires, notamment pour les soins de santé et l'éducation, ont été instaurés au fil des ans pour assurer le financement d'une série de programmes, indépendamment de leur rapport coût-efficacité. *Les mesures destinées à rendre la budgétisation plus flexible devraient viser une élimination progressive des mécanismes d'affectation des recettes et des plafonds de dépenses globaux*. De la sorte, l'élaboration et la planification du budget seraient davantage guidées par des considérations d'efficacité et par les priorités d'action du gouvernement que par l'évaluation aux coûts d'acquisition et les tendances des recettes à court terme. En outre, une flexibilité budgétaire accrue appuierait les efforts en vue de contenir la hausse des dépenses courantes, car il serait alors plus aisé de supprimer les programmes qui ne sont pas jugés efficaces par rapport à leur coût, mais dont le financement est assuré par des engagements de dépenses.

Conformément à la législation brésilienne, les crédits budgétaires peuvent être discrétionnaires, comme ceux destinés aux dépenses d'équipement, ou non discrétionnaires, ce qui est le cas des pensions et des salaires. Les crédits afférents aux programmes discrétionnaires relèvent des autorités : autrement dit, pour l'exécution de ces programmes, l'exécutif peut fixer des plafonds inférieurs à ceux approuvés par le Congrès. Cette prérogative est souvent exercée,

parce que le Parlement a lui-même le droit de modifier l'enveloppe budgétaire soumise par le gouvernement dans le projet de loi de finances ; les recettes sont ajustées à la hausse sur la base d'hypothèses optimistes afin de prendre en compte des dépenses discrétionnaires plus élevées. Néanmoins, l'annulation de crédits destinés aux programmes discrétionnaires complique la gestion des dépenses et la planification budgétaire, surtout pour les dépenses d'équipement. De surcroît, les rigidités en termes de dépenses se trouvent favorisées par la mise en place de mécanismes destinés à protéger les programmes prioritaires contre toute annulation. *Par conséquent, la possibilité de rendre obligatoires les crédits budgétaires pour les programmes discrétionnaires pourrait être envisagée dans le long terme, mais uniquement après la suppression des rigidités actuelles, notamment les plafonds de dépenses globaux obligatoires et les mécanismes d'affectation des recettes. De plus, il faudrait mettre en place une coopération plus étroite entre les branches exécutive et législative pour faire en sorte que les prévisions de recettes et de dépenses soient plausibles, à la fois dans le projet de loi de finances et dans le budget approuvé par le Congrès.*

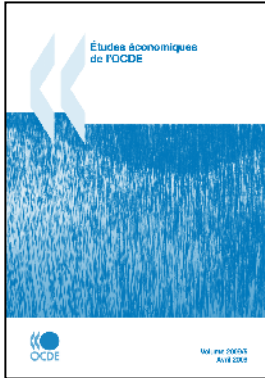
La découverte de grands gisements pétroliers et gazières en eau profonde au large de la côte sud-est du Brésil pourrait bien se traduire par un doublement des réserves prouvées du pays, qui atteignent actuellement quelque 14 milliards de barils, encore que les estimations officielles ne soient pas disponibles pour l'instant. Selon l'Agence internationale de l'énergie, le Brésil détient quelque 40 % des réserves en mer inexploitées connues en dehors de la zone de l'OPEP. Différentes solutions sont envisagées pour exploiter ces gisements. Le régime actuel repose sur des concessions ; des droits de propriété sur les réserves d'hydrocarbures sont transférés aux concessionnaires. Pour l'exploitation des nouveaux gisements, les autorités envisagent de mettre en place des mécanismes de partage de la production, étant donné que les coûts de production sont élevés et le risque d'exploration relativement bas, tout en maintenant le régime de concession pour les blocs qui ont déjà été mis en adjudication. *La définition du cadre réglementaire applicable aux nouveaux gisements est importante de sorte que leur exploitation ne soit pas retardée par l'incertitude réglementaire.* Il est particulièrement nécessaire d'assigner un rôle clair au régulateur sectoriel dans le nouveau cadre juridique.

Il faudra mettre en place un accord pour partager, entre les différents niveaux d'administration, les recettes résultant de l'exploitation des nouvelles réserves pétrolières et gazières en mer. À l'heure actuelle, le produit des redevances et des autres prélèvements revient pour l'essentiel aux communes et États côtiers qui possèdent des droits de propriété sur les champs en mer. Seule une fraction limitée des recettes est partagée avec les entités administratives non productrices. Le maintien du régime actuel accentuerait probablement cette concentration des recettes dans une poignée de communes. De plus, en règle générale, les localités bénéficiaires utilisent les recettes tirées des hydrocarbures principalement pour financer des dépenses de fonctionnement, qui ont peu de retombées à long terme. *Il serait donc souhaitable de mettre en place un nouveau mécanisme pour partager entre les différents niveaux d'administration les recettes résultant des nouveaux champs pétroliers, de telle façon que ces ressources soient épargnées et/ou consacrées à des programmes susceptibles d'avoir des retombées bénéfiques pour les générations futures.* Le fonds souverain récemment créé pourrait être utilisé pour épargner les recettes revenant à l'administration fédérale et/ou pour lisser les fluctuations passagères du budget liées à la conjoncture et au cycle des prix du pétrole. ■

**Pour plus
d'informations**

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter :
Luiz de Mello, courriel : luiz.demello@oecd.org, tél. : +33 1 45 24 87 52 ou
Mauro Pisu, courriel : mauro.pisu@oecd.org, tél. : +33 1 45 24 87 04.

Références



Études économiques : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/librairie.

Pour plus d'informations : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco-fr.

Perspectives économiques n° 85, juin 2009. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2009. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/economie/objectifcroissance2008.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.centre@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/berlin

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.