

Les Études du CERI  
N° 140 - décembre 2007

## **Mondialisation et politique fiscale au Brésil**

Alexandrine Brami Celentano  
Jean-Marc Siroën

## Mondialisation et politique fiscale au Brésil

### Résumé

Depuis les années 1970 on observe dans le monde un mouvement de démocratisation, d'ouverture et de décentralisation. Le Brésil a suivi cette tendance avec une constitution démocratique et décentralisatrice et une politique libérale d'ouverture. Toutefois, depuis le plan Real (1993), on y observe une tendance à la recentralisation. La forte augmentation des dépenses publiques se réalise au profit de l'Union qui impose de nouvelles contraintes aux États et Municipalités. Si l'intégration internationale est souvent associée à la limitation des prélèvements et à la décentralisation, le Brésil s'écarterait de la tendance générale. Toutefois l'intégration du Brésil est récente et limitée. Elle ne semble pas avoir aggravé des inégalités qui justifieraient un transfert « centralisé » des régions « gagnantes » vers les régions « perdantes ». La recentralisation budgétaire associée à l'augmentation des dépenses s'explique en partie par la volonté de réduire les inégalités initiales et de développer la protection sociale. Nous montrons qu'elle est aussi la conséquence de la structure fiscale et, notamment, de la nature des prélèvements sociaux et du mode d'imposition de la TVA (ICMS) prélevée par les États.

Alexandrine Brami Celentano and Jean-Marc Siroën

## Globalization and fiscal policy in Brazil

### Abstract

Since the 1970s, the world follows a triple evolution in favor of democratization, opening and decentralization. Brazil has been following this movement with a democratic and decentralizing constitution and by the adoption of market-friendly policies. However, since the Real Plan (1993), Brazil is recentralizing its fiscal policy. The huge increase of public expenses is predominantly at the profit of the Union, which imposes new fiscal constraints to the States and Municipalities. If the international integration is frequently associated to tax limitations and decentralization, Brazil would depart from this general trend. However Brazilian integration is recent and partial. Integration does not seem to increase inequalities what would justify a centralized transfer from the "winning" regions to the "losing" ones. The fiscal recentralization by higher public expenses might be therefore explained by the political will to reduce initial inequalities and to implement a better social protection. We show that fiscal recentralization is also the consequence of a distorted fiscal system notably in the nature of social security taxes and the type of VAT (ICMS) applied by States.

# Mondialisation et politique fiscale au Brésil

Alexandrine Brami Celentano

*Doctorante au CERI*

Jean-Marc Siroën,

*EURISCO (Université, Paris Dauphine) - CERI*

Depuis les années 1970, la tendance générale est à la décentralisation politique qui prend la forme d'un renforcement des pouvoirs des échelons infranationaux (États, Provinces, Régions) dans les pays fédéraux (Canada), comme dans les pays à tradition centralisatrice (France, Espagne). Ce mouvement peut conduire à l'autonomie provinciale (Italie, Grande-Bretagne), à la mise en place de systèmes fédéraux (Belgique, Espagne), voire à la sécession (Tchécoslovaquie, Yougoslavie, URSS). Cette évolution, qui se fonde le plus souvent sur des revendications de spécificité linguistique, ethnique ou religieuse, ne se limite pourtant pas aux hétérogénéités culturelles. Elle recouvre aussi des inégalités économiques. La relativisation, voire la négation du « *désir de vivre ensemble* » (Renan), légitime le refus de faire jouer les solidarités régionales. Les réticences des régions riches (Andalousie, Italie du Nord, Flandres) de prendre en charge ces solidarités sont souvent un fer de lance de la décentralisation.

A cette décentralisation politique s'associe donc une décentralisation budgétaire et au fédéralisme politique, correspond le fédéralisme budgétaire. Cette orientation décentralisatrice est concomitante à deux autres tendances lourdes de la politique et de l'économie mondiale.

La première est le mouvement de démocratisation engagé dans les années 1970 et 1980, en Europe méridionale et orientale, en Amérique latine et en Asie. La liberté politique a permis de révéler une revendication autonomiste auparavant réprimée par les pouvoirs autoritaires qui voyaient dans la centralisation une extension de leurs pouvoirs et l'affirmation d'une unité nationale plus ou moins factice. La seconde tendance lourde est l'intégration des économies à l'économie mondiale qui a réduit la portée des arguments économiques en faveur de la « grande nation » et, notamment, la possibilité d'accéder à un vaste marché intérieur captif.

A première vue, le Brésil, pays fédéral, s'inscrit dans cette perspective. La chute de la dictature militaire au milieu des années 1980, accélérée par la revendication d'autonomie des États « riches » du Sud et du Sud-Est, a conduit, en 1988, à la rédaction d'une Constitution fortement décentralisatrice. Dans les années 1990, la mise en place du Mercosur et l'ouverture économique accélérée par le Plan real, mettaient le Brésil sur les rails de l'intégration régionale et mondiale.

Toutefois, une lecture plus attentive de la politique fiscale brésilienne et de son processus d'ouverture, conduit à nuancer cette première impression d'une conformité du Brésil à une évolution générale et universelle.

D'un côté, le retour à la démocratie a introduit une contrainte égalitaire et imposé une politique de couverture des risques sociaux incompatible avec la volonté décentralisatrice affichée par la Constitution de 1988. Par ailleurs, l'impératif de rigueur budgétaire, renforcé par l'intégration du Brésil aux marchés financiers internationaux, et compromise par la crise financière des États fédérés et des Municipalités, a rendu insoutenables les libertés données aux niveaux infranationaux. Enfin, si l'intégration du Brésil aux marchés mondiaux a progressé, elle reste limitée et, dans ce pays, la dynamique de croissance repose encore largement sur le marché intérieur. La revendication décentralisatrice est sans doute restée suffisamment forte pour imposer des compromis se traduisant souvent par une augmentation des dépenses et des transferts à l'efficacité parfois contestée. Mais elle n'a pas été suffisante pour remettre en cause la recentralisation budgétaire qui a suivi la mise en place du Plan real de 1994.

Dans un premier chapitre, nous examinerons la « révolution » décentralisatrice qui a accompagné la transition démocratique à la fin des années 1980. Dans une seconde partie, nous analyserons le mouvement inverse de recentralisation budgétaire initié au milieu des années 1990. Enfin, dans un troisième chapitre, nous examinerons le rôle qu'a pu jouer l'intégration commerciale et financière du Brésil dans ce mouvement de décentralisation-recentralisation.

## DÉMOCRATISATION ET DÉCENTRALISATION

La décentralisation fiscale et budgétaire au Brésil, formalisée par la Constitution de 1988, s'inscrit dans l'histoire de la République (née en 1889), qui a choisi d'« en-haut » une structure fédérale, beaucoup plus décentralisatrice dans les périodes démocratiques que dans les périodes autoritaires (Ferraz, 1996 ; Stepan, 1999).

## Le partage des compétences fiscales

Point culminant du processus d'ouverture politique initié en 1982 par le rétablissement des élections directes aux postes de gouverneurs après vingt ans de dictature militaire, la Constitution de 1988 a formalisé le retour à un régime civil et démocratique et redéfini les termes du pacte fédératif (Linz & Stepan, 1996). La structure fédérale des pouvoirs publics a été renforcée, et les compétences et domaines d'action des échelons inférieurs ont été accrus.

L'État brésilien s'organise en trois échelons de gouvernement : le gouvernement fédéral (« l'Union ») ; les unités fédératives, soit 26 États et le District fédéral de Brasilia, capitale administrative du pays pourvue de la double compétence d'État-membre et de commune (dans la suite du texte, le terme d'États inclura, sauf indication contraire, le District fédéral) et les Municipalités (« *municípios* ») qui représentent 5 500 collectivités locales.

A la différence de la plupart des fédérations, la Constitution traite chacune de ces entités comme des membres constitutifs et égaux de la fédération.

Les États et les Municipalités bénéficient, en principe, d'une large autonomie politique et administrative. Chaque entité dispose d'une Constitution propre, d'un exécutif et d'un Parlement. Cette autonomie est également fiscale et financière.

Les entités fédérées disposent du pouvoir d'instituer, d'exiger et de collecter des prélèvements obligatoires. Les constituants de 1988 ont décentralisé des compétences existantes, élargi l'assiette fiscale des prélèvements attribués de manière privative aux entités infranationales, et accru les limites au pouvoir fiscal de l'Union (Além & Giambiagi, 2000 ; Amaro, 2006). Ces mesures se sont traduites par l'augmentation de la part des États et des Municipalités dans le total des recettes publiques nationales.

En reconnaissant aux gouvernements locaux une nature d'entité fédérale, la Constitution leur a conféré un certain nombre de compétences fiscales, qui restent toutefois limitées : il appartient ainsi aux Municipalités d'établir et de gérer un impôt sur la propriété bâtie et non bâtie en zone urbaine (IPTU) et une taxe sur les services de toute nature (ISS) qui s'appliquent surtout aux capitales des États. Elles peuvent également instituer un impôt sur la transmission de biens immobiliers (ITBI), ainsi que des taxes dont le nombre va croissant (les plus récentes concernent l'éclairage public et la collecte des déchets).

Les États collectent et gèrent le principal impôt sur la valeur ajoutée, l'impôt sur la circulation des marchandises et sur les services (ICMS), le restant étant couvert par l'IPVA (impôt sur la propriété des véhicules automoteurs), l'ITCD (impôt sur les successions et les donations), ainsi que diverses taxes et contributions pour l'amélioration des infrastructures. La Constitution a élargi la base de l'ICM, créé en 1965 sur le modèle de la TVA française, par incorporation d'impôts spécifiques sur l'énergie électrique, les communications, les combustibles, les transports et minéraux prélevés jusqu'alors par l'Union. Premier impôt sur la valeur ajoutée, l'ICMS est aussi premier en termes de rendement fiscal. Il représente en moyenne 83 % des recettes fiscales des États. Il est prélevé sur toutes les opérations liées à la circulation de marchandises intra-États et inter-États (ventes, circulation et distribution, fret) et la prestation de services d'utilité publique (transport entre États et entre Municipalités,

communication, énergie électrique), à l'exclusion des exportations. Ses taux, loin d'être uniformes, varient de 7 % à 40 % suivant les États, le type de transaction et la classification des produits.

L'Union dispose d'une compétence privative sur un grand nombre d'impôts parmi lesquels l'impôt sur les revenus et gains de toute nature (IR) et l'impôt sur les produits industrialisés (IPI). Toutefois la réforme constitutionnelle a retiré à l'Union deux sources importantes de recettes : d'une part les impôts dits « uniques », taxes d'accises prélevées sur la consommation des lubrifiants et combustibles, l'énergie électrique et l'exploitation de minéraux, et d'autre part les impôts sur les transports et communications, dont la base a été ajoutée à l'ICM.

L'Union est seule compétente pour instituer et prélever les cotisations au régime universel d'assurance sociale. Assises sur les salaires, ces cotisations sont versées par les salariés et les employeurs. Elles sont collectées et gérées par l'Institut National de la Sécurité Sociale (INSS), principal organisme de Prévoyance sociale. Elles ouvrent droit, pour les salariés, à des prestations sociales. Elles correspondent aux différents risques couverts, comme l'assurance vieillesse, l'assurance-décès et la protection du travailleur en situation de chômage involontaire. Les États et les Municipalités ne peuvent instituer que des cotisations payées par leurs fonctionnaires pour le financement de systèmes de prévoyance et d'assistance sociale de la fonction publique infranationale.

L'Union est également seule compétente pour instituer, par loi ordinaire, des taxes qu'on appelle « contributions sociales » et « contributions d'intervention dans le domaine économique ». Leur prévision légale vise à pourvoir aux nécessités de financement de la Sécurité sociale, à garantir son fonctionnement et son expansion. Comme les cotisations sociales, ces contributions sont affectées à des dépenses sociales. Elles ne sont toutefois pas prélevées sur les salaires, mais sur le chiffre d'affaires, les bénéfices, le revenu brut des entreprises et les transactions bancaires. Surtout, elles ne sont pas collectées et gérées par les organes de Sécurité sociale, mais par le Secrétariat à la Recette Fédérale, rattaché au ministère des Finances. En 1988, deux prélèvements institués sous la dictature relevaient de cette catégorie : le PIS/PASEP, créé en 1970 pour financer des actions de soutien aux salariés (assurance-chômage et prime pour l'emploi) et des programmes de développement économique par le truchement de la Banque nationale de développement économique (BNDES) ; et le FINSOCIAL, créé en 1982 pour financer le déficit de l'INSS.

## **La péréquation budgétaire**

Dans la Constitution de 1988, l'objectif d'intégration nationale est élevé au rang de principe fondamental. Pour garantir l'autonomisation et la convergence des entités infranationales, les constituants ont choisi d'élargir le système des transferts financiers intergouvernementaux (Prado, Quadros & Cavalcanti, 2003).

En effet, les déséquilibres naissent de l'écart entre le niveau des recettes propres et les dépenses (déséquilibre vertical) ; ils naissent également des différences de richesses entre les entités de même niveau (déséquilibres horizontaux), très élevées au Brésil (Affonso & Silva, 1995). D'où la nécessité de mettre en place un système de transferts intergouvernementaux. Contrairement à d'autres fédérations, les transferts s'effectuent toujours d'une entité de niveau supérieur vers une entité de niveau inférieur : Union vers États et Municipalités ou États vers Municipalités.

Trois facteurs clés interviennent dans la conception d'un régime de transferts fiscaux intergouvernementaux : l'ampleur des sommes à répartir, la base à partir de laquelle s'effectue le transfert et la conditionnalité (Bird & Vaillancourt, 1999).

Sur la période 1990-1998, l'Union a transféré chaque année aux échelons inférieurs en moyenne 10 % de ses revenus fiscaux (environ 3 % du PIB) ; depuis 1999, elle transfère entre 12 % et 13 % de ses revenus (4 % à 4,5 % du PIB). Par ce système de redistribution (Figure 13), l'Union est amenée à transférer la moitié environ du produit de l'impôt sur le revenu (IR) et 60 % de l'impôt sur les produits industrialisés, l'IPI. En 1987, avant la promulgation de la Constitution, l'Union partageait moins d'un tiers de ces impôts.

Les transferts obligatoires, qui répondent à des obligations constitutionnelles ou légales, représentent 93 % de l'ensemble (en 2005). Les transferts discrétionnaires ou négociés, précaires et imprévisibles en soi, ne représentent donc qu'une faible partie (7 %) de l'ensemble des transferts (Figure 13). Ils prennent la forme de subventions spéciales attribuées aux gouvernements locaux par l'exécutif et/ou d'enveloppes budgétaires votées par les parlementaires pour favoriser leur base électorale (*emendas parlamentares*) (Prado, 2007).

Pour évaluer le degré de décentralisation du système fiscal, il reste à apprécier la conditionnalité de ces transferts. Une conditionnalité aux dépenses implique que le montant transféré soit affecté à un service déterminé. Une conditionnalité liée à la performance assujettit les transferts à des critères de performance. Au Brésil, 70 % des transferts sont en principe inconditionnels et laissent à l'administration bénéficiaire la liberté d'en déterminer l'utilisation.

Les transferts prévus dans la Constitution étaient à l'origine inconditionnels. Ils se décomposent, par ordre d'importance, en transferts redistributifs, compensatoires, dévolutifs (impôts partagés). Les transferts redistributifs représentent près des deux tiers du total des transferts obligatoires et visent à réduire les disparités. Ils sont répartis en trois types principaux de fonds structurels financés par prélèvement sur l'IR et l'IPI : le Fonds de Participation des Municipalités (FPM), le Fonds de Participation des États et du District fédéral (FPE), et un ensemble formé par trois Fonds de développement régional pour le Nord, le Nord-Est et le Centre-Ouest (FNO, FNE, FCO) qui sont destinés à corriger les principaux déséquilibres régionaux par une participation à l'ajustement structurel des régions en retard de développement. La part qui revient à chaque État et Municipalité est calculée en fonction de coefficients qui dépendent de quatre variables : population, revenu par tête, statut administratif et superficie du territoire. Jusqu'en 1996, les sommes versées n'étaient en principe soumises à aucune destination spécifique.

A ces fonds constitutionnels à finalité structurelle, s'ajoutent des royalties versées par l'Union aux États et Municipalités au titre de compensation financière pour l'exploitation du

pétrole et du gaz et l'utilisation de ressources hydrauliques et minérales. En 2005, l'État et la Municipalité de Rio de Janeiro ont reçu près des deux tiers du montant total des royalties (TCU, 2006, p. 102).

Les transferts dévolutifs réalisent une dévolution par les échelons supérieurs (Union, États) de recettes collectées dans la sphère de juridiction des échelons inférieurs (États, Municipalités) selon une clé de répartition explicite, définie dans le texte constitutionnel. Les États les plus riches reçoivent plus de transferts, puisqu'ils génèrent plus de recettes.

La Constitution a également établi la possibilité d'instituer des subventions appelées « transferts légaux » et destinées au financement de programmes nationaux de prestations de services publics (éducation, santé, assistance sociale). Conditionnels par nature elles incluent des « transferts automatiques » versés aux États et Municipalités pour financer le secteur de l'éducation ainsi que des « transferts fonds à fonds » utilisés par l'Union dans le cadre du Système Unique de Santé (SUS) et dans le domaine de l'assistance sociale (Fonds National d'Assistance Sociale).

La Constitution de 1988 a instauré une répartition des compétences fiscales plus favorable aux États, notamment aux plus riches du Sud et du Sud-Est, bénéficiaires de l'élargissement de l'assiette de l'ICMS et de l'accroissement du volume des transferts fiscaux. Les États les moins développés ont bénéficié des mécanismes et critères de redistribution directe et indirecte des recettes fédérales tirées de l'impôt sur le revenu et de taxes spécifiques sur certains produits. Mais ce sont finalement les Municipalités dans leur ensemble qui ont été les plus favorisées et, en particulier, les capitales des États les plus développés, qui parvenaient à se financer via leur base fiscale propre. Corrélativement, la décentralisation budgétaire a conduit à une perte relative de l'Union (Rosa, 1989, pp. 33-134).

## **Failles et distorsions de la décentralisation**

L'enracinement du fédéralisme politique est indissociable de la construction du fédéralisme budgétaire : sans autonomie budgétaire et sans les moyens financiers et économiques permettant d'assumer leurs compétences, les entités territoriales restent à la merci des décisions du Centre (Dahl, 1986). Cependant, le développement stable d'un territoire aussi vaste et diversifié que celui du Brésil ne peut être garanti que si une entité centrale assume le rôle de régulateur des politiques macro-économiques (Musgrave & Musgrave, 1980). Or la séquence suivie au cours de la transition brésilienne a contribué à ligoter le pouvoir d'intervention du Centre.

Menée avant même la consolidation de la démocratie, la décentralisation a renforcé l'autorité des unités périphériques, forces centrifuges des systèmes fiscal, budgétaire et monétaire, et installé un ensemble de dispositions budgétaires insoutenables à moyen terme (Afonso, 1996 ; Abrúcio & Costa, 1998).

La dévolution des compétences fiscales, en particulier, a affaibli la capacité du Centre à coordonner les politiques fiscales et à réguler les conflits interrégionaux, comme l'illustre



la généralisation de la guerre fiscale au début des années 1990 (Montero, 2004 ; Prado & Cavalcanti, 2000 ; Varsano, 1997). Par ailleurs, le nouveau partage des ressources comportait des incitations négatives pour les administrations infranationales. Dans toute la première moitié des années 1990, les gouvernements infranationaux ont sous-utilisé les pouvoirs fiscaux conférés par la Constitution, en raison de l'absence de volonté politique, d'incitations institutionnelles ou de ressources administratives insuffisantes. L'accès aux fonds structurels s'est ainsi substitué à l'effort de collecte de nombreux États et Municipalités ; au niveau local, il a encouragé la création de nouvelles Municipalités dépourvues de l'expertise ou des ressources technologiques requises pour percevoir des impôts.

Au plan budgétaire, l'objectif annoncé de la décentralisation était aussi de rendre plus efficient le système fiscal afin que les services publics puissent être offerts avec les caractéristiques et préférences spécifiques à chaque communauté. Mais la Constitution de 1988 a transféré un pourcentage fixe de taxes fédérales aux États et aux Municipalités sans faire peser sur ces entités, à due concurrence, de nouvelles responsabilités en matière de dépenses (Samuels, 2001 ; Bevilaqua, 2000 ; Affonso & Silva, 1995). Le Centre s'est donc retrouvé dans une situation délicate, contraint de financer seul des dépenses croissantes avec moins de recettes. Cette situation a alimenté un déficit budgétaire chronique, aggravé par l'endettement des États fédérés (Souza, 1997).

Le problème de la dette des États remonte au régime militaire, plus précisément à partir de 1975, quand le gouvernement fédéral recherchait le soutien des élites en assouplissant les contrôles sur l'endettement externe, principalement pour les États les plus riches et les capitales (Biasoto Jr., Passanezi Filho & Guardia, 1992). Ce problème s'est aggravé avec la décentralisation (Lopreato, 2002 ; Mora, 2002). En effet, l'accroissement de l'autonomie budgétaire des entités fédérées ne s'est pas accompagné de normes de finances publiques sur les déficits excessifs et l'endettement (Afonso, 1996). Jusqu'au milieu des années 1990, les gouvernements infranationaux bénéficiaient même de garanties implicites de renflouement. Ainsi, la loi n° 7614, de 1987, marquée par la pression des gouverneurs d'un côté, et par les travaux de l'Assemblée Constituante de l'autre, autorisait le Trésor national à financer le service de la dette interne des États et la loi n° 7976 de 1989 rendait possible le refinancement sur vingt ans de la dette des États et des Municipalités et du service de la dette externe contractée avec l'aval de l'Union.

En produisant une multiplicité de centres rivaux de pouvoir disposés à créer de la monnaie, le fédéralisme politique et budgétaire a porté atteinte à l'unité monétaire (Kugelmas & Sola, 2001). L'histoire économique nous enseigne que le monopole de l'émission monétaire, prérogative en principe exclusive de l'autorité monétaire centrale, est au fondement du processus d'étatisation avec le double monopole de l'imposition et de la violence (Elias, 1975 ; Schumpeter, 1972). Or tout au long de la transition, la capacité d'émettre de la monnaie a été progressivement décentralisée au bénéfice des États par le biais de mécanismes d'endettement auprès des banques publiques locales (Sola, Garman & Marques, 1998). Ces banques étaient en mesure de créer une quasi-monnaie, soit en prêtant aux entreprises publiques infranationales pour stimuler le développement, soit en prenant en portefeuille des bons émis par le gouvernement des États, soit en leur accordant des prêts.

Le Centre s'est heurté à une série d'obstacles lorsqu'il a voulu exercer une autorité

coordonnée et mettre en œuvre une stratégie concertée bénéficiant du soutien des gouverneurs, la Banque centrale ne disposant pas de tous les moyens de contrôle (Souza, 1998). Le financement monétaire des déficits infranationaux a contribué à alimenter l'hyperinflation (Tableau 1) et à hypothéquer les plans de stabilisation entrepris par le nouveau régime. Rapidement, l'identification de la décentralisation à la démocratisation a été remise en cause par un gouvernement fédéral décidé à s'attaquer à l'hyperinflation (Kugelmas & Sola, 2001, p. 132).

## LA RUPTURE DU PLAN REAL ET LA RECENTRALISATION BUDGÉTAIRE

Si la décentralisation se définit comme la dévolution de « *resources and power to lower-level authorities which are largely or wholly independent of higher levels of governments* » (Manor 1999), la « recentralisation » se caractérise par une série de changements destinés à inverser des réformes qui ont précédemment étendu l'autonomie des gouvernements infranationaux et limité les prérogatives du gouvernement central (Eaton & Dickovick, 2004).

Depuis la mise en place du Plan real (1994) destiné à lutter contre l'hyperinflation et à assainir les comptes publics, les systèmes monétaire, fiscal et budgétaire ont été affectés par des transformations majeures qui ont conduit à une recentralisation des finances publiques. Cette reprise en main s'est caractérisée par une recentralisation relative des recettes fiscales marquée par un accroissement de la part du Centre dans le prélèvement direct, en partie compensée par les transferts réalisés au profit des entités fédérées. Elle s'est caractérisée également par l'imposition de normes sévères sur la nature et le montant des dépenses publiques, ainsi que sur leur financement.

### La rupture du Plan real

Le Plan real de 1994, qui vise à éradiquer l'hyperinflation et à surmonter la crise des finances publiques, marque le tournant vers la recentralisation budgétaire.

#### • Le rôle des idées

Entre 1985 et 1991, les deux Présidents qui se sont succédé, José Sarney et Fernando Collor de Melo, ont échoué à réduire l'inflation, à maintenir le dynamisme économique du pays et à soulager la pauvreté. La destitution du président Collor (septembre 1992), convaincu de corruption, a ouvert une période troublée. Décrédité par le moratoire sur la dette

externe de 1987 et décrédibilisé par son incapacité à mener à bien un programme de stabilisation, le ministère des Finances en était réduit à gérer, au jour le jour, avec une inflation accélérée et un budget sans cesse réajusté, les fluctuations des prix, des salaires, et des dettes.

La nomination de Fernando Henrique Cardoso au portefeuille des Finances par le Président Itamar Franco (mai 1993) s'accompagne d'un retournement du rapport de force en faveur de l'Exécutif central, au détriment du pouvoir législatif et des entités infranationales qui ont vu leur légitimité atteinte par les déséquilibres budgétaires accumulés. L'observation de la dynamique de ce renversement révèle que le temps contracté de la crise financière, loin d'être seulement une contrainte, peut aussi devenir une ressource aux mains des gouvernants, par l'instrumentalisation politique de la menace de crise sociale et du recours aux organisations financières internationales (Santiso, 1998, p. 11). Le ministre Cardoso s'entoure d'un groupe d'économistes libéraux liés à l'université catholique de Rio (PUC) et affiliés pour la plupart à son parti, le PSDB (parti de la social-démocratie brésilienne). Ces acteurs ont tout misé sur la lutte contre l'inflation, thème central de l'agenda politique depuis la fin des années 1980 (Prado, 2005). La construction symbolique de l'insécurité financière comme problème public par l'équipe économique de Cardoso apparaît *a posteriori* comme une stratégie de captation de la sympathie populaire dans une conjoncture où l'insécurité s'est transformée en rente politique pour le PSDB.

Partant d'une analyse renouvelée des causes de l'inflation (Pio, 2001), le « groupe de la PUC de Rio » a formulé une série de diagnostics, orientations et mesures ciblées, « le Plan real ». Dans sa conception, celui-ci tirait les leçons de l'échec répété des programmes antérieurs (1986, 1987, 1989, 1990, 1992) fondés la suppression des mécanismes d'indexation (gel des prix, confiscations, etc.). Pour les concepteurs du plan Real, le facteur inertiel ne pouvait suffire à expliquer les mécanismes de l'inflation brésilienne (Bacha, 1997, p.11). Formés à la théorie des anticipations rationnelles, ils ont plutôt mis en avant l'importance de la mémoire, des anticipations et des processus spéculatifs pour expliquer le comportement des agents économiques ; ils ont aussi dénoncé le déficit des comptes publics et l'endettement occulte des États, comme source principale de l'inflation (Paula & Ferrari-Filho, 2003).

Cette analyse renouvelée des causes de l'inflation, qui doit beaucoup à l'apprentissage social et politique des acteurs, a conduit à formuler un programme alternatif cohérent, qui défendait l'adoption d'une série de mesures :

- L'assainissement budgétaire, via l'augmentation de l'effort fiscal et la diminution des dépenses, notamment celles consacrées à la rémunération de la fonction publique ;
- La réorganisation des relations financières et budgétaires intergouvernementales ;
- La discipline des finances publiques à tous les niveaux et l'encadrement des comportements budgétaires.

- **L'hégémonie recouvrée de l'expertise politico-bureaucratique**

En redonnant la priorité et une pleine légitimité à l'assainissement budgétaire, l'ouverture internationale a renforcé la position du ministère des Finances au sein du gouvernement fédéral, alors même qu'en situation de crise, elle en réduit les marges de manœuvre. En effet, pour l'administration, la contrainte externe et les engagements internationaux contribuent à faire accepter politiquement et socialement certaines mesures impopulaires (accroissement des impôts, coupes budgétaires, imposition d'une cible d'excédent primaire, etc.) comme principe de légitimation des pratiques d'ajustement et de régulation budgétaires (Siné, 2006).

Pour assainir les comptes publics, le gouvernement a d'abord décrété une série de mesures ponctuelles présentées comme temporaires, visant l'augmentation des recettes et la réduction des dépenses courantes (Carvalho, 2000). Ainsi, en février 1993, le président Franco fait voter un amendement constitutionnel qui permet d'obtenir du FMI la confirmation du rééchelonnement de la dette du pays (21 milliards de dollars) et la création d'une taxe sur les transactions bancaires, l'Impôt Provisoire sur les Mouvements Financiers (IPMF). Cet impôt, qui a représenté 5 % des recettes fédérales en 1994, a été transformé en contribution sociale en 1996. Cette première initiative a été renforcée en juin 1993 par le « Plan d'Action Immédiate ». L'objectif était d'éliminer, de manière indolore, la convention sociale de l'inflation de 40 % par mois, en introduisant une nouvelle unité de valeur – dite URV- elle même corrigée quotidiennement par le même taux d'inflation en vigueur dans l'économie et ancrée au cours du dollar. Si les prix des biens et services se valorisaient, par rapport au cruzeiro real, à 40 % par mois, l'URV était valorisé au même taux, de telle sorte que les prix exprimés en URV resteraient stables (Franco, 1995). De cette façon, au premier semestre 1994, l'inertie inflationniste a été absorbée par l'URV, et les prix de cette unité sont restés stables. Cette opération – dite de « desinertialisation », a été suivie par la création, le 1<sup>er</sup> juillet 1994, d'une nouvelle monnaie, le Real, qui s'est substitué au Cruzeiro real avec une valeur fixée à une URV.

Cette réforme monétaire n'éliminait que la composante inertielle de l'inflation. Pour éliminer les autres déterminants, spéculatifs et budgétaires, le ministère des Finances a réduit drastiquement les dépenses budgétaires. Ce principe de maîtrise des dépenses a renforcé la prééminence du Secrétariat au Trésor (créé en 1986) et la capacité de l'équipe économique à imposer des normes d'action transversales. Mais la grande innovation budgétaire du Plan real tient à la création d'un mécanisme de désaffectation des recettes de l'Union. En mars 1994, le gouvernement fait ainsi approuver un amendement constitutionnel qui crée le Fonds social d'urgence (FSE) destiné à favoriser l'ajustement budgétaire. Mis en œuvre dès sa promulgation, le FSE, en principe temporaire, permet de diminuer provisoirement les obligations de transfert automatique de ressources de la sphère fédérale vers les sphères infranationales. Ce mécanisme a été reconduit et rebaptisé en 1996 « Fonds de Redressement Budgétaire », puis institutionnalisé en 1999 avec la promulgation de la « Désaffectation des Recettes de l'Union » - DRU). Il permet de déroger à deux principes constitutionnels : l'affectation des contributions sociales à des dépenses sociales et l'affectation d'une proportion déterminée des recettes à des services publics garantis par la Constitution (éducation, santé,

etc.). Il prive également les États et les Municipalités de 20 % des recettes de plusieurs impôts partagés.

Les mesures prises dans l'urgence ont joué un rôle important dans le changement des attentes des acteurs sociaux. Elles ont soutenu la concentration du pouvoir de décision fiscale et budgétaire au sein de forums isolés de l'exécutif central, aux dépens du législatif (Abrúcio & Loureiro, 2004) et des gouvernements infranationaux. Corrélativement, la reprise en main du ministère des Finances a effacé ce « moment constituant » au cours duquel les parlementaires, les cadres des ministères dépensiers (santé, éducation), des juristes de renom, des groupes d'intérêts corporatifs, locaux et régionaux, avaient contribué à la décentralisation.

#### • L'impact du Plan real sur les finances des États

A la faveur du Plan real, Le gouvernement fédéral est parvenu à concilier deux objectifs *a priori* contradictoires : conserver le capital de crédibilité acquis auprès des investisseurs étrangers, sans, pour autant, perdre le soutien des élites régionales et locales.

En 1993, les États ont essuyé une grave crise des rentrées fiscales qui a touché principalement, mais pas uniquement, l'ICMS (- 12 % par rapport à 1992), principale source de recettes propres. Cette évolution tranche avec le maintien relatif des recettes de l'Union la même année (- 5 %). Cet écart peut s'expliquer par l'effet négatif de l'accélération de l'inflation sur les recettes des États, moins bien protégées de l'inflation que celles de l'Union. Dans les pays inflationnistes, le décalage temporel entre la détermination de l'impôt et sa perception se traduit par une baisse en termes réels de la valeur des recettes perçues (« effet Oliveira-Tanzi »). La moindre vulnérabilité à l'inflation des recettes de l'Union peut s'expliquer notamment par la généralisation de la retenue à la source pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'établissement de délais plus courts dans les procédures de recouvrement.

En exposant au grand jour les distorsions et déséquilibres touchant les finances publiques infranationales, le ralentissement de l'inflation a réduit le pouvoir de marchandage des acteurs centrifuges et contraint les États les plus endettés à la négociation (Lopreato, 2002 ; Vargas, 2006). Avec le ralentissement de l'inflation, les États et leurs banques, qui finançaient les déficits, ont fait face à une situation particulièrement difficile. La stabilisation monétaire a en effet impliqué une augmentation mécanique des dépenses incompressibles (salaires et paiement des fournisseurs, auparavant dépréciés par le délai de paiement) qui n'ont pu être compensées par des coupes ou gels budgétaires.

Enfin, la hausse des taux d'intérêt a gonflé les charges financières et aggravé le « problème » de la dette des États. Depuis la mise en place du Plan real, la part de la dette liquide du secteur public infranational dans le PIB a doublé (Figure 25) et la dette mobilière des États a explosé en raison de la capitalisation des intérêts. Les États du Sud et du Sud-Est, les plus riches et les plus endettés, ont été les plus affectés. L'exacerbation de la situation financière et budgétaire des États a ouvert une fenêtre d'opportunité qui a permis à l'Union, au nom du risque de crise systémique, de modifier les règles du jeu et légitimer l'accroissement de la charge fiscale.

• **Le chantier des réformes : incrémentalisme et *path dependence***

Le succès du Plan real et l'élection de Cardoso à la Présidence, ont ouvert la voie au chantier des réformes structurelles. Le programme de gouvernement partait du constat que le modèle de développement centré sur l'interventionnisme de l'État avait certes permis au Brésil de devenir la dixième puissance économique mondiale, mais devenait un obstacle à la croissance et à la réduction des inégalités régionales. L'État brésilien ne pouvait plus, comme par le passé, financer à lui seul le processus de développement. Paralysé par la gestion à court terme et un endettement excessif, le Brésil ne pourrait plus assurer les investissements indispensables à la reprise de l'essor économique et à l'amélioration des conditions de vie des plus démunis. Fort de ce constat, le Président a proposé et défendu un nouveau modèle de régulation économique par la poursuite de la politique de privatisation et par l'ouverture du marché national (Sachs, 1996).

Dès son arrivée au pouvoir, le nouveau Président a mis en œuvre un plan d'austérité destiné à apurer la dette interne publique du pays (Carvalho, 2000). Les réformes concernant les monopoles étatiques, l'administration, la fiscalité et le système de prévoyance sociale, véritable contre agenda budgétaire par rapport à 1988, ont été justifiées par la nécessité d'alléger et de débureaucratiser l'État, tout en lui restituant sa capacité de réguler l'économie et de mettre en œuvre une nouvelle politique sociale et de développement (Presidência da República, 1996). Pour mettre en œuvre son agenda réformiste, Cardoso devait réviser différents dispositifs constitutionnels. Or les propositions de réforme ne peuvent être adoptées qu'avec une majorité des trois cinquièmes des voix à chacun des deux tours dans chacune des deux Chambres (Chambres des Députés et Sénat). La révision constitutionnelle exige donc un niveau de consensus très élevé, difficile à produire dans un contexte institutionnel marqué par le fédéralisme, le présidentielisme multipartiste et la fragmentation partisane (Mainwaring, 1993 ; Couto & Arantes, 2002).

Le Président Cardoso a su utiliser sa capacité de marchandage et de négociation dans un contexte favorable à l'Exécutif (succès du Plan real) et défavorable au Législatif (affaire de détournements de fonds publics). Au cours de ses deux mandats, Cardoso est ainsi parvenu à mener à bien des réformes de grande ampleur, contestées et politiquement risquées : privatisation des grands monopoles d'État (à partir de 1997), restructurations bancaires (1996), réforme de l'administration publique (1998), réforme du régime de retraite des fonctionnaires (1998), Loi de Responsabilité Budgétaire (2000) (voir Melo, 2002). Des 16 amendements approuvés tout au long du premier gouvernement Cardoso (1995-1998), 13 se référaient directement ou indirectement à l'économie (Couto, 2001).

Les mesures ont été mises en place au gré d'avancées brusques et de reculs stratégiques. Le choix du gradualisme signale ici encore l'importance de l'apprentissage. L'analyse des procédures de préparation de la Loi de Responsabilité Budgétaire (2000) et de toutes les mesures qui l'ont précédée permettent d'insister sur la logique incrémentale du changement (Leite, 2005 ; Asazu, 2003 ; Loureiro & Abrúcio, 2002). En renforçant progressivement la prévalence des normes budgétaires centrales sur le système, le nouveau dispositif institutionnel a circonscrit les marges de manœuvre des acteurs périphériques, délimité les alternatives dans la prise de décision, modifié la structure des incitations et introduit une irréversibilité (*path dependence*).

## Une recentralisation des recettes fiscales

L'équation budgétaire a été résolue par la mise en place de nouveaux prélèvements, la perception de recettes exceptionnelles (venant des privatisations ou des négociations avec les grands débiteurs), et la réduction des dépenses publiques d'investissements.

- **Mobilisation et monopolisation du surplus fiscal par le gouvernement fédéral**

Pour garantir le financement des dépenses croissantes et du service de la dette, des efforts ont été entrepris en vue d'augmenter les recettes fiscales. L'Exécutif a pu agir sur plusieurs fronts : création de nouveaux prélèvements, réajustements des taux, élargissement des assiettes fiscales, raccourcissement des délais de recouvrement, allongement des délais de remboursement des crédits fiscaux, etc. Joint à la modernisation des procédures et du contrôle fiscal, les changements apportés en 1993 ont induit en 1994 une augmentation de près de 15 % des recettes fiscales fédérales. Depuis 1993, le taux de charge fiscale a augmenté de près de dix points (Figure 1). Paradoxalement, l'arrivée au pouvoir du Parti des Travailleurs en 2003 n'a pas inversé cette tendance. Votée dans l'urgence, la réforme fiscale de 2003 n'a introduit que des changements mineurs qui ont compliqué la législation existante et ouvert des brèches permettant à l'Union de préserver et d'accumuler de nouvelles rentes fiscales (Brami-Celentano & Carvalho, 2007).

La quasi totalité de la surcharge fiscale a été monopolisée par le Centre, aux dépens des États et des métropoles urbaines. Ainsi, sur la période 1998-2005, 76 % de la surcharge fiscale totale a-t-elle été concentrée par l'Union (contre 24 % par les États fédérés et 0,02 % par les Municipalités ; *Base de données propre couvrant la période 1990-2006. Source : SRF (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006)*). Les États ont vu leur part dans le prélèvement direct diminuer de 4 points depuis 1990 : de 29,57 % en 1990 à 25,75 % en 2005 (Figure 2). Pour ce qui est des Municipalités, même si elle s'est accrue, leur participation dans le prélèvement est restée faible sur la période (3,11 % en 1990 à 4,2 % en 2005), tandis que leur part dans le revenu disponible après transferts a augmenté (de 14,87 % en 1990 à 16,35 % en 2005). Les Municipalités sont ainsi été préservées, voire favorisées par l'augmentation des transferts. En ce sens, la « recentralisation » concerne d'abord les relations entre l'Union et les États.

- **Une restructuration des recettes des États**

Les compétences fiscales définies dans la Constitution n'ont pratiquement pas été modifiées. Les finances des États, affectées par la diminution de la base fiscale de l'ICMS doivent être complétées par les transferts de l'Union. Ainsi, la loi complémentaire n°87 de 1996, dite « loi Kandir » élargit l'exonération d'ICMS à l'exportation des produits de base et semi-finis, comme le soja, le jus d'orange, les minerais et les produits sidérurgiques soit environ le tiers des exportations. Elle prévoit également la déductibilité de l'ICMS sur les marchandises

qui entrent dans le processus de production des produits exportés (article 32). Les autres impôts et recettes, notamment celles qui sont assises sur la propriété, jouent un rôle marginal (Figure 3). Dans les États pauvres, l'ICMS représente une part très faible des recettes, alors que les proportions s'inversent progressivement avec la richesse de l'État. C'est dans l'État de São Paulo que la part de l'ICMS est ainsi la plus forte (Figure 4).

On estime qu'avec cette mesure les États ont perdu 3 milliards de dollars d'ICMS ; les petits États exportateurs (Pará, Amapá, Espírito Santo), les premiers touchés, ont perdu entre 22 % et 35 % de leurs recettes d'ICMS (Melo, 1998, p. 22). L'impact négatif sur les grands États a été important, mais il a été compensé par l'accroissement des recettes de l'ICMS sur les services d'utilité publique (téléphonie, énergie électrique). De plus, la pression des gouverneurs a conduit à la mise en place d'un mécanisme de compensation. Le Fonds de Compensation des Exportations de produits industrialisés (FPEX) a été créé en 1989 pour compenser les pertes subies par les unités fédératives en raison des mesures d'exonération de l'ICMS imposées par l'Union. Ce fonds, alimenté par reversement de 10 % du produit de l'IPI, est affecté aux États en proportion de la valeur de leurs exportations de produits manufacturés. Aucun, cependant, ne peut recevoir plus de 20 % des sommes. En fait, ce plafond touche uniquement l'État de São Paulo qui concentre à lui seul le tiers des exportations nationales (Figure 17). Pour les autres États, la règle de proportionnalité est grossièrement respectée (Figure 32) avec seulement des écarts défavorables à quelques grands États exportateurs (São Paulo, Rio, Bahia, Espírito Santo) mais favorables à d'autres (Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Parana, Matto Grosso do Sul).

- **L'augmentation des prélèvements sociaux non partagés**

L'augmentation des contributions sociales est à l'origine de l'explosion de la charge fiscale et de la concentration du surplus fiscal dans l'Union. En effet, pour contourner le partage des recettes, l'Union s'est tournée vers ces taxes non partagées, plus simplement et plus rapidement collectées que les impôts. Affectées, en principe, à des dépenses sociales, les contributions sociales sont assises sur les transactions bancaires (CPMF), sur les recettes des entreprises (PIS/PASEP, COFINS) et sur leurs profits (CSLL). Elles fonctionnent comme des taxes cumulatives et sont donc distorsives ; elles retardent le développement économique en pénalisant l'allongement des processus de production et l'approfondissement de la division de travail qui favorise les gains de productivité. Les réformes récentes visant à réduire la nature cumulative de ces prélèvements ont eu des effets mitigés car leurs taux d'incidence ont été augmentés pour compenser les pertes de recettes ; d'autre part, de grands secteurs des services ont préféré rester dans l'ancien système.

Depuis la promulgation de la Constitution, la part des contributions sociales dans le total des prélèvements de l'Union s'est ainsi accrue de 24 points et elles représentent aujourd'hui environ un tiers (31 %) de ses recettes. Par contraste, les cotisations sociales assises sur les salaires (C-INSS) ont perdu du terrain dans les recettes de l'Union (21 % en 2005, contre 28 % en 1988, Figure 5) malgré l'élargissement de l'assiette fiscale aux inactifs



et l'augmentation des cotisations des fonctionnaires publics (amendement constitutionnel n° 41, du 19/12/03). Malgré tout, l'ampleur des prélèvements sociaux (contributions et cotisations sociales, soit plus de 50 % des recettes de l'Union) révèle une tendance au transfert de la charge du financement de la protection sociale sur la production et sur l'emploi salarié.

Les prélèvements fédéraux traditionnels, tels que l'IPI et l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'IRPF, ont perdu de l'espace au profit des contributions sociales (Figure 7 et Figure 8). Comme leurs recettes ne sont pas partagées, l'Union a pu contourner les obligations constitutionnelles de redistribution.

## Une gestion budgétaire plus contraignante

L'autonomie de dépenses des États a été affectée par de nouvelles contraintes. D'une part, les autorités infranationales ont dû affecter une part importante de leurs revenus de transferts à des dépenses déclarées prioritaires par le gouvernement fédéral. D'autre part, elles ont dû limiter leurs dépenses dans des domaines déclarés non prioritaires (salaires des fonctionnaires, dépenses de fonctionnement).

### • Contraintes sur les dépenses et augmentation des affectations budgétaires

La Constitution de 1988 avait prévu une limite aux dépenses des personnels des administrations publiques. Cependant, jusqu'en 1996, les États ont fixé leur propre limite, 70 % en moyenne. Proposée en 1989, la loi complémentaire de réglementation n'a été promulguée qu'en 1995 (loi Camata), preuve du pouvoir de résistance des États jusqu'à la mise en place du Plan real. Elle prévoyait que dans un délai de trois ans les États et les Municipalités ne pourraient pas dépenser plus de 70 % de leurs recettes courantes pour le paiement des salaires des fonctionnaires en activité et à la retraite. Or dans le même temps, le gouvernement a décentralisé l'exécution des politiques de santé et d'éducation, grands employeurs publics. Cette double contrainte – faire plus en dépensant moins – a porté préjudice à la qualité de l'enseignement et des services de santé. En plus, les États n'ont pas réussi à se plier aux conditions de la loi Camata dans le délai imparti. En 1999, une nouvelle loi complémentaire concédait un délai de grâce de deux ans, mais en réduisant le plafond à 60 %.

L'affectation budgétaire attribue une destination prédéterminée, par secteur, programmes ou politique, à des recettes spécifiques. Ce mécanisme limite donc l'autonomie de décision et concourt à la rigidité des dépenses budgétaires. Défini par le Centre et imposé uniformément aux unités fédérées, le mécanisme d'affectation peut s'avérer inefficace s'il impose un comportement uniforme à des unités aux capacités administratives et traditions institutionnelles différentes, réduisant ainsi un des avantages du fédéralisme fiscal. Enfin, ce mécanisme retire aux gouvernements toute responsabilité politique dans l'arbitrage des dépenses.

Toutefois, en obligeant les unités infranationales à fixer ou à augmenter les ressources destinées au financement de secteurs sociaux prioritaires, les affectations budgétaires assurent une coordination qui permet de contourner le comportement de « passagers clandestins » des gouvernements locaux qui limiteraient leurs dépenses dans des secteurs à forte externalité positive comme la santé préventive et l'éducation.

Le texte constitutionnel originel prévoyait un plancher de ressources destinées à l'éducation. Depuis, des dispositions constitutionnelles obligent les gouvernements infranationaux à dépenser 25 % de leurs recettes dans ce secteur et 15 % dans celui de la santé. Réparti entre les unités de la fédération au prorata des effectifs respectifs dans le primaire (Municipalités) et le premier cycle du secondaire (États), le fonds « de gestion et de développement de l'enseignement de base et de revalorisation du corps enseignant » (FUNDEF) a pour mission de combattre les inégalités régionales, de créer les conditions d'accès aux enfants à l'école primaire publique et au collège, et d'améliorer les salaires des enseignants. Le FUNDEF est financé à 70 % par l'ICMS, et à 30 % par les fonds structurels. En 2004, le gouvernement fédéral a élargi le programme à l'ensemble de l'éducation de base, de la maternelle à l'enseignement secondaire. Le nouveau fonds, le FUNDEB (Fonds de développement et de soutien à l'éducation de base) représente un pourcentage élevé de l'ensemble des revenus d'un grand nombre de collectivités locales, notamment dans les régions Nord et Nord-Est. Le texte constitutionnel prévoyait que lorsque les ressources du fonds s'avèreraient inférieures au minimum par élève défini au niveau national, l'Union devrait couvrir le déficit. Or en 2004, malgré la prescription légale, l'Union n'a pas respecté la définition de la valeur minimale, ce qui lui a permis de réduire les transferts vers les États (TCU, 2004).

La Réforme du Système de Prévoyance Sociale a également affecté l'autonomie et les finances des États et des Municipalités. La majorité des entités infranationales maintenaient leurs fonctionnaires dans des régimes propres de prévoyance dépourvus d'une quelconque base actuarielle. Elles prélevaient les cotisations sans les maintenir dans un fonds spécifique. Avec la réforme, les fonctionnaires temporaires de l'administration ont été obligés de se lier au régime général du système de prévoyance sociale (INSS) ce qui a accru la recette de la sécurité sociale gérée par l'Union. Soumis aux mêmes règles, les États et les Municipalités ont dû se plier à une rigoureuse discipline de transferts à des fonds de prévoyance sociale spécifiques, ou à l'adhésion à l'INSS, ce qui a impliqué, dans les deux cas, une augmentation des cotisations d'environ 10 à 20 % sur la feuille de paie (Dias, 2007).

#### • Une « décentralisation centralisée » des politiques sociales

La décentralisation des politiques publiques a suivi deux directions, l'omission et la délégation. Les États ont été incités à prendre en charge des domaines d'action délaissés par l'Union dans un mouvement que l'on pourrait qualifier de décentralisation « par omission ». C'est le cas par exemple des programmes d'habitation et d'amélioration des infrastructures de base, de compétence commune; mais c'est également le cas des programmes de construction et réforme d'infrastructures de transports routiers, de compétence privative de l'Union.

Par ailleurs, avec l'institution du FUNDEF et la mise sur pied du SUS, l'Union a délégué aux autorités locales l'exécution de services publics essentiels (voir les Figure 9 à Figure 12 sur la part des trois niveaux dans certaines grandes dépenses). L'Union se désengage ainsi fortement de l'exécution des politiques d'éducation et de santé, principalement au profit des Municipalités. Le Centre ne conforte sa part que dans les dépenses de prévoyance et d'aide sociale ; il conserve également le pouvoir de décision, de gestion et de financement des programmes nationaux de prestations de services sociaux.

D'après la théorie du fédéralisme budgétaire, les gains d'efficacité augmentent si les dépenses publiques se rapprochent des contribuables qui les financent et qui tendent alors à se comporter comme des consommateurs de biens publics, payés par leurs impôts. Par exemple, une taxe sur la propriété bâtie affectée aux ordures ménagères de la ville correspond à ce critère de proximité. La réalité brésilienne est assez éloignée de cette norme. Si les transferts vont dans le sens de la décentralisation en accroissant les ressources financières des échelons inférieurs, ils dissocient les ressources des dépenses. De plus, les États n'ont qu'une autonomie limitée dans l'allocation de ces ressources de transfert, qui doivent obéir aux priorités définies au niveau fédéral. Prado (2007) parle ainsi de « décentralisation centralisée ».

#### • **Limites de la péréquation budgétaire et ambiguïtés du fédéralisme fiscal**

Le système brésilien de péréquation budgétaire présente un caractère compensatoire, puisqu'il contribue à atténuer les déséquilibres financiers d'un État ou d'une Municipalité à l'autre. Mais ses effets restent limités au niveau régional.

Premières bénéficiaires du système de redistribution, les Municipalités disposent de pouvoirs et attributions financières réelles, mais encore limitées. Sur le total des recettes fiscales brutes, le volume qu'elles prélèvent directement (4 %) reste réduit. En fait, quelle que soit leur taille et richesse, aucune collectivité locale ne pourrait assurer ses dépenses courantes sans l'aide additionnelle de l'Union et des États (Souza, 1998 ; Amorim, 2001). Les Municipalités vivent essentiellement des transferts intergouvernementaux, des États qui leur reversent 25 % des recettes de l'ICMS, et surtout de l'Union, 69 % en 2005 contre 31 % pour les recettes propres, via le Fonds de Participation des Municipalités. Cette structure particulière laisse très peu d'autonomie aux Municipalités malgré leur part croissante dans les recettes (Figure 2). Ce paradoxe montre les ambiguïtés du fédéralisme brésilien : dévolution de compétences, centralisation des recettes, puis transferts.

Enfin, la capacité de prévision et d'investissement des États et des Municipalités est affectée par l'instabilité des transferts constitutionnels (Figure 13) qui dépendent d'une base sensible aux oscillations de l'activité économique comme l'impôt sur le revenu et l'IPI. L'instabilité des transferts constitutionnels résulte également des mesures d'exonérations décidées par le ministère des Finances au nom d'impératifs d'insertion internationale et de politique industrielle. Depuis 1994, l'Union a ainsi multiplié les dispositifs dérogatoires touchant l'IPI. Ces mesures ont progressivement grignoté l'assiette de cet impôt (Figure 7).

Depuis le milieu des années 1990, le volume total des transferts obligatoires (constitutionnels et légaux) a légèrement augmenté, en raison, principalement de l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu (aux fonds de pension et compagnies d'assurance) et du partage de la CIDE, taxe sur les produits pétroliers créée en 2002 (Figure 13). Mais la part relative des transferts obligatoires dans le total des transferts de l'Union a diminué, au profit d'enveloppes budgétaires (*transferências voluntarias* ou *verbas parlamentares*) négociées dans l'arène politique ou distribuées de manière discrétionnaire. Entre 1995 et 2003, le montant moyen de transferts volontaires *per capita* s'est ainsi accru d'environ 50 % (TCU, 2004). Les subventions et participations de l'Union indispensables pour « boucler » le financement de nombreux programmes d'action et investissements se négocient ainsi au fur et à mesure des besoins et sur un plan essentiellement interpersonnel (Fauré, 2004). Elles permettent au gouvernement de mobiliser politiquement les parlementaires, contraints par les règles du jeu électoral à satisfaire leurs clientèles sur une base régionale. Elles ouvrent des espaces de politisation où s'expriment fortement la variable fédérale. En 2003, première année du mandat du Président Lula, chaque habitant des régions Nord et Nord-Est, les plus pauvres et les moins développées, ont reçu respectivement trois fois et deux fois plus de transferts volontaires qu'un habitant de la région Sud-Est. Si on compare 2003 avec 1995, ces écarts se réduisent de moitié.

## Un financement plus encadré

A l'issue du Plan real, le gouvernement fédéral a été soumis à la nécessité de résoudre la question de l'endettement des entités fédérales, qui pesait sur le déficit des comptes publics, mis en cause, notamment, par le FMI, et de mettre en place un système institutionnel capable de prévenir le risque de nouveaux déséquilibres. Pris dans un étau monétaire et budgétaire, les États ont dû se rendre aux conditions imposées par l'Union : renégociation des dettes, interventions et privatisations des banques régionales, centralisation du contrôle des politiques publiques.

### • Renégociation des dettes, conditionnalité et nouvelles contraintes financières

L'aggravation de la crise financière des États les a obligés à renégocier leurs dettes avec l'Union, en échange d'une aide pour résoudre leurs problèmes les plus immédiats : paiement des fournisseurs et des fonctionnaires publics, service de la dette.

La loi n°8.727 de 1993 avait déjà défini les conditions de la consolidation et du rééchelonnement par l'Union des dettes internes des entités fédérées, victimes de leur montant et de taux d'intérêt élevés, mais sans parvenir à contenir leur accroissement. Au terme d'un processus qui doit beaucoup à l'apprentissage politique des acteurs régulateurs du Centre, le « *Programme d'Appui à la Restructuration et à l'Ajustement Budgétaire des*

*États* », lancé en 1995 (Vote n° 162/95 du Conseil Monétaire National) et mis en place en 1997 (loi n° 9.496), établit de nouveaux principes à la renégociation de la dette publique mobilière des États fédérés, imposant le principe de conditionnalité dans les relations financières intergouvernementales.

En conditionnant l'aide du Centre à la mise en place d'un plan d'ajustement structurel qui répliquait au niveau des entités fédérées les obligations imposées à l'Union par le FMI, ce programme a imposé de nouvelles contraintes aux États. De fait, les contrats de prêt noués entre les États et l'Union ont inclus de nombreuses clauses d'ajustement patrimonial (privatisations), budgétaire et financier qui ont pris la forme de cibles, plafonds, seuils et obligations fixés unilatéralement par le ministère des Finances. Pré-requis à l'obtention ou au renouvellement de lignes de crédit, cet ajustement multiforme devait permettre aux États d'assurer le paiement à long terme des prestations de refinancement. La dette transférée à l'Union devrait ainsi être remboursée dans un délai maximum de 30 ans à des taux d'intérêt variant entre 6 % et 7,5 %, avec un flux de charge mensuel d'environ 12 % de la recette liquide réelle. Plus de 100 milliards de reals, soit 11 % du PIB, ont ainsi été renégociés. L'Union a pris en charge la dette des États et des Municipalités moyennant des conditions avantageuses, mais strictes, de remboursement.

Ce processus apparaît moins comme une fédéralisation de la dette des États, que comme un refinancement à des taux d'intérêts très inférieurs aux taux des marchés sur lesquels l'Union doit elle-même se refinancer. Il ne s'agit nullement d'une « annulation » de la dette, les exigences de remboursement, proportionnées aux recettes, restant relativement élevées. Trop même pour les détracteurs de ces contrats de renégociation qui critiquent le caractère arbitraire des taux de remboursement et le fait que les recettes prises en compte dans le calcul du flux de charge mensuel incluent les revenus de transferts, dans la mesure où l'Union reprend d'un côté ce qu'elle donne de l'autre. Les contrats de renégociation prévoient l'application de pénalités en cas de retard de paiement et de sanction en cas de défaut. Si un État déclare un moratoire sur le remboursement des dettes à l'Union, le transfert des fonds structurels est automatiquement interrompu.

Ce processus institutionnalise les relations financières intergouvernementales et assure au système un degré plus élevé de transparence. Le contrôle de l'endettement privilégie l'équilibre budgétaire inter-temporel. Après la signature des contrats de refinancement, l'endettement des États s'est stabilisé (Figure 25).

- **Une limitation des capacités de financement des déficits**

Les limitations imposées à l'autonomie d'emprunt relèvent de trois logiques : compléter les normes de dépenses en imposant une contrainte au financement non fiscal des déficits, prévenir le risque de crise financière systémique, et restaurer une autorité monétaire centrale capable de mener une politique anti-inflationniste.

Une série de dispositifs légaux ont réduit les marges de manœuvre des États et des Municipalités en matière d'endettement interne et externe. L'amendement constitutionnel de 1993 a commencé par fixer un délai à l'émission de titres publics. En 1998, plusieurs résolutions du Sénat fédéral, imposaient des règles rigides qui restreignaient la

possibilité pour les gouvernements locaux de contracter de nouvelles dettes. Les États se sont vus contraints d'emprunter avec la caution de l'État fédéral, atout de poids entre les mains du Président. Le Sénat, qui a autorité pour fixer les limites de la dette des États et des Municipalités, a délégué l'exercice de cette compétence à l'Exécutif, au nom d'un meilleur contrôle technique (Abrucio & Loureiro, 2004). Il revient désormais à la Banque centrale de se prononcer, au cas par cas, sur les demandes de contraction d'emprunt et d'ouverture de lignes de crédit public formulées par les entités infranationales. Ce changement a dépolitisé le processus de décision touchant à l'endettement public.

La reconquête par la Banque centrale d'un plein pouvoir monétaire est passée par la liquidation ou la privatisation d'importantes banques d'État qui concouraient auparavant au financement monétaire des déficits des entités fédérées. La discipline imposée par la Banque centrale ne s'est pas limitée au secteur public : le sauvetage des banques privées s'est fait aux mêmes conditions. Tous les analystes s'accordent à dire que la capacité de régulation de la Banque centrale s'est ainsi élargie. Le problème est que ces privatisations ont été menées à une époque (1996-1997) où les marchés commençaient à surveiller la bonne santé des comptes publics. Les recettes des privatisations n'ont donc pu être affectées à une politique d'investissement et de réduction des inégalités ; elles ont été utilisées pour équilibrer les comptes et défendre le real (Auzouy & Quenan, 1999)

- **La loi de responsabilité budgétaire**

L'ensemble des contraintes financières, budgétaires et administratives imposées depuis 1995 par le gouvernement fédéral aux États fédérés a été constitutionnalisé avec la Loi de Responsabilité Budgétaire (*Lei de Responsabilidade Fiscal*) promulguée en 2000, qui impose des règles et limites strictes afin d'assurer un équilibre des finances publiques (Oliveira, 2002). Sauf très rares exceptions, celle-ci interdit à l'État fédéral de prêter aux États. Elle renforce la responsabilité judiciaire et financière des gouverneurs. En contrepartie, la transparence des comptes publics et la bonne gestion financière des États est récompensée par des taux d'intérêt avantageux. Ce texte a fait l'objet d'une négociation intense conduite par l'Exécutif avec les gouverneurs et les parlementaires.

Cette loi affirme une nouvelle conception du contrôle des finances publiques fondée sur des cibles budgétaires ajustées aux capacités financières des entités fédérées et des contraintes fortes sur les politiques budgétaires locales. Elle contraint la prise d'engagements financiers risqués et durcit le contrôle des procédures d'endettement public. Elle prohibe la concession d'avantages fiscaux et extra-fiscaux. Toutefois, le caractère mécanique des critères adoptés méconnaît la diversité des entités de la fédération et la nécessaire adaptation des politiques budgétaires aux fluctuations conjoncturelles.

## Un bref bilan de la recentralisation

Ce processus de recentralisation des finances publiques est paradoxal car il s'est développé dans le cadre d'une Constitution décentralisatrice et se déroule dans un contexte démocratique. L'Union prélève ainsi un volume croissant de recettes, alors même que les compétences et responsabilités sont formellement décentralisées. Ce processus marque donc une rupture de tendance dans l'histoire républicaine du pays qui a associé, tout long du XX<sup>e</sup> siècle, la centralisation à la dictature et la décentralisation à la démocratie.

Les contraintes financières imposées aux États ont réduit leur capacité d'investissement. Ils consacrent aujourd'hui l'essentiel de leurs ressources à la rémunération de leurs fonctionnaires et à la gestion de leur dette. Leurs dirigeants doivent négocier l'augmentation des revenus de transferts. De plus, leurs marges de manœuvre dans le pilotage des finances publiques ont été réduites. La politique budgétaire infranationale est devenue structurellement plus rigide ce qui limite d'autant les possibilités de financement de l'action publique locale.

L'Union, au contraire des États, a pu manipuler le système fiscal en sa faveur, réduire ses engagements tout en transférant des services aux États et aux Municipalités. Ainsi, pour faire face aux contraintes de stabilisation et d'ajustement budgétaire, le gouvernement fédéral a privilégié la création de nouvelles recettes plutôt que le contrôle des dépenses fédérales qui, hors dépenses d'investissement, ont continué à croître (Figure 1).

Cette stratégie écorne le pacte fédératif : le Centre, détenteur du contrôle de la politique économique, limite l'autonomie financière des États et des Municipalités par une série de décisions unilatérales. Il s'assure les conditions d'affronter les nouveaux défis de la stabilisation et de l'ouverture.

## MONDIALISATION ET FÉDÉRALISME BUDGÉTAIRE. LE PARADOXE BRÉSILIEN

Sous l'impulsion des organisations financières internationales, le Plan real visait à éradiquer l'inflation, assainir les comptes publics et mieux insérer l'économie mondiale dans l'économie mondiale (orientation dite du « consensus de Washington »). Ces trois éléments sont cohérents. Il s'agit, en effet, d'en finir avec les financements monétaires des déficits publics, dénationaliser et faire jouer la concurrence internationale pour remettre en cause des monopoles publics déficitaires et introduire une pression sur les prix, compenser les effets dépressifs de cette stratégie par une réorientation de la croissance vers le commerce extérieur.

L'impact de la mondialisation sur la centralisation budgétaire peut jouer à la fois quantitativement, au niveau de la politique budgétaire globale, et à celui des différents échelons de gouvernement.

La première question concerne la « taille » du secteur public avec l'intuition que la mondialisation impose aux États une contrainte de compétitivité et d'efficacité qui devrait contenir, voire faire régresser, la part de l'État dans l'économie.

La seconde question concerne le lien entre la mondialisation et le degré de décentralisation budgétaire. Les approches théoriques qui s'interrogent sur le lien entre la mondialisation et le niveau de prise de décision concluent généralement à la décentralisation ce qui, nous l'avons vu, correspond mal à la réalité du Brésil.

Sur ces deux points, le Brésil apparaît donc paradoxal : avec l'ouverture économique, la part des dépenses publiques a spectaculairement augmenté et la politique budgétaire et fiscale s'est recentralisée (voir III). Le paradoxe s'explique, au moins partiellement, par une intégration internationale relativement faible du Brésil.

## **L'ouverture économique du Brésil**

Comme de nombreux pays en développement, le Brésil a longtemps été un pays peu ouvert sur l'extérieur. Il appuyait sa stratégie de croissance sur la substitution d'importations impliquant des droits de douanes élevés. A l'image des autres pays d'Amérique latine, les régimes militaires avaient conforté cette stratégie nationaliste. Si certains pays, comme la Chine ou le Vietnam maintiennent des régimes autoritaires, dans de nombreux autres pays européens, est-européens ou d'Amérique latine, le rétablissement ou la consolidation de la démocratie ont accompagné une stratégie d'ouverture aux échanges. Même si le Brésil conserve un niveau de protection relativement élevé, il n'a pas fait exception à cette tendance générale amorcée dans les années 1970-80.

### **• L'ouverture commerciale du Brésil**

Bien que membre fondateur du GATT, l'ouverture commerciale du Brésil est récente. Elle est généralement datée du début des années 1990 avec la signature du traité d'Asunción (1991) qui crée le Mercosur et, surtout, avec la mise en place du Plan real (juillet 1994) qui met en œuvre les grands principes du « consensus de Washington » : discipline budgétaire, réforme monétaire, ouverture commerciale et financière, dérégulation et dénationalisations. Toutefois, comme l'indique la Figure 14, l'ouverture commerciale ne s'accélère qu'à partir de 1998.

Malgré ce choix en faveur de l'ouverture, le Brésil reste un pays relativement peu ouvert. La Figure 15 concentre les 15 plus grands pays du monde classés par population croissante (les grands pays sont supposés plus diversifiés, et donc moins ouverts à l'échange). Même en tenant compte de ce paramètre, l'ouverture commerciale du Brésil apparaît relativement faible par rapport aux autres pays. Le Brésil, qui est le 5<sup>e</sup> pays par sa taille, n'est que le 23<sup>e</sup> exportateur et le 28<sup>e</sup> importateur mondial. Le tarif douanier moyen appliqué (*ad valorem*)



brésilien reste assez élevé (12,3 % en 2006) mais plus bas qu'au Mexique (14,0 %) ou au Chili (9,9 %). Ces faibles performances s'expliquent certes par le caractère récent de l'ouverture commerciale et le maintien de barrières non tarifaires mais également par le caractère relativement excentré du Brésil. Le Mexique réalise 86 % de ses exportations (et 54 % de ses importations) avec un pays frontalier, les États-Unis, ce qui minimise les coûts liés au commerce. Comparativement, les pays partenaires du Brésil sont plus divers et beaucoup plus éloignés (Tableau 2).

L'indicateur utilisé dans la Figure 14 est néanmoins un indicateur trompeur. Il surestime le taux d'ouverture des pays qui exportent et/ou importent des biens au stade final du processus de production au détriment des pays qui exportent et/ou importent des produits plus primaires. Il ne permet pas non plus d'évaluer la valeur ajoutée et l'emploi liés au commerce extérieur et donc tous les impacts de l'ouverture (Siroën, 2004). La Chine et le Mexique, qui appliquent un modèle de transformation de produits importés puis réexportés, après avoir incorporé une valeur ajoutée relativement faible, apparaissent ainsi mécaniquement plus « ouverts » que le Brésil qui reste un pays relativement spécialisé dans les matières premières (Tableau 3).

Plus qu'un choix en faveur de l'ouverture, le Brésil a adopté une stratégie de croissance par les exportations. Sur la période, les importations augmentent en effet à un rythme moyen beaucoup plus modéré (Tableau 4). Si le Brésil connaît peu d'années déficitaires (taux de couverture inférieur à 100), le solde commercial est néanmoins très instable (Figure 16).

L'ouverture commerciale n'a pas conduit à une spécialisation tranchée du Brésil. Même si l'industrie incorpore une partie de l'« agrobusiness », les exportations agricoles augmentent moins vite que les exportations industrielles, ce qui nuance l'image d'un axe de spécialisation dans l'agriculture. Contrairement au Mexique, où l'ouverture a favorisé l'industrie du nord au détriment de l'agriculture du sud, l'ouverture brésilienne ne conduit donc pas à une spécialisation brutale qui remettrait brutalement en cause les équilibres sectoriels, régionaux voire sociaux. Du point de vue des effets attendus de l'ouverture commerciale sur les inégalités interindividuelles ou interrégionales, cette spécificité du Brésil laisse supposer que les effets globaux de l'ouverture commerciale pourraient être plus limités que dans des pays comme la Chine, voire le Mexique.

Les exportations restent très concentrées géographiquement. L'État de São Paulo en représente ainsi plus du tiers à lui seul, et six États seulement dépassent 5 % des exportations du Brésil (Figure 17).

La Figure 18 fait apparaître une très forte instabilité des recettes d'exportations. Celle-ci est confirmée par l'indicateur d'instabilité sur la période post-Plan real (1994-2005) mesuré par l'écart-type des recettes rapportées à leur moyenne. Le Brésil (BR) dans son ensemble est relativement moins instable que l'ensemble des États ce qui synthétise le fait que les plus grands États exportateurs ont des recettes moins instables à l'exportation (à l'exception de Rio de Janeiro du fait de la part de ses exportations pétrolières) comme aux importations. Les grands États agricoles ou miniers sont plutôt moins instables que la moyenne.

#### • L'ouverture aux investissements directs

Le Plan real impliquait aussi des dénationalisations et une ouverture au capital étranger. Comme l'indique la Figure 19, l'ouverture aux investissements directs étrangers (IDE) est concomitante de l'ouverture au commerce. Le Brésil, comme tous les pays, a connu, début 2000, un ralentissement qui faisait suite au krach mondial des valeurs de haute technologie.

On trouve au niveau des investissements directs une concentration plus forte encore que pour le commerce extérieur puisque l'État de São Paulo concentre, à lui seul, environ 60 % des actifs des entreprises à participation étrangère (Figure 20).

La perspective d'attirer des investissements directs ne fait qu'accroître les tentations de guerre fiscale. Les entreprises à participation étrangère représentent, en effet, 36 % des recettes des impôts sur les marchandises et les services, essentiellement l'ICMS et l'IPI (Calculs à partir du *Censo de capitais estrangeiros*, Banco central do Brasil et IPEADATA, 2000).

#### • Ouverture financière et discipline fiscale

L'ouverture financière présente des avantages. Elle permet de financer le déficit budgétaire par l'épargne mondiale plutôt que par la seule épargne domestique ce qui permet de contourner l'« effet d'éviction » de l'investissement privé par les besoins de financement du secteur public. Mais elle impose, en contrepartie, des normes qui pénalisent les pays qui s'éloignent de l'orthodoxie budgétaire. La mondialisation financière met les pays en concurrence pour attirer l'épargne mondiale. Cette contrainte est particulièrement forte dans les périodes où, comme dans la seconde moitié des années 1990, les liquidités internationales sont rares et les marchés financiers en crise. L'accès au financement doit alors impliquer les organisations financières internationales : FMI, Banque Mondiale, Banques régionales de développement. Or les investisseurs internationaux associent les déséquilibres budgétaires au risque financier. Pour les pays émergents, comme le Brésil, marqués par le souvenir de l'instabilité macroéconomique, accroître le déficit rend donc plus difficile le financement externe de l'économie et accroît la prime de risque qui est incluse dans les taux d'intérêt. L'ouverture économique et l'intégration commerciale facilitent également l'accès au crédit international. Un gouvernement peu ouvert, et donc moins dépendant du commerce, pourrait plus aisément répudier sa dette. Il trouverait donc plus difficilement des prêteurs.

La structure fiscale des différents niveaux de gouvernement dépend donc de leur capacité à financer des déficits par un endettement interne ou externe. La Loi de Responsabilité Budgétaire (LRF) de 2000 a durci les normes vis-à-vis des gouvernements infranationaux. En fin de période, les trois niveaux de gouvernement ont ainsi participé à la formation d'un excédent primaire (Figure 21). Néanmoins, les dépenses d'intérêt dépassent ce solde primaire ce qui maintient un besoin de financement (Figure 22). C'est l'Union qui supporte les dépenses d'intérêt les plus élevées et on note une assez forte instabilité de la part de chaque entité dans le déficit public du Brésil (Figure 23).

La persistance d'un besoin de financement conduit donc à l'augmentation de la dette publique. La dette fédérale, presque entièrement financée par l'extérieur au début des années 1990, s'est « renationalisée » jusqu'à la crise du Real puis a de nouveau augmenté jusqu'en 2003 avant que le Brésil, à l'instar d'autres pays d'Amérique latine, comme l'Argentine, s'en désengage assez spectaculairement (Figure 24).

Si la dette des États et des Municipalités n'a cessé d'augmenter jusqu'en 2003, elle connaît une décrue depuis. Contrairement au gouvernement fédéral, les États et les Municipalités se sont peu financés à l'extérieur (Figure 25). Les gouvernements centraux ont en effet un accès plus facile aux financements extérieurs ce qui a pu favoriser une recentralisation budgétaire, une évolution du rapport de force favorable au niveau fédéral et un plus grand pouvoir discrétionnaire sur les transferts.

## **Mondialisation et « taille » de l'État**

La recentralisation budgétaire brésilienne s'est réalisée dans un contexte d'accroissement de la part des dépenses publiques dans le revenu national et par l'appropriation du surplus fiscal par l'Union (chapitre 2).

Non seulement l'ouverture au Brésil ne s'accompagne pas d'une diminution de la « taille » de l'État (entendu comme l'ensemble de la Fédération) mais elle se révèle compatible avec une explosion des dépenses et des recettes publiques qui ont augmenté d'environ 50 % en 10 ans, malgré un Plan real d'inspiration libérale (Figure 1). Rapportés au PIB, les prélèvements du secteur public se situent dans la moyenne des pays industrialisés : 44,7 % dans l'UE à 25 (En 2005, Eurostat) mais au-dessus des pays émergents comme la Turquie et l'Indonésie, similaires en termes de revenu et d'endettement.

### **• L'influence de l'ouverture sur les recettes liées au commerce extérieure**

Le lien le plus direct entre l'ouverture et les recettes concerne les droits de douane qui sont perçus au niveau fédéral. Par rapport à de nombreux pays en développement ils représentent une part relativement faible et décroissante des recettes fiscales (Figure 27). Toutefois, cette évolution doit être nuancée par le fait que les importations sont assujetties aux taxes à la valeur ajoutée que sont l'IPI (perçu par l'Union) et l'ICMS (perçu par les États). La loi n° 10 865/01 de 2004 prévoit également d'assujettir les importations deux contributions sociales perçues par l'Union (PIS et COFINS).

Symétriquement, pour favoriser le processus de croissance par les exportations ont été consenties un certain nombre d'exonérations, multiples et visant les mêmes impôts : l'IPI, l'ICMS (loi Kandir), le PIS et la COFINS. Cette substitution n'est pas neutre du point de vue des entités fédérées qui perçoivent l'ICMS et qui ont pu elles-mêmes mettre en place leur propre système d'exonération à l'exportation dans un processus de concurrence fiscale (voir *infra*).

• **L'influence de l'ouverture sur les assiettes fiscales « mobiles »**

La mondialisation ne conduit pas seulement à favoriser les échanges de biens mais également la circulation des techniques, du capital et du travail qualifié. Ces facteurs de production sont incités à se localiser dans les pays où la fiscalité est la plus favorable. Les gouvernements sont donc tentés de détaxer les facteurs les plus mobiles et de reporter la fiscalité sur les facteurs qui le sont moins : le travail peu qualifié, les terres et le patrimoine immobilier. La mondialisation favoriserait donc une concurrence fiscale qui entraînerait une spirale à la baisse de la fiscalité des facteurs mobiles.

Cette mobilité des facteurs peut-être associée à la mobilité de la base fiscale. Ainsi, par différentes méthodes (prix de transfert, versement de royalties, etc.) les firmes peuvent déplacer l'assiette fiscale – les bénéficiaires imposables – dans les lieux où ils sont les moins imposés. Le risque est alors celui d'une « concurrence fiscale » entre les pays pour attirer les facteurs ou les bases fiscales qui leur sont associées.

La mondialisation favoriserait ainsi une redistribution de la charge fiscale au bénéfice des revenus les plus élevés et des détenteurs de capitaux. Au contraire, les revenus du travail moins qualifié, mais aussi des détenteurs de patrimoine foncier ou immobilier, seraient davantage taxés. L'absence de coopération internationale conduirait ainsi à une situation de type « dilemme du prisonnier » : un pays espère attirer des facteurs mobiles pour élargir l'assiette de l'impôt en fixant un taux d'imposition plus faible que celui observé dans les pays concurrents, mais, en réaction, les autres pays abaissent à leur tour les taux d'imposition. Pourtant, les « perdants » de la distribution sont électoralement plus nombreux que les « gagnants ». Dans les pays démocratiques, le transfert du poids fiscal est donc politiquement contraint ce qui peut conduire à des déficits structurels.

Un des impôts le plus soumis à ce risque de concurrence fiscale est l'impôt sur les sociétés qui est assis sur les bénéficiaires. Depuis le début des années 1990 son taux a ainsi spectaculairement chuté dans le monde en passant d'un taux moyen de 38 % en 1993 à 26,8 % en 2007 (KPMG, 2007). De 1997 à 2007, cette baisse du taux a été plus forte dans la région la plus intégrée et, en principe, la mieux coordonnée du Monde, l'Union européenne où le taux moyen est passé de 35,5 % à 24,2 %. En Amérique latine, le taux est seulement passé de 29,8 % à 28 % (KPMG, 2007). Le Brésil échappe d'ailleurs à cette évolution générale puisque, dans le même temps, il a augmenté son taux marginal de 25 % à 34 % ! Cette imposition se décompose en « Impôt sur les revenus des personnes morales » (IRPJ) au taux de 15 % auquel s'ajoute, à partir d'un certain seuil, une taxe additionnelle de 10 %. En 1989, une taxe additionnelle a été créée destinée principalement à financer les dépenses de santé : la contribution sur les gains liquides (CSLL) au taux de 9 %. L'IRPJ représente environ 8 % des recettes fiscales totales et la CSLL, environ 3 %. Leur part tend, depuis quelques années, à augmenter (Figure 28 et Figure 29) ce qui permet de considérer que la mondialisation, loin de contraindre la taxation des profits, n'a pas empêché l'Union d'y trouver une source significative de revenus supplémentaires. Ce paradoxe peut s'expliquer par la faible internationalisation des firmes brésiliennes : elles sont peu implantées à l'étranger ce qui limite les possibilités de transfert de capital et/ou de bénéficiaires. Les impôts sur le revenu sont également assis sur des facteurs a priori mobiles, notamment les travailleurs qualifiés (« exode des cerveaux ») et se heurtent

au risque de concurrence fiscale. L'IRPF concerne les personnes physiques. Il représente une partie faible des recettes fiscales. La décroissance de la part de cet impôt et son taux marginal maximum relativement bas (27,5 %), signifie qu'il épargne les revenus les plus élevés et pèse relativement plus lourdement sur les classes moyennes, y compris les classes moyennes supérieures. Malgré cette surcharge, le rendement de cet impôt est faible et décroissant (Figure 8). Le risque d'évasion fiscale peut expliquer cette structure relativement inégalitaire de l'impôt sur le revenu.

Le transfert des taxes sur les facteurs mobiles vers d'autres assiettes peut également se faire par un alourdissement de la fiscalité sur la consommation à condition, toutefois, que les biens soient imparfaitement mobiles. Les deux grands impôts « non-cumulatifs » sur la consommation l'IPI et l'ICMS ont vu leur part réduite ou stagner (Figure 7 et Figure 30). Des prélèvements sociaux comme la COFINS qui frappe le chiffre d'affaires, ont vu leur part fortement augmenter (Figure 6) mais il s'agit d'un impôt cumulatif (la possibilité donnée en 2004 de passer à une forme non cumulative a été peu utilisée).

#### • L'influence de l'ouverture sur les dépenses

Contraints dans leurs recettes, les pays qui s'ouvrent à la mondialisation seraient également soumis à une contrainte d'efficacité dans le domaine de leurs dépenses ce qui devrait conduire à leur stagnation, voire à leur régression.

Dans un article largement commenté, Rodrik (1998) montrait que, contrairement aux intuitions et à la croyance générale, les pays plus ouverts au commerce international étaient pourtant ceux où la « taille » de l'État, c'est-à-dire la part de la consommation publique dans le revenu national, était la plus élevée. Quinn (1997) montre que l'ouverture financière tend à accroître les transferts. Toutefois, Hansson et Olofsdotter (2006) établissent que, dans les pays de l'OCDE et, contrairement aux données plus anciennes de Rodrik, l'intégration tend bien à réduire les consommations publiques mais elles n'atteignent les transferts ni à la hausse, ni à la baisse. Plusieurs éléments peuvent expliquer ce résultat. On peut ainsi distinguer trois effets : attraction, compensation, diversification. L'attractivité d'un territoire ne se limite pas à sa fiscalité, mais également à la facilité d'accès et à la qualité des services publics. L'allègement fiscal risque donc d'être contre-productif s'il se traduit par une diminution de l'offre de biens publics qui est, elle-même, susceptible d'améliorer la compétitivité de l'économie, d'attirer le capital étranger ou la main d'œuvre qualifiée : qualité du système de santé, enseignement, infrastructure, sécurité. Cet effet d'attractivité a peu joué au Brésil. Si les dépenses de santé ont eu tendance à augmenter depuis 1994, les dépenses d'éducation et de transport ont eu tendance, au contraire, à diminuer (Figure 26).

Les économistes sont unanimes pour reconnaître l'existence de « perdants » à la mondialisation ce qui peut impliquer des politiques de compensation. En effet, dès lors que les gains de l'intégration restent globalement positifs, ceux-ci pourraient théoriquement être « indemnisés » par les « gagnants ». Dans un système démocratique, les perdants auront d'autant plus de chances d'être « compensés » que leur poids électoral sera

important. La théorie néoclassique du commerce international (théorème HOS et théorème Stolper-Samuelson) considère que la rémunération du facteur rare – le travail qualifié ou le capital dans les pays moins développés – doit diminuer relativement aux revenus des facteurs relativement abondants – le travail peu qualifié. L'ouverture commerciale devrait donc réduire – et non augmenter – les inégalités de revenus dans les pays en développement puisque c'est le travail peu qualifié qui est le facteur relativement abondant. A priori, les perdants brésiliens devraient être les détenteurs de capital ou la main d'œuvre qualifiée et les gagnants, les travailleurs peu qualifiés et les propriétaires terriens.

Pourtant, depuis l'étude de Robbins (1996), les études économétriques tendent à montrer l'inverse, tout particulièrement, en Amérique latine. Ainsi, à la suite de l'ALENA, l'intensification des échanges entre le Mexique et les États-Unis s'est accompagnée d'un accroissement des inégalités au Mexique (Hanson & Harrison, 1999 ; Hanson, 2003 ; Goldberg & Pavcnik, 2004). Les explications généralement données tiennent au fait que des pays intermédiaires, comme le Mexique se sont également ouverts à des pays qui bénéficient d'un coût du travail plus bas, comme la Chine. Dans ce cas, un pays intermédiaire, comme le Mexique devrait être considéré comme un pays relativement « rare » en main d'œuvre peu qualifiée et l'intensification des échanges avec ce type de pays devrait favoriser les inégalités. Par ailleurs, la concurrence des importations peut conduire à la disparition des « rentes salariales » dont bénéficiaient certains travailleurs peu qualifiés protégés de la concurrence internationale. Enfin, l'ouverture peut favoriser l'introduction de nouvelles techniques qui biaisent la demande de facteurs en faveur du travail qualifié au détriment du travail peu qualifié ce qui contribue, une fois encore, à accroître les inégalités.

Cette fois encore, le Brésil pourrait faire exception à la tendance générale. Il est, en effet, assez difficile d'y mettre en évidence une évolution claire des inégalités (Milanovic, 2004 ; Azzoni, 2001) et d'isoler la contribution de l'ouverture économique. D'une part, lorsque le pays était relativement fermé, le niveau initial des inégalités au Brésil était déjà le plus élevé des pays à niveau de développement similaire (Sgard, 2003), d'autre part l'augmentation des dépenses sociales et des transferts aurait pu favoriser une réduction des inégalités qui masquerait l'effet inverse de l'ouverture commerciale.

La tendance actuelle serait, pourtant, à la réduction des inégalités brésiliennes. Ainsi, d'après Ferreira, Leite et Litchfield (2006), l'indice de Gini serait passé de 0,625 en 1989 (2<sup>e</sup> rang mondial) à 0,564 en 2004 (10<sup>e</sup> rang mondial). Toutefois, si les auteurs isolent le rôle positif des transferts, ils ne retiennent pas l'ouverture commerciale comme facteur causal de cette réduction des inégalités (voir également Paes de Barros, Foguel, Ulyseia, 2007).

L'hypothèse selon laquelle l'augmentation de la part des dépenses d'assistance dans le PIB (Figure 26) serait due aux effets inégalitaires de l'ouverture commerciale du Brésil est donc sujette à caution. Cette évolution serait davantage imputable à la volonté de réduire un niveau d'inégalité devenu politiquement insoutenable dans un système démocratique et qui s'était mis en place dans une économie plus fermée.

L'insertion dans la mondialisation, par les risques supplémentaires qu'elle engendre et par l'instabilité qu'elle suscite, crée d'autres types de perdants potentiels. Les pays plus spécialisés sont davantage exposés aux crises sectorielles ou aux variations des termes de l'échange qui peuvent peser sur les revenus et sur l'emploi. Ils sont plus sensibles à l'instabilité des taux de

change. Si la crise financière brésilienne de la fin des années 1990 avait des causes internes, elle n'était pas non plus isolée de la contagion des crises asiatiques et russe. Cette insécurité favorise une demande sociale de protection. L'État est ainsi appelé à exercer une fonction d'assureur en développant son système de protection sociale ou en renforçant sa fonction de stabilisation macroéconomique. Ces transferts peuvent d'ailleurs atténuer la fluctuation des revenus et donc de la demande.

Même avec un taux d'ouverture relativement faible, le Brésil est particulièrement exposé du fait de sa spécialisation très marquée par les produits primaires aux cours fluctuants et de sa fragilité macroéconomique (voir l'instabilité des recettes d'exportations, Figure 18).

L'effet de diversification complète les deux effets précédents. En effet, il existe deux moyens de diversifier le risque : s'assurer en faisant jouer la loi du grand nombre, ce que réalisent les systèmes de prévoyance et de transferts sociaux, ou diversifier le risque en réallouant une partie des ressources à des secteurs abrités des marchés internationaux. La centralisation répond au premier et correspond à la réalité décrite dans le chapitre précédent (Figure 10). Le développement des services publics répond au deuxième. Cette hypothèse de diversification paraît assez peu pertinente en ce qui concerne le Brésil. Comme nous l'avons vu, si le gouvernement fédéral a exercé de fortes pressions pour que les entités fédérées prennent en charge certaines dépenses publiques, c'est davantage pour se substituer à l'Union que pour les augmenter. Simultanément, de fortes pressions étaient exercées pour contenir l'emploi dans le secteur public. D'une part, nous avons vu que les dépenses d'assistance avaient beaucoup plus augmenté que les dépenses dans les « grands » services publics (Figure 31). D'autre part, comme nous l'avons vu précédemment, les dépenses de transferts interrégionaux ont, eux aussi, augmenté.

## **Mondialisation et fédéralisme budgétaire**

La section précédente analysait le lien entre la mondialisation et l'ensemble des finances publiques. En montrant (chapitre 2) que l'augmentation des prélèvements était accaparée par le niveau fédéral, on traitait ainsi d'un aspect de la recentralisation budgétaire. Il convient néanmoins de s'interroger sur les causes externes de cette « monopolisation » du surplus fiscal par le Centre. Dans quelle mesure, la mondialisation a-t-elle pu influencer le degré de centralisation fiscale ?

### **• Marché mondial, alternative au marché national ?**

Pour Alesina et Spolaore (2003), le degré de décentralisation dépend de plusieurs facteurs. Un des premiers déterminants est l'importance des économies d'échelle dans la production de biens publics : la centralisation permet d'abaisser leurs coûts de production par citoyen. Mais il existe d'autres déterminants qui poussent à la décentralisation. La distance entre le

Centre et les périphéries, qu'elle soit géographique, économique ou culturelle, les incite à revendiquer la responsabilité de la production des biens publics qui seraient mieux adaptés aux préférences locales. L'avantage de la centralisation en termes de coûts doit donc être mis en balance avec les inconvénients liés à l'inadaptation ou à l'éloignement des biens publics décidés et financés par le Centre. Dans un monde relativement fermé, le prix à payer de la centralisation est un accès facilité au marché intérieur. Mais dans un monde ouvert, c'est le marché mondial qui devient accessible. Les Flandres belges s'intéressent davantage au marché européen et mondial qu'au marché ...wallon. Plus une région dispose de marchés extérieurs, moins la « sécession » est coûteuse. Le fédéralisme et la décentralisation budgétaire s'analyseraient alors comme une concession qui viserait à éviter la sécession.

Au Brésil les distances intérieures, notamment géographiques et sociales, sont certes importantes, ce qui devrait alimenter une demande forte de décentralisation, avalisée, d'ailleurs, par la Constitution de 1988. Toutefois, comme nous l'avons vu, le Brésil est encore relativement peu ouvert (Figure 14) et le marché mondial n'est pas une perspective de substitution suffisante. Le marché régional (Mercosur) n'est pas une alternative au marché national (le PIB brésilien représente en 2006, 79 % du PIB de la zone, d'après *World Development Indicators*) et les grands produits d'exportation brésiliens – l'agrobusiness – se heurtent aux barrières des pays potentiellement importateurs (États-Unis, Union Européenne). Les firmes de taille moyenne ou faible préfèrent encore fréquemment se cantonner au marché interne brésilien qui conserve, d'ailleurs, un certain manque de fluidité (Daumal & Zignago, 2007).

#### • Mondialisation, décentralisation et concurrence fiscale

Nous avons vu dans la section précédente que le Brésil, dans son ensemble, avait été peu exposé à certains des risques connus de la mondialisation et, notamment, à celui de la concurrence fiscale internationale. Mais si le Brésil est encore faiblement intégré à l'économie mondiale, et donc moins exposé que d'autres à ses effets, c'est aussi parce que ce pays n'a pas achevé son intégration nationale. Dans un certain nombre de secteurs (moyenne industrie, biens de consommation y compris agricoles, services, etc.), l'expansion passe d'abord par la conquête du marché brésilien avant de passer par celle des marchés mondiaux. Lors d'une conversation avec le responsable d'une grande coopérative agro-alimentaire du Rio Grande do Sul, géographiquement proche de l'Argentine et de l'Uruguay, on nous fit la remarque que, pour eux, le Mercosur, c'était ... São Paulo. De ce point de vue, le fédéralisme et la décentralisation peuvent constituer un obstacle à cette intégration en maintenant des barrières interétatiques et en rendant plus complexe l'harmonisation des règles.

Joumard et Kongsrud (2004), qui évoquent les effets centralisateurs de la mondialisation, constatent la stabilité moyenne de la part des recettes perçues au niveau central par rapport aux recettes totales dans les pays de l'OCDE en grande partie grâce aux taxes à la consommation de type TVA. Mais au Brésil, l'ICMS est perçu par les États avec un taux de 17-18 % pour le commerce à l'intérieur d'un État, mais de 7 % pour les États de destination les plus pauvres



et de 12 % pour les autres (contrairement à la TVA française, ce taux s'applique au montant TTC ; un taux de 17 % correspond donc à un taux de 20,5 % sur le montant HT).

Ce choix en faveur d'une taxe à la consommation pour la fiscalité locale est une spécificité du Brésil. C'est en effet le seul pays, avec quelques provinces du Canada, qui prélève ce type d'impôt à la fois au niveau des États (ICMS) et, pour une part plus faible, au niveau central (IPI). La théorie du fédéralisme fiscal considère que l'impôt local doit être prélevé sur les résidents, facile à collecter, en relation avec les dépenses fiscales et ne se prêtant pas au risque de concurrence fiscale. Son assiette doit donc être peu mobile entre les différentes composantes de l'Union. Les impôts sur la propriété sont ainsi considérés comme les meilleurs impôts et sont souvent privilégiés pour la taxation locale. Ils jouent pourtant un rôle marginal au Brésil. Jusqu'en 2004, l'impôt sur la propriété rurale bâtie et non bâtie (ITR) était perçu au niveau de l'Union (pour une réhabilitation de la TVA comme impôt local, voire les arguments de Bird, 2000).

L'ICMS a effectivement été un des instruments d'une guerre fiscale, jeu non coopératif de surenchère « perdant-perdant ». Par l'application de la règle d'origine, l'ICMS est perçu dans l'État « exportateur », mais est déductible de l'ICMS dû dans l'État de destination. Si l'ICMS intra-état est de 17 % et le taux inter-état de 12 %, la collecte nette de l'État acheteur ne sera que de 5 % (mais de 10 % dans un État pauvre où le taux inter-étatique passe de 12 % à 7 %). Cette règle favorise la guerre fiscale puisque l'État producteur a intérêt à consentir des réductions pour attirer la production et ainsi élargir sa base. Même si la structure de l'ICMS et les taux sont encadrés au niveau fédéral, les États disposent en effet d'une marge de manœuvre assez grande pour accorder des avantages fiscaux afin d'attirer les investissements nationaux ou étrangers. Ceux-ci prennent souvent la forme d'une restitution déguisée de l'ICMS sous la forme, par exemple, de prêts à long terme à taux d'intérêt bas ou nuls (Mora & Varsano, 2001). En même temps, l'ICMS reste déductible dans l'État de destination même si elle n'a pas été effectivement perçue dans l'État d'origine. Cette guerre fiscale pourrait être à l'origine de la stagnation relative des recettes de l'ICMS (Figure 30)

La règle d'origine avantage les grands États industriels « exportateurs » nets vers les autres États et pèse sur les recettes des « importateurs » nets. La Figure 4 montre ainsi l'ampleur des inégalités dans la collecte de l'ICMS qui implique l'introduction d'une autre distorsion : des transferts de l'Union vers les États au profit des moins bien lotis en termes de collecte d'ICMS. Toutefois, nos estimations économétriques ont fait apparaître une convergence assez forte de l'ICMS. Par exemple si, en 1993, l'État de São Paulo collectait 39,1 % du total de l'ICMS, sa part ne représentait plus que 33,1 % en 2004. L'ICMS est, en principe, neutre du point de vue du commerce extérieur. Toutes les exportations sont exonérées et les importations taxées. Si la règle d'origine s'applique donc sur le commerce interne au Brésil, c'est la règle de destination qui s'applique au commerce extérieur ce qui conduit à une perte de recettes pour les États exportateurs. A priori, cette exonération des exportations accompagne d'autant plus une stratégie de croissance par les exportations que la loi Kandir permet de déduire l'ICMS qui grève les consommations intermédiaires (voir *supra*). Toutefois, les soldes créditeurs ne sont pas remboursés. Ces mesures, favorables à la compétitivité des entreprises entrent pourtant en contradiction avec

le rendement fiscal de l'ICMS. Et, du point de vue des États, cette dissymétrie pourrait favoriser une stratégie de conquête du marché intérieur qui préservent les recettes de l'ICMS au détriment d'une stratégie de conquête des marchés extérieurs qui les en priverait.

Symétriquement, l'État destinataire des importations collecte l'ICMS. Du point de vue de ses recettes fiscales, il gagne donc davantage à importer qu'à acheter à un autre État brésilien car, dans ce dernier cas, l'ICMS serait collecté dans l'État d'origine. Des États ont ainsi pu encourager l'installation de firmes importatrices en consentant des avantages fiscaux qui reviennent à « partager » les gains d'ICMS et qui, finalement, contribuent à la « guerre fiscale ».

Le choix d'une fiscalité locale en grande partie basée sur une taxe à la valeur ajoutée prélevée sur la consommation pousse donc à une certaine centralisation à la fois réglementaire et fiscale. D'abord, le Centre tend à imposer des règles pour éviter les guerres fiscales. Ensuite, une collecte très inégalitaire contraint le Centre à compléter, par des transferts, les recettes des États les moins développés. Enfin, dans le cas brésilien, une exonération des exportations a conduit le Centre à indemniser les États exportateurs (voir *supra*).

#### • Mondialisation, recentralisation et transferts interrégionaux

L'ouverture au commerce international risque également d'accroître les inégalités interrégionales. Les régions isolées, éloignées d'une base exportatrice, des infrastructures de transport ou des services associés risquent de perdre en termes de revenu et de niveau de vie comme l'ont montré les expériences européenne et chinoise. Si, en Europe, l'intégration a favorisé la convergence des pays, elle s'est aussi accompagnée d'une plus grande inégalité entre les régions.

D'après Bolton et Roland (1997), deux régions ayant à la fois le même revenu par tête et le même niveau d'inégalités auraient les mêmes préférences fiscales. Inversement, les inégalités attisent les conflits entre les régions riches qui financent les transferts et les régions pauvres qui en bénéficient (par exemple, Flandres vis-à-vis de la Wallonie). Au Brésil, la demande de décentralisation est ainsi venue des États riches. Mais les inégalités à l'intérieur des régions sont aussi des sources de tension. Les régions égalitaires, même pauvres veulent moins de transferts que les régions inégalitaires car ceux-ci consisteraient, dans le cas extrême, à prélever sur des « pauvres » pour donner aux « pauvres ». Le dynamisme de la décentralisation dépend donc moins du niveau de pauvreté que de celui des inégalités régionales. On s'attend à ce que, dans un pays, les régions les plus riches et/ou les plus égalitaires demandent davantage de décentralisation fiscale que les régions les plus pauvres et/ou les plus inégalitaires qui bénéficieraient des transferts « fédérés » par le Centre.

Dans ces approches, la démocratie exerce des effets ambigus. Si le pouvoir politique est concentré dans les régions, les pouvoirs locaux des régions favorables à l'autonomie se prononceront pour la décentralisation. Si les premières années de la transition démocratique avaient été marquées par l'influence des dirigeants des pouvoirs régionaux et locaux, notamment des gouverneurs des États riches du Sud, le rapport de force s'était

inversé à l'occasion de la mise en place du Plan real. De plus, le système politique fédéral brésilien garantit une surreprésentation des États les plus petits et, souvent, les plus pauvres et les plus excentrés, comme les États amazoniens, ce qui accentue encore cette demande de transferts qui transite par le niveau central.

Indépendamment des inégalités interindividuelles, l'ouverture commerciale est susceptible d'accroître les inégalités régionales du fait de la concentration des « perdants » dans certaines régions, de l'inégal accès aux marchés étrangers et d'une qualité des infrastructures de transport inégale. Ces inégalités régionales peuvent donc conduire les gouvernements centraux à renforcer des politiques de redistribution et de transfert pour compenser l'éventuel effet inégalitaire de l'ouverture. Cet accroissement des inégalités est ainsi constaté au Mexique ou en Chine (Kanbur & Venables, 2005).

Pour qu'il y ait convergence, il faut que les États initialement les plus pauvres connaissent un taux de croissance plus élevé (XX convergence). Nous avons ainsi régressé le taux de croissance du PIB par tête de 1993 à 2004 des différents États sur le PIB par tête constaté en début de période. Il y a convergence si le coefficient de la variable explicative est négatif. Par exemple, l'État initialement le plus riche – São Paulo (SP) – est aussi un des États qui connaît le taux de croissance le plus faible sur la période considérée. Toutefois, cette convergence est moins forte sur l'ensemble de la période « démocratique » (1985-2004) que sur la seule période post-Plan real (1993-2004). Le coefficient passe de 0,119 à 0,201 avec un pouvoir explicatif ( $R^2$ ) qui, tout en restant assez bas, passe de 5,7 % à 16,4 %. Pendant la période post-Plan real, qui correspond à la remise en cause de la décentralisation fiscale, la convergence est donc plus forte et concerne un nombre plus élevé d'États.

Pour préciser l'influence des différentes composantes de la convergence interrégionale, des grandeurs constatées en 2004 ont été régressées par rapport à la même grandeur constatée en 1993. Dans tous les cas, la part de 1993 « explique » de 94 % à quasiment 100 % la part de 2004 ( $R^2$ ). Un coefficient estimé inférieur à 1 et une constante positive signifient un mouvement de convergence de la grandeur ou de l'activité. Cette mesure confirme que la convergence du PIB par tête constatée précédemment concerne aussi le PIB. La part des États dans le PIB de 1993 « explique » 99,4 % de la part de 2004. L'estimation repose en effet sur l'équation suivante :  $PIB_{94} = 0,90PIB_{93} + 0,37$  où  $PIB_i$  représente la part de l'État considéré dans le PIB brésilien à la date  $i$ . Un État (São Paulo) dont la part était de 34,8 % en 1993 devrait « théoriquement » (si São Paulo suivait exactement la « norme » moyenne) passer à 31,4 % en 2004 (30,9 % effectivement constaté) alors qu'un État dont la part serait de 0,97 % en 1993 (Matto Grosso do Sul) devrait voir sa part augmenter jusqu'à 1,24 % (1,13 % constaté). L'après Plan real est donc caractérisé par un rééquilibrage du poids économique des différents États.

En ce qui concerne les autres variables, la population apparaît très stable. En effet, contrairement aux prévisions des modèles d'économie géographique et aux mouvements constatés au Mexique ou en Chine, le Brésil n'a pas connu, pendant la période, de vastes mouvements de migration interrégionale et donc de concentration géographique dans les États exportateurs.

Si l'ouverture économique de la période post-Plan real n'a pas aggravé les inégalités régionales, elle n'a pas renforcé non plus la concentration des activités liées au commerce extérieur. On note ainsi un phénomène de rattrapage significatif de la part des États dans les

exportations aussi bien que dans les importations. La part de São Paulo dans les exportations brésiliennes passe ainsi de 35,3 % à 32,8 %.

Contrairement à d'autres pays émergents, l'ouverture commerciale et le développement du commerce extérieur accompagnent un mouvement de convergence sans effet de polarisation de la population ou des activités. Dès lors, l'augmentation des transferts du Centre vers les États, peut difficilement être justifiée par une compensation des effets de la mondialisation sur les inégalités régionales.

Les transferts de l'Union vers les États ont-ils contribué à ce rattrapage ? Nos régressions montrent un léger mouvement de convergence dans les transferts courants reçus (période 1993-2005). Toutefois cela peut aussi signifier que les États les plus riches qui avaient une part relativement faible des transferts ont obtenu une part plus importante. La part de São Paulo passe ainsi 9,5 % en 1993 à 11,7 % en 2004 et celle de Rio de Janeiro de 5,3 % à ... 10,1 % (hors District Fédéral ; d'après IPEADATA).

L'indemnisation des « perdants » imposerait en effet un transfert des éventuels États gagnants qui transiterait par un gouvernement fédéral médiateur. Nous avons régressé les transferts par tête sur plusieurs déterminants (Tableau 5). Comme attendu, les transferts par tête reçus dans les États de l'Union diminuent significativement avec le PIB par tête et le taux de croissance des exportations, mais augmentent avec l'instabilité des exportations (rapport de l'écart type sur la moyenne des exportations). Le taux de croissance du PIB par tête n'intervient pas significativement. Si la mondialisation ne semble pas avoir créé de nouvelles divergences interrégionales, l'analyse des déterminants des transferts laisse entendre que le montant des transferts est assez fortement influencé par les performances extérieures. Les États qui ont connu de faibles performances et une instabilité forte à l'exportation dans la période sont avantagés (les résultats sont peu différents si on exclut le District Fédéral de la régression).

## CONCLUSION

Si le Brésil est, avec l'Argentine, le pays d'Amérique Latine qui a été le plus loin dans la décentralisation c'est aussi le pays où la recentralisation a été la plus significative (Eaton & Dickovick, 2004). Cette tendance ne doit pourtant pas masquer la réalité de l'État brésilien qui reste encore très décentralisé, si on le compare à d'autres pays d'Amérique Latine.

Il est très difficile de distinguer les différents déterminants de cette évolution. La spécificité du Brésil, dont le niveau des inégalités et le renforcement des institutions démocratiques a imposé d'intensifier les programmes de redistribution et de couverture sociale. Les premières lois de décentralisation avaient laissé se former des déséquilibres qui ont contribué à rogner la légitimité de la décentralisation. La crise financière qui en a résulté a imposé une

harmonisation de la politique économique qui ne pouvait s'opérer que par le Centre.

Une des hypothèses de départ était que cette évolution vers une recentralisation induite par l'accroissement des dépenses, était contradictoire avec l'insertion du Brésil sur les marchés mondiaux. Selon la théorie et les études empiriques, celle-ci devait plutôt pousser à la baisse des dépenses et à la décentralisation, même si ces corrélations ont été contestées.

A la suite de cette étude, il apparaît que le Brésil, « naturellement » protégé par la taille de son marché intérieur, par son relatif éloignement des marchés internationaux, par la faible internationalisation de ses firmes et, peut-être, par les scories du protectionnisme longtemps pratiqué, n'a engagé que très récemment son processus d'intégration, ce qui en a limité les effets notamment sur les inégalités interindividuelles ou interrégionales.

L'entrée du Brésil dans la mondialisation ne semble donc pas être la cause principale de la recentralisation budgétaire et de l'explosion des dépenses qui trouve davantage son origine dans la complexité du système politique, le niveau acquis des inégalités, le choix d'une démocratisation « égalitaire ».

Néanmoins, le Brésil n'échappe plus aux conséquences de la mondialisation qui imposeront à la fois, une meilleure maîtrise des dépenses, des investissements publics qui stimulent la compétitivité et l'attrait du pays, comme les infrastructures routières ou portuaires et une politique de redistribution qui n'oublie pas les « perdants » de la mondialisation.

Une des questions est alors : le système fiscal n'a-t-il pas été un frein à l'intégration du Brésil aux marchés internationaux, ou encore, le système fiscal brésilien est-il adapté à la mondialisation ? La réponse comporte de nombreux éléments négatifs.

- La recentralisation fiscale a accru le poids des contributions sociales cumulatives qui handicapent les produits au processus de production long et segmenté entre plusieurs entreprises. Or, la division internationale du travail est aujourd'hui caractérisée par une spécialisation des pays à des étapes fines du processus de production. Les taxes cumulatives infléchissent donc la spécialisation brésilienne en faveur des produits peu élaborés ou favorisent des politiques industrielles privilégiant une intégration verticale des entreprises, en contradiction avec l'évolution des grandes firmes mondiales « globalisées ».

- La recentralisation a également conduit à surtaxer des facteurs dont la mobilité pourrait s'accroître avec l'approfondissement de la mondialisation. C'est le cas, notamment des prélèvements sur les bénéfiques, voire sur les hauts salaires. Inversement, les facteurs les moins mobiles – terres, immeubles – sont sous-imposés, y compris dans la fiscalité locale où leur poids est généralement plus important.

- Alors que la TVA apparaît comme un impôt adapté à la mondialisation du fait de son caractère non cumulatif et de la faible mobilité de son assiette (surtout pour un pays relativement isolé comme le Brésil), la part de l'IPI a régressé et celle de l'ICMS a stagné même si cet impôt reste la principale recette des États les plus riches.

- La perception de l'ICMS par les États, plutôt que par l'Union, pose d'ailleurs une multitude de problèmes. Le premier est que l'assiette est certainement plus mobile entre États qu'entre nations ce qui favorise les guerres fiscales entre États, sources de distorsions qui peuvent expliquer, d'ailleurs, la stagnation de la part de cet impôt. L'harmonisation imposée par la Constitution est insuffisante pour éviter les détournements. Le second problème tient à la très forte inégalité des États face à l'accès à cette recette fiscale qui

implique des transferts de l'Union au profit des États les plus pauvres. Cette inégalité est accrue par la règle d'origine qui taxe les produits dans l'État d'origine mais qui impose la déductibilité dans les États de destination.

- La déductibilité de l'ICMS à l'exportation à l'étranger et son imposition à l'importation crée alors une différence de traitement qui aggrave un conflit d'intérêt entre les entreprises, encouragées à exporter, et les puissances publiques locales incitées à favoriser la production pour la demande locale, voire les importations du reste du Monde (un État encaisse davantage de recettes d'ICMS s'il importe de l'étranger que d'un autre État !).

- Pour atténuer ces biais, le gouvernement fédéral peut être tenté de maintenir des barrières à l'échange. En d'autres termes, si la mondialisation ne semble avoir influencé qu'à la marge, les structures fiscales et budgétaires du Brésil, à l'inverse, l'accélération du processus d'intégration du Brésil imposera des réformes fiscales plus importantes

# Annexes

## Bibliographie

- Abrúcio F. L., *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*, 2<sup>ª</sup> éd., São Paulo, Hucitec, 2002.
- Abrúcio F. L., Costa, V. M. F., « Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro », *Pesquisas*, n° 12, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 1998.
- Abrúcio F. L., Loureiro, M. R., « Políticas e reformas fiscais no Brasil recente », *Revista de economia política*, Vol. 24, n° 1, janvier-mars 2004, pp. 50-72.
- Afonso R., Silva P. (eds.), *Federalismo no Brasil, desigualdades regionais e desenvolvimento*, São Paulo, FUNDAP/USP, 1995.
- Afonso J. R. R., *Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1968 e 1988: transferências e endividamento*, Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, UFRJ, Instituto de Economia Industrial, 1989.
- Afonso J. R. R., « Descentralizar e Depois Estabilizar: A Complexa Experiência Brasileira », *Revista do BNDES, Analysis*, Vol. 3, n° 5, Brasília, BNDES, 1996, pp. 31-62.
- Além A. Cl., Giambiagi, F., *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 2<sup>ª</sup> éd. Rio de Janeiro, Elsevier, 2000.
- Alesina, A., Spolaore E., « On the Number and Size of Nations », *Quarterly Journal of Economics, Analysis*, Vol. 113, n° 4, November 1997.
- Amaro L., *Direito Tributário Brasileiro*, São Paulo, 12<sup>a</sup> ed., Saraiva, 2006.
- Amorim A., Paulo A. de, « Receita municipal: a importância das transferências do FPM e do SUS », *INFORME-SE Working Paper*, n° 28, Rio de Janeiro, BNDES, juin 2001.
- Asazu Cl. Y., *Os Caminhos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): Instituições, Idéias e Incrementalismo*, Dissertação de Mestrado, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, EAESP, 2003.
- Auzouy B., Quenan, C., « Brésil : La crise financière dans les rets du calcul politique », *Critique internationale*, n° 5, automne 1999, pp. 38-45.
- Azzoni C.R., « Economic growth and regional income inequality in Brazil », *The Annals of Regional Science*, Vol. 35, 2001, pp. 133-152.
- Bacha E., « Plano Real: Uma avaliação » in Mercadante A., (ed.), *O Brasil Pós-Real: a Política Econômica em Debate*, Campinas, UNICAMP, 1997, pp. 11-70.
- Bevilaqua A. S., « State-Government Bailouts in Brazil », *Discussion paper*, n° 421, Rio de Janeiro, PUC, 2005.
- Biasoto Jr. G., Passanezi F., Guardia E. R., « Refinanciamento da Dívida Externa dos Estados e das Empresas Estatais: 1983/88 », *Textos para discussão*, n° 2, São Paulo, IESP, 1992, pp. 30-97.
- Bird R., « Subnational Revenues: Realities and Prospects » in S.J Burki. et G. Perry (eds.), *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and Caribbean, 1999, pp. 111- 126.
- Bird R.M., Vaillancourt, F., (eds),. *Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview*, Boston, Cambridge University Press, 1999.
- Bird R.M., Vaillancourt, F., (eds.), *Perspectives on Fiscal Federalism*, World Bank Publications, mars 2006.
- Bolton P., Roland G., « The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis », *Quarterly Journal of Economics*, 1997, pp. 1057-1090.
- Brami-Celentano A., Carvalho, C.E., « A reforma tributária do Governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal », *Revista Katálysis*, Políticas sociais no governo Lula: promessas e realidade, Vol. 10, n° 1, UFSC, janvier-juin 2007, pp. 44-53.
- Brasil, Congresso Nacional, *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*, Brasília, Senado Federal/Interlegis, 2001.
- Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*, São Paulo, Editora Manole Ltda, 2006.
- Carvalho C. E., « As finanças públicas no Plano Real » in Ricardo Carneiro et alii (org.), *Gestão estatal no Brasil: Armadilhas da Estabilização 1995-1998*, São Paulo, Fundap, 20001, pp. 96-236.
- Couto Cl. G., Arantes R. B., *Constituição ou políticas públicas? Uma avaliação dos anos FHC*, Mimeo, São Paulo, PUC-SP, 2002.
- Couto Cl. G., « O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira », *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 15, n° 4, octobre-décembre 2001., pp. 32-44.
- Dahl R. A., *Federalism and the Democratic Process, Democracy, Identity and Equality*, Norwegian University Press, 1986, pp.114-126.



- Dias W. R., « O federalismo fiscal na Constituição de 1988: descentralização e recentralização », *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n° 298, 20 janvier 2007, <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9411>
- Dillinger W., Webb, S., « Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil », *Policy Research Working Paper*, n° 2121, Washington, D.C., The World Bank, 1999.
- Disdier A.C., Head K., « The Puzzling Persistence of the Distance Effect on Bilateral Trade », *Review of Economics and Statistics*, 2007.
- Eaton K., Dickovick, J. T., « The Politics of Recentralization in Argentina e Brazil », *Latin American Research Review*, Vol. 39, n° 1, University of Texas Press, February 2004, pp. 90-122.
- Elias, N., « La Sociogenèse de l'Etat » in *La Dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975, pp. 5-179.
- Fauré Y. A., « Décentralisation institutionnelle et dynamiques économiques localisées. Discordances brésiliennes », *Série Document de travail* n° 99, CED-IFREDE-GRES-Université Bordeaux IV, 2004.
- Ferraz Jr., T. S., « Constituição brasileira e modelo de Estado: hibridismo ideológico e condicionantes históricas », *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, n° 17, 1996.
- Ferreira F.H.G., Leite P. G., Litchfield J.A., « The Rise and Fall of Brazilian Inequality: 1981-2004 », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3867, March 2006.
- Franco G. H. B., *O plano real e outros ensaios*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1995.
- Garman Ch., Marques M., Sola L., « Central banking. Democratic governance and political authority: The case of Brasil in a comparative perspective », *Revista de Economia Política*, Vol. 18, n° 70, avril-juin 1998.
- Giavazzi F., Tabellini G., « Economic and Political Liberalization », *NBER Working Paper*, n° 10657, August 2004.
- Goldberg P., Pavcnik K., « Trade, inequality, and poverty: What do we know ? Evidence from recent trade liberalization episodes in developing countries », *NBER Working Paper*, n° 10593, 2004.
- Hansson Å., Olofsdotter K., *Integration and Tax Competition: An Empirical Study of OECD Countries*, Lund University, 2004.
- Hanson, G.H., « What has happened to wages in Mexico since NAFTA ? Implications for hemispheric free trade », *NBER Working Paper*, n° 9563, 2003.
- Joumard I. & Kongsrud P. M., « Fiscal Relations across Government Levels », *Economic Department Working Paper*, n° 375, December 2003.
- Kanbur R., Venables A. J. (eds.), *Spatial Inequality and Development*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Kugelmas E., Sola L., « Fédéralisme, stabilisation monétaire et démocratisation au Brésil », *Critique internationale*, n° 11 « Economie politique du fédéralisme, 2001, pp. 131-144.
- Leite C. K. da Silva, O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, *Tese de Doutorado*, Universidade de São Paulo, FFLCH, 2005.
- Linz J. J., Stepan A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, 1996.
- Lopreato F., Cazeiro L., *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*, São Paulo, Editora UNESP-IE Unicamp, 2002.
- Loureiro M. R., Abrúcio F. L., « Incrementalismo, negociação e accountability: Análise preliminar das reformas fiscais no Brasil » in Loureiro, M. R., Abrúcio, F. L., (org.), *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC (II)*, Brasília, MP, SEGES, 2002:57-102.
- Mainwaring S., « Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination », *Comparative Political Studies*, Vol. 26, n° 2, julho 1993, pp. 198-228.
- Manor J., *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington, D.C., World Bank, 1999.
- Melo M.-A., *Reformas constitucionais no Brasil. Instituições políticas e processo decisório*, Rio de Janeiro-Revân-Brasília, Ministério da Cultura, 2002.
- Melo M. A., « When Institutions Matter: The Politics of Administrative, Social Security and Tax Reforms in Brazil », Paper prepared for the XXI<sup>th</sup> meeting of the Latin American Studies Association, Chicago, September 1998, pp. 24-26.
- Milanovic B., *Half a World. Regional inequality in five great federations*, World Bank, 2004.
- Montero A. P., « Competitive federalism and distributive conflict » in *Democratic Brazil*, M. Font and A. Spanakas (eds.), *Reforming Brazil*, New York, Lexington Books, 2004, pp. 137-159.

- Mora M., *Federalismo e Dívida Estadual no Brasil*, Brasília, IPEA, 2002.
- Mora M., Varsano, R., « Fiscal Decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Brazil: Some Facts of the Nineties », *Texto para discussão*, n° 854, IPEA, Dezembro 2001.
- Musgrave R. A., Musgrave, P. B., *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill, 1980.
- Oates W.E., *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Race Jovanovitch, 1972.
- Oates W.E., « An essay on fiscal federalism », *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, 1999, pp. 1120-1149.
- OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Brésil*, Paris, OCDE, 2001.
- Oliveira F. A. de, « Caminho é estreito, mas o Estado ainda tem opção para ajustar as contas », *Revista do Legislativo*, n° 35, setembro-dezembro 2002.
- Paula L. F. R. de, Ferrari-Filho, F., « The legacy of the Real plan and an alternative agenda for the Brazilian economy », *Investigación Económica*, Vol. LXII, n° 244, abril-junio 2003, pp. 57-92.
- Pio C., « A estabilização heterodoxa no Brasil: idéias e redes políticas », *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 16, n° 46, Rio de Janeiro, 2001.
- Prado M. C. R. M. do, *A real história do real*, Rio de Janeiro, Record, 2005.
- Prado S., « A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas », *Relatório final apresentado à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe*, CEPAL, março 2007.
- Prado S., Cavalcanti, C. E. G., *A guerra fiscal no Brasil*, São Paulo-Brasília, Fundap-Ipea, 2000.
- Prado S., Quadros W., Cavalcanti, C. E., *Partilha de recursos na federação brasileira*, São Paulo-Brasília, Fundap-Ipea, 2003.
- Presidência da República, Governo Fernando Henrique Cardoso., *Brasil: Des Réformes à la Croissance*, Brasília, 1996,
- Quinn D., « The Correlates of Change in International Financial Regulation », *American Political Science Review*, Vol. 91, n° 3, 1997, pp. 531-551.
- Renan E., *Qu'est-ce qu'une nation ?*, Conférence faite en Sorbonne le 11 mars 1882.
- Robbins D.-J., « Evidence on Trade and Wages in the Developing World », *OECD Technical Paper*, n° 119, December 1996.
- Rodrik D., « Why do more open economies have bigger governments? », *Journal of Political Economy*, Vol. 106, n° 5, 1998, pp. 997-1032.
- Rosa J. R. G., « Impacto financeiro da reforma tributária nos recursos disponíveis da união, Estados e Municípios » in R. B. Piscitelli, (org.), *O Sistema Tributário na nova Constituição: da crise financeira às perspectivas com o novo sistema*, Brasília, Editora UnB, 1989.
- Sachs I., « Deux ans après l'élection de F.H. Cardoso : une transition qui se prolonge », *Problèmes d'Amérique Latine*, n° 23, octobre-décembre 1996., pp. 3-10.
- Sallum Jr., B., *Labirintos: dos gerais à Nova República*, São Paulo, Hucitec, 1996.
- Samuels D. J., *The Cardoso Administration and 'Predatory' Federalism in Brazil*, University of Minnesota, 2001.
- Santiso J., Lenteur politique et vitesse économique : quelques exemples latino-américains, texte préparé pour le séminaire international du groupe « Temps, Cultures et Société », Maison des Sciences de l'Homme et Maison Suger, Paris, 29-30 janvier 1998.
- Schumpeter J., La Crise de l'Etat fiscal, *Impérialisme et classes sociales*, Paris, Les Editions de Minuit, 1972, pp. 229-282.
- Sgard J., « Pauvreté, inégalités et politiques sociales au Brésil », *La lettre du CEPIL*, n° 223, décembre 2003. pp. 1-4.
- Siné A., *L'ordre budgétaire, l'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, collection Études politiques, 2006.
- Siroën J.-M., « L'international n'est pas le global. Pour un usage raisonné du concept de globalisation », *Revue d'Economie Politique*, Vol. 114, n°6, novembre-décembre 2004, pp. 681-698.
- Souza C., *Administração Pública, Federalismo e Relações Intergovernamentais em um Contexto de Desenvolvimento Desigual*, Belo Horizonte, FJP, 1998.
- Souza, C., *Constitutional Engineering in Brazil. The Politics of Federalism and Decentralization*, London, Macmillan, 1997.
- Stepan A., « Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos », *Dados*, n° 42, 1999, pp. 197 -251.
- Tanzi V., « Globalization and the future of social protection », *Scottish Journal of Political Economy*, n° 9, 2002, pp. 116-127.
- Tanzi V., « Inflation, real tax revenue, and the case for inflationary finance: Theory with an application to Argentina », *IMF Staff Papers*, Vol. 25, n° 3, 1978, pp. 417-451.

TCU-Tribunal de Contas da União, *Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2003*, Brasília, TCU, 2004, <http://www.contaspublicas.gov.br>

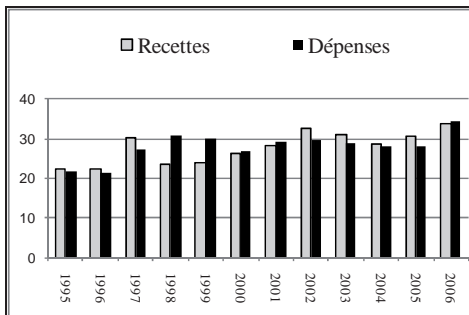
TCU-Tribunal de Contas da União, Secretaria-geral das sessões, *Contas do Governo da República*, Ata n° 22, junho 2006, (Sessão Extraordinária do Plenário).

Vargas N. C., *Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela união no Pós-Real*, Tese de Doutorado em Ciência Econômica, Universidade Estadual de Campinas, 2006.

Varsano R., « A guerra fiscal do ICMS: quem perde e quem ganha », *Textos para discussão*, n° 500, Brasília, IPEA, 1997, pp. 3-18.

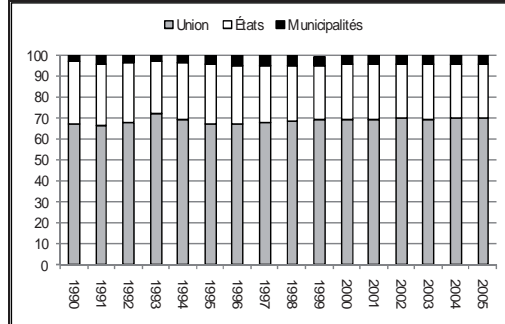
Varsano R., « A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas », *Pesquisa e Planejamento Econômico*, IPEA, Vol. 27, n° 1, abril 1997, pp. 1-40.

**Figure 1**  
Évolution des dépenses et des recettes publiques de l'Union (en% du PIB)



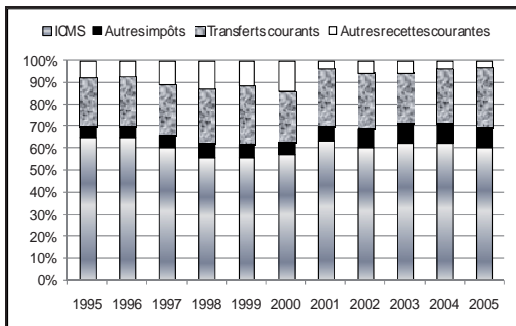
Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, IPEA

**Figure 2**  
Part des trois niveaux de gouvernement dans les prélèvements directs (en %)



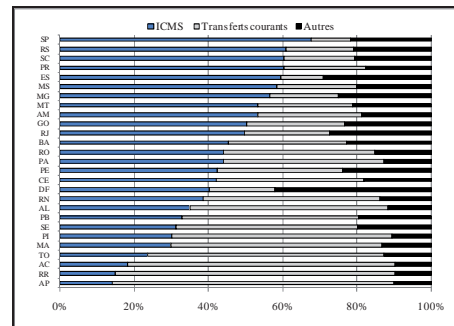
Superintendência regional da receita federal do Brasil

**Figure 3**  
Part des différentes catégories de recettes des États par année



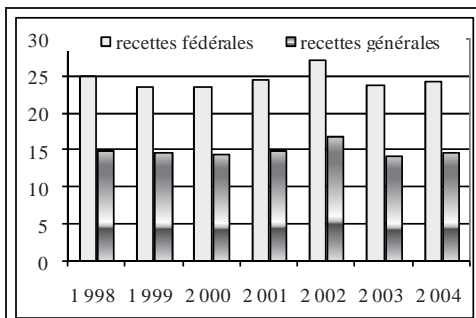
Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, COREM

**Figure 4**  
Part des différentes catégories de recettes des États par États (en 2005)



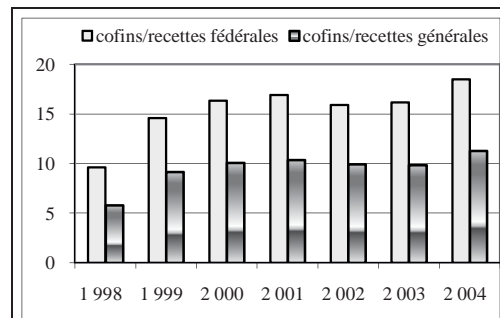
Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, COREM

**Figure 5**  
Part de l'INSS dans les recettes (en %)



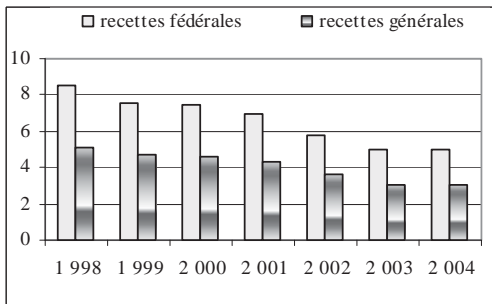
Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional

**Figure 6**  
Part de la COFINS dans les recettes (en %)



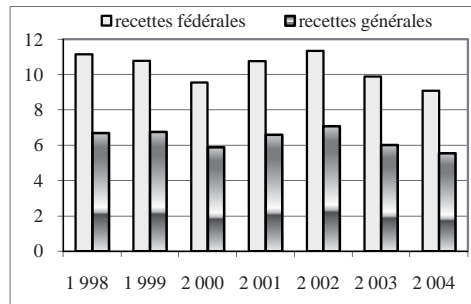
Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional

**Figure 7**  
Part de l'IFI dans les recettes (en %)



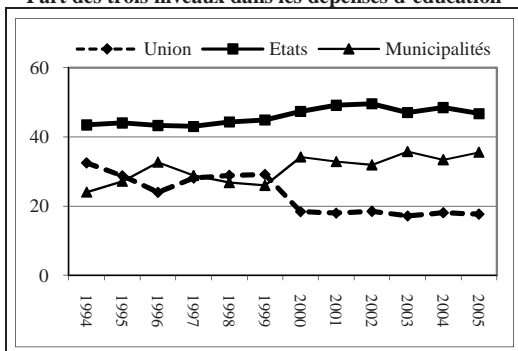
Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional

**Figure 8**  
Part de l'IRPF dans les recettes (en %)



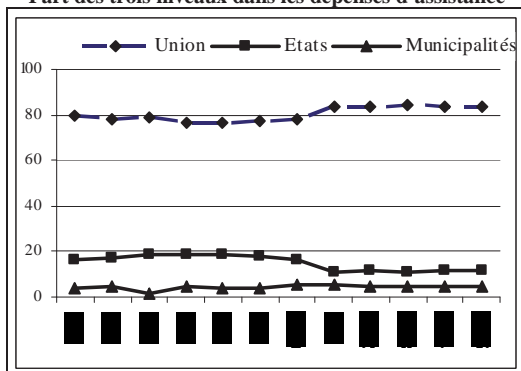
Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional

**Figure 9**  
Part des trois niveaux dans les dépenses d'éducation



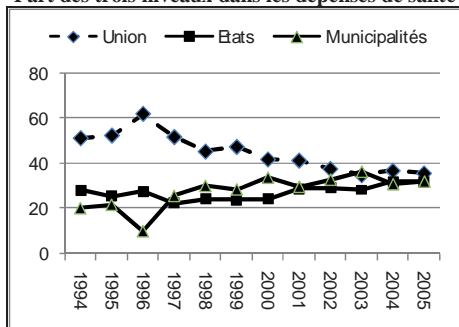
Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional

**Figure 10**  
Part des trois niveaux dans les dépenses d'assistance



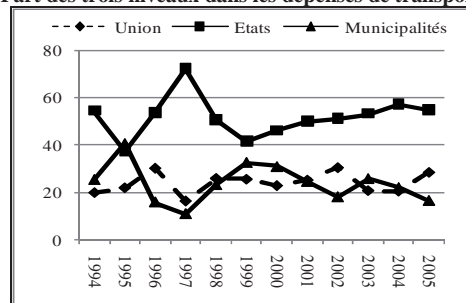
Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional

**Figure 11**  
Part des trois niveaux dans les dépenses de santé



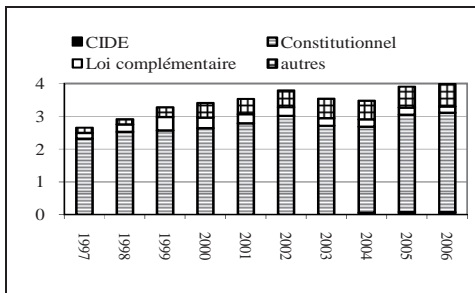
Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional

**Figure 12**  
Part des trois niveaux dans les dépenses de transport



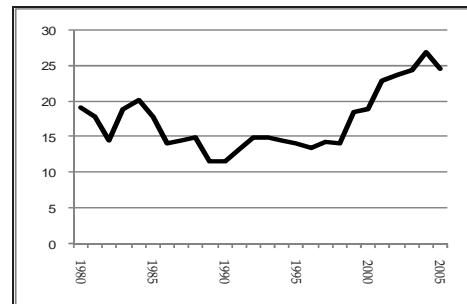
Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional

**Figure 13**  
Transferts de l'Union vers les États et les Municipalités (en % du PIB)



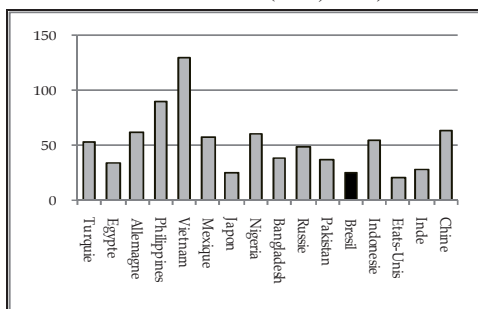
IPEADATA, Ministério de Fazenda/STN

**Figure 14**  
Taux d'ouverture du Brésil  
(exportations + importations)/PIB (en %)



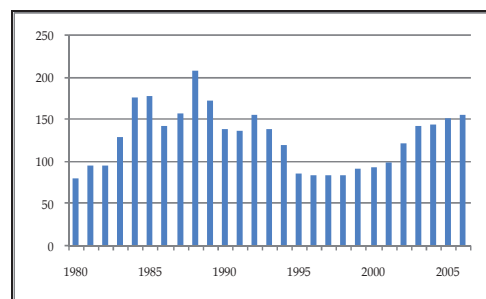
Banque Mondiale, World Development Indicators

**Figure 15**  
Taux d'ouverture des pays les plus peuplés par population croissante (2005, en %)



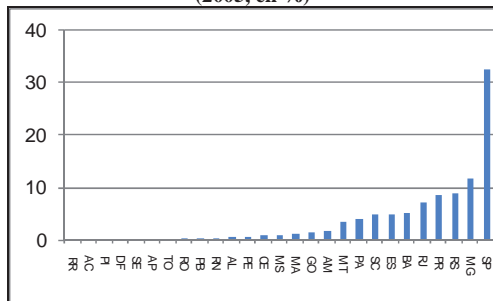
Banque Mondiale, World Development Indicators

**Figure 16**  
Taux de couverture du Brésil  
(exportations/importations en pourcentage)  
de 1980 à 2006



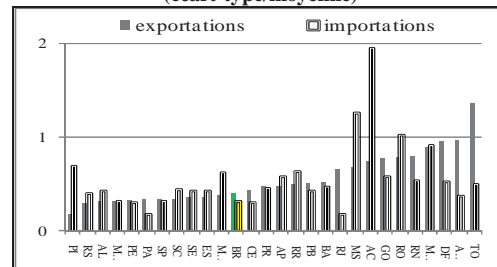
OMC

**Figure 27**  
Part des États dans les exportations du Brésil  
(2005, en %)



Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, SECEX

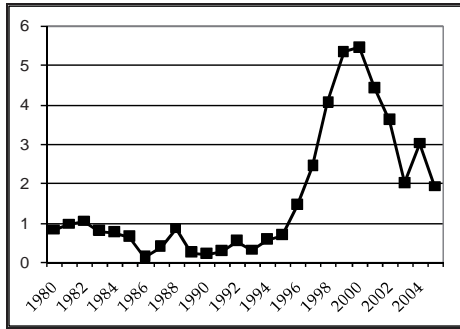
**Figure 18**  
Instabilité des recettes d'exportation et d'importations  
entre 1994 et 2005  
(écart-type/moyenne)



Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, SECEX

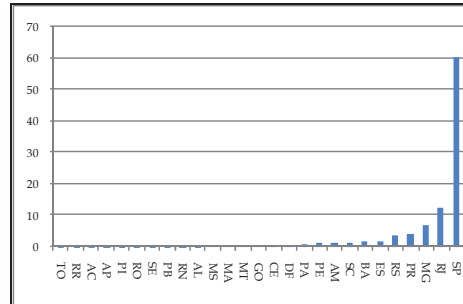
Calculs à partir des recettes d'exportations en US dollars courants

**Figure 19**  
Part des IDE dans le PIB



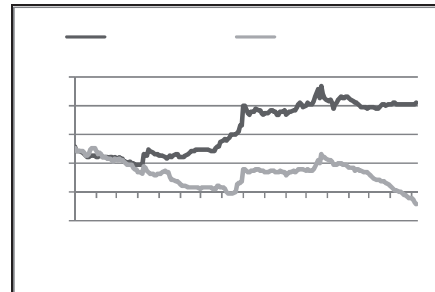
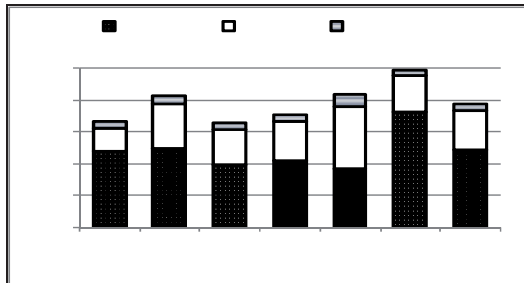
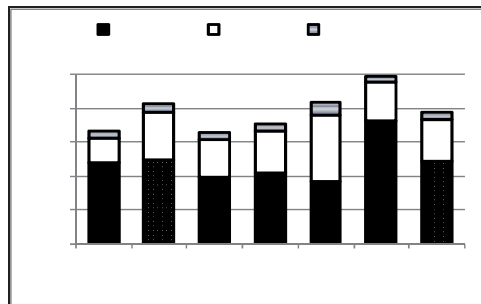
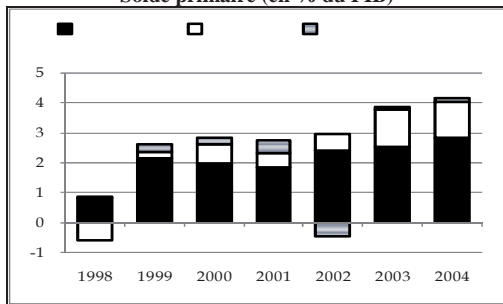
World Development Indicators (Banque Mondiale)

**Figure 20**  
Part des États dans l'actif des firmes à participation étrangère (2000, en %)

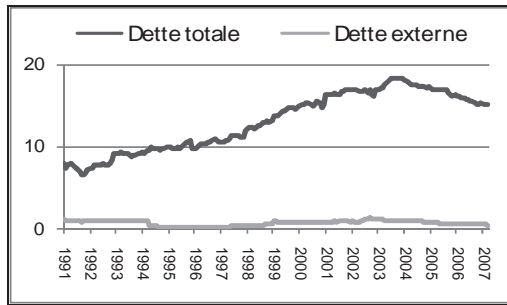


Banco central do Brasil, censo de capitais estrangeiros

**Figure 21**  
Solde primaire (en % du PIB)

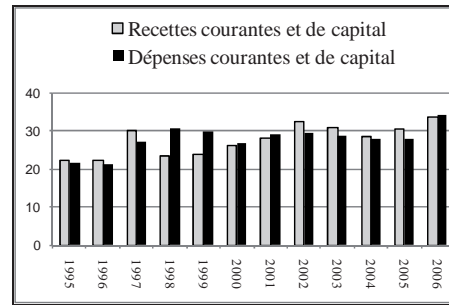


**Figure 25**  
Structure de la dette publique liquide États et Municipalités (en % du PIB)



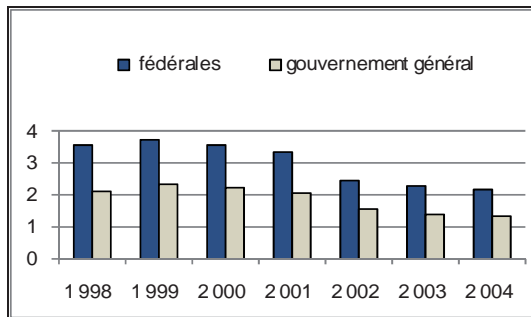
IPEADATA et Banco Central do Brasil, données mensuelles

**Figure 26**  
Évolution des dépenses et des recettes publiques de l'Union (en % du PIB)



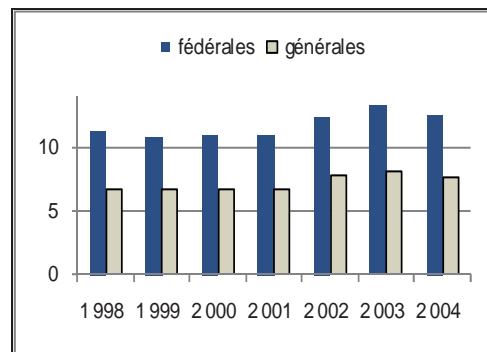
Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, IPEA

**Figure 27**  
Part des impôts sur les importations dans les recettes (en %)



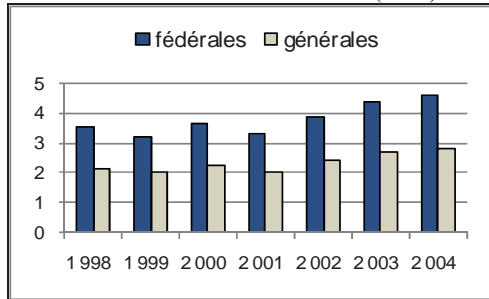
Tesouro Nacional, Resultado do Governo General

**Figure 28**  
Part de l'IRPJ dans les recettes (en %)



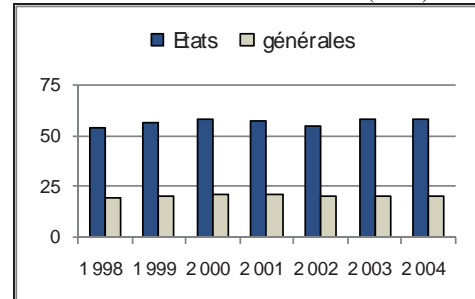
Tesouro Nacional, Resultado do Governo General

**Figure 29**  
Part de la CSLL dans les recettes (en %)



Tesouro Nacional, Resultado do Governo General

**Figure 30**  
Part de l'ICMS dans les recettes (en %)



Tesouro Nacional, Resultado do Governo General



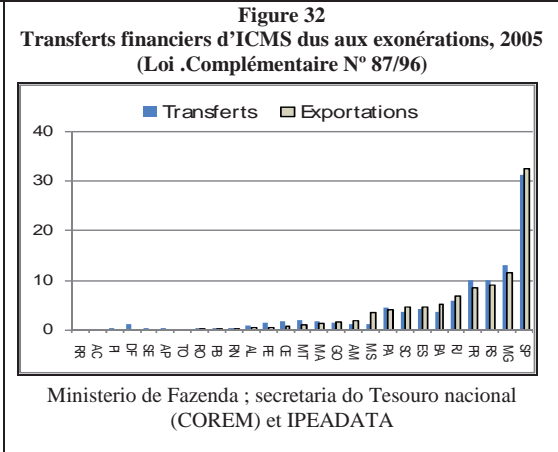
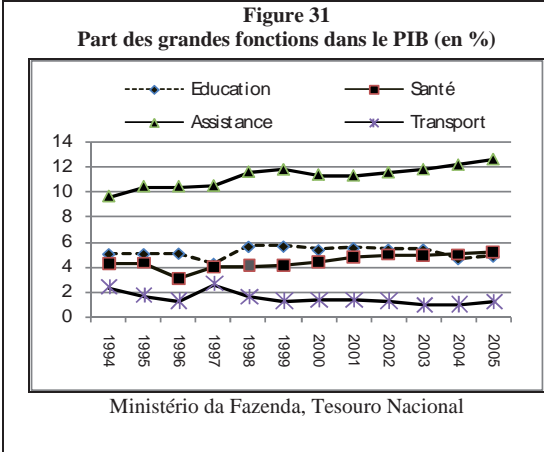


Tableau 1 Taux annuel d'inflation (en %)							
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1657,6	493,8	1156,2	2828,6	1238,1	25,9	11,3	7,2
1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
9,1	6,2	7,9	12,2	8,9	6,3	4,9	2,1
Indice des prix à la consommation de FGV/Conj. Econômica							

Tableau 2 Les principaux partenaires commerciaux du Brésil (2005, en %)			
Pays de destination		Pays d'origine	
Union européenne	22,8%	Union européenne	23,5%
Etats-Unis	19,6%	Etats-Unis	17,5%
Argentine	8,5%	Argentine	8,6%
Chine	5,9%	Chine	7,6%
Mexique	3,5%	Japon	4,7%
OMC			

Tableau 3 Nature du commerce extérieur brésilien de marchandises (2005 ; en %)			
Exportations		Importations	
Agriculture	29,6	Agriculture	6,1
Combustibles et produits miniers	16,0	Combustibles et produits miniers	22,3
Industrie	52,0	Industrie	70,1
OMC			

Tableau 4 Indice d'évolution du commerce extérieur brésilien en 2005 (en dollars courants, indice 100 en 1980)				
	Total	Agriculture	Combustible et produits miniers	Industrie
Exportations	588	347	842	821
Importations	311	172	144	534
OMC				

Tableau 5 Déterminants des transferts par tête reçus en 2004					
PIB par tête 2004	Export. par tête 2004	Taux de croissance du PIB par tête 1993-2004	Taux de croissance des export. par tête 1993-2004	Instabilité des export. par tête 1993-2004	Constante
0,10**	0,00*	-0,06	- 9,31**	5,25**	- 1,22**

\*\* et \* significatifs à 1% et 5%; R<sup>2</sup> ajusté : 0,729 ; nombre d'observations : 26