



Revue Alternatives Sud, vol. XIV, n° 1

BRÉSIL - Un système d'injustice fiscale à réformer

Unafisco Sindical, Forum citoyen brésilien et François Gobbe

mardi 1er mai 2007, mis en ligne par [Centre Tricontinental](#)

[>> Voir le [sommaire](#) du numéro.]

La législation fiscale brésilienne actuelle, héritée des réformes de l'ex-président Cardoso, se montre très généreuse à l'égard des revenus du capital et nettement moins à l'égard des travailleurs. La majeure partie des impôts frappe la consommation et donc d'abord les catégories sociales à faible pouvoir d'achat. Pour respecter le principe d'égalité devant la fiscalité inscrit dans la Constitution, la capacité contributive doit être utilisée comme critère de progressivité de l'impôt.

Le 29 décembre 1992, le président Fernando Collor démissionnait, suite à sa participation et à sa responsabilité directe dans des affaires de corruption. Le 21 avril 1993, la République allait être plébiscitée. Au terme d'une valse des ministres des finances, Fernando Cardoso, jusqu'alors ministre des affaires étrangères, allait obtenir le poste de président. Cardoso, économiste progressiste appartenant à l'école de la dépendance, allait vite renier ses engagements antérieurs et épouser les thèses néolibérales. Il misa sur l'afflux de capitaux étrangers accompagnés de hauts taux d'intérêt, sur des entreprises publiques à privatiser avec une série d'avantages fiscaux.

Réformes Cardoso : de 1994 à 2000

Le « plan Brésil » du nouveau président Cardoso, concerté avec le club de New York (composé de 750 institutions financières créditrices) et censé résorber la crise, allait comporter plusieurs étapes. Une des mesures les plus spectaculaires a été de créer, le 1 juillet 1994, une nouvelle monnaie, le réal, dont la valeur allait être liée au dollar des Etats-Unis, avec pour équivalence un dollar = un réal. Ceci devait donner un ancrage à la nouvelle monnaie et par-là casser l'inflation.

Le gouvernement assortit cette étape de diverses mesures, visant à attirer les capitaux pour pouvoir se dispenser de politiques publiques. Il augmenta fortement les taux d'intérêts, favorisant les profits des rentiers et surtout les capitaux à court terme ; il permit aux monopoles de fixer librement les prix de leurs produits et amputa de plusieurs milliards de dollars les dépenses de santé, de l'éducation et des transports. Le taux de change surévalué allait encourager les importations et par-là détruire l'appareil productif et industriel national et favoriser l'augmentation du déficit de la balance des comptes courants. Des avantages fiscaux allaient être accordés aux détenteurs de capitaux dès 1995.

On estime que, sous les différents gouvernements « Cardoso », les banques ont augmenté leurs profits de

313% (Jornal do Brasil, novembre 2001). Ces réformes n'étaient pas un effet du hasard : elles faisaient partie des conditions préalables, posées par ceux qui adhèrent au Consensus de Washington et défendent le libre-échange. Ne trouvant plus, à la fin des années 1980, de banques disposées à offrir du capital par des prêts, le cycle de l'endettement des économies dites émergentes a pu se poursuivre ainsi, grâce à des investissements directs de capitaux.

Le « plan réal » n'a pas été qu'une réforme monétaire. Il faisait partie d'un plan de (dé)stabilisation utilisé par tous les pays émergents qui frappaient à la porte du FMI. En fait, en cherchant à réaliser un ajustement des déficits et de l'endettement, grâce à une surévaluation des taux de change et des taux d'intérêts, censés attirer les capitaux étrangers, on visait à maintenir des réserves monétaires élevées. Cette même logique fut utilisée au Mexique et en Argentine. Cela a duré cinq ans au Mexique et deux en Argentine. En soutenant cette politique de mobilité des capitaux, le gouvernement brésilien allait s'interdire d'utiliser l'usage de politiques anti-cycliques, telles que Keynes les prévoyait, politiques appliquées dans l'immédiat après-guerre et qui se sont avérées efficaces au niveau de l'emploi.

Comme on le verra plus loin, les recettes fiscales n'ont pu fournir les ressources monétaires nécessaires à des politiques interventionnistes, du fait du paiement du service de la dette : avec un remboursement de plus de 90 milliards de réaux en 2001, celui-ci a ponctionné plus de la moitié des recettes fédérales. Le total de la dette se situait par ailleurs, en juin 2002, à 60% du PIB. Ceci a entraîné le gouvernement brésilien à pratiquer une sorte de terrorisme fiscal sur le travail et les revenus des petites entreprises, le tout lié à sa gestion de la dette et à la pseudo-stabilisation de la monnaie.

En 1998, après la crise asiatique et celle qui a touché l'économie russe, la situation économique brésilienne devient de plus en plus critique. La bourse perd 39% entre janvier et septembre 1998. En octobre, Cardoso est réélu ; le gouvernement adopte les mêmes programmes que ceux appliqués plus tôt en Asie du Sud-Est : des impôts plus élevés, des dépenses plus réduites et des taux d'intérêts extrêmement élevés. Cette situation débouche sur la récession et la méfiance des marchés. Les réserves de la banque centrale diminuent de 1 milliard de dollars par jour et les taux directeurs vont atteindre 49,75%.

Le 13 janvier 1999, le gouvernement se résigne à dévaluer le réal de 8%. La dévaluation est jugée insuffisante par les marchés et, deux jours après, le réal se met à flotter : c'est la fin de l'ancrage de la monnaie brésilienne sur le dollar . La chute du réal va rendre le Brésil attractif pour les capitaux étrangers qui vont en profiter pour se payer différents fleurons nationaux. C'est la fin de l'indépendance financière et on compte plus de 80 millions de Brésiliens vivant avec moins de deux dollars par jour !

Injustice fiscale et accentuation des privilèges

Nous livrons ici l'essentiel d'un document rédigé par le « Forum citoyen brésilien ». Ce Forum se compose d'une vingtaine d'entités, dont le Syndicat national des fiscalistes des recettes nationales et municipales, le Syndicat national des fonctionnaires de la Banque centrale, le Conseil fédéral de l'économie, la campagne Jubilé Sud, le Syndicat des juges, Attac Brésil et de nombreuses autres associations. Ce document a été publié en janvier 2003, lors de l'entrée en charge du nouveau président Lula, sous le titre « Justice sociale et fiscale pour reconstruire le Brésil ». Cette publication est un essai de débat avec la société brésilienne, portant sur des questions ignorées par la majorité de la population, mais fondamentales pour la construction d'un pays sur des bases plus justes.

Une réforme de la fiscalité vers plus de justice, la construction d'un système de protection sociale solidaire, le contrôle des flux financiers internationaux, le renforcement des lois du travail, l'audit concernant la dette publique, le maintien et le développement d'une administration fiscale sont choses liées et doivent faire partie du quotidien des travailleurs brésiliens. C'est seulement grâce à l'accès à une information correcte et grâce à la participation de tous que la citoyenneté sera conquise, en vue de la construction d'une société plus démocratique.

Légitimité de l'impôt et injustice fiscale

L'impôt ne doit jamais être compris comme une simple obligation de la citoyenneté, mais plutôt comme le prix de celle-ci. Les recettes fiscales de l'Etat, principalement les impôts, sont essentielles au développement économique, social et culturel d'un pays. Tout un ensemble de services – éducation, santé, protection et assistance sociale, transports, assurances, communications entre autres – dépendent de l'action publique. Si les recettes fiscales sont insuffisantes, ces services essentiels ne peuvent être effectués. Ils peuvent être cependant effectués par des voies « alternatives » plus dangereuses, comme l'inflation.

Ce qui rend difficile la légitimité de l'impôt, ce sont les déficiences en quantité, qualité et efficacité des services publics. Ceci est dû en partie au fait que la plus grande partie des recettes fiscales est destinée au paiement de la dette publique. Il est également vrai que ce sont les salariés et la grande masse des consommateurs qui finissent par payer proportionnellement une plus grande part de la charge fiscale. Il en résulte la nécessité d'une plus grande participation de la société organisée sur les dépenses publiques, visant à combattre et à dénoncer la fraude, la corruption et les malversations de l'argent public.

La citoyenneté est un des deux objectifs fondamentaux de la République (Constitution fédérale, art. 1°) : l'égalité et la justice sont les valeurs suprêmes de la société. Pour atteindre de tels objectifs, il est fondamental que le système fiscal soit juste et utilisé comme un instrument de distribution des revenus et de la richesse. Pour cela, il est indispensable d'avoir une participation populaire aux décisions politiques qui définissent qui va payer la note et comment on va attribuer l'argent amassé par ces impôts.

Le Brésil est la dixième puissance économique mondiale. Ce pays possède cependant une des plus grandes concentrations de revenus de la planète, ce qui le rend comparable à un pays d'Afrique subsaharienne (la région la plus misérable du monde). Les 10% les plus riches ont des revenus 28 fois supérieurs aux 40% les plus pauvres : 54 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté, et 23 millions sont indigentes. Suivant l'équilibre des forces politiques, l'impôt au Brésil a été utilisé comme un instrument de concentration des richesses, alourdissant le poids fiscal des plus pauvres et allégeant celui des plus riches. Ces dernières années, cette situation s'est aggravée et a eu pour résultat de voir le Brésil occuper la quatrième place au hit-parade mondial (indice de Gini) de la concentration des revenus.

La politique fiscale est devenue paradisiaque pour les revenus du capital, car elle n'a pas échappé au nouvel ordre économique, orchestré par les Etats-Unis, qui favorise la libre circulation du capital international. Une réforme de la législation fiscale est arrivée, rapide et profonde. Elle visait à créer l'environnement favorable aux capitaux spéculatifs ; elle était exigée du Brésil par le « gouvernement parallèle », qui siège à Washington. Subitement, l'impôt sur le salaire des travailleurs fut augmenté de manière radicale. Le salaire des travailleurs fut confisqué, au nom de la « modernité », de la stabilisation de la monnaie (le nouveau réal) et de la « responsabilisation fiscale ». D'un autre côté, le gouvernement allégeait l'impôt sur le capital et sur les revenus les plus élevés, tout en augmentant les impôts indirects et cumulatifs. Le résultat ne pouvait être différent : une augmentation de la concentration des richesses dans le pays.

Les moyens utilisés et qui augmentent l'injustice fiscale et sociale dans le pays sont les suivants : réduction et fragilisation des contrôles douaniers, encourageant la contrebande et la fraude ; démantèlement de l'administration fiscale ; création d'entraves bureaucratiques au travail fiscal ; amnistie fiscale, les fraudeurs mis sur le même pied que les distraits ou les retardataires ; gel de la grille de progressivité de l'IRPF (impôt sur le revenu) et diminution des déductibilités admises durant six ans, entraînant une confiscation des salaires de l'ordre de 15 milliards de dollars ; augmentation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, passant de 25 à 27,5% ; augmentation de la Cofins (cotisation à la sécurité sociale) majorée de 50%, en plus de l'amplification de la base de calcul ; création d'une CPMF (contribution provisoire sur les mouvements financiers), qui atteint aujourd'hui une valeur de 0,38%.

Evolution de la charge fiscale

Dans divers secteurs de la société, est né le sentiment que le poids et les distorsions du système fiscal étaient les principaux obstacles à une croissance économique durable. L'impôt a crû de manière significative, ces dernières années, en terme réels et en proportion du PIB. 80% de cette croissance a été

consacrée au paiement de la dette publique. A quoi attribuer cette croissance de la charge fiscale et par quelles augmentations ? En vue de l'ajustement des comptes publics brésiliens, le FMI avait recommandé, en 1992, une augmentation de la charge fiscale globale de l'ordre de 2% à 3% du PIB. Cette croissance allait s'opérer effectivement à partir de 1994, la charge fiscale passant de 25,3% en 1993 à 28,9% en 1998, pour atteindre 34,1% en 2001, selon l'IBGE. L'augmentation des recettes fiscales, pour faire face au programme d'ajustement, a été obtenue grâce à la création de contributions, qui ne sont pas réparties entre Etats et communes (par exemple la CPMF et la Cofins). On a aussi augmenté les taux et les bases légales des impôts existants, comme celui de l'IRPF, tout en gelant la progressivité de l'impôt sur les revenus des personnes physiques, et cela en période de récession ou de croissance lente.

En comparaison avec d'autres pays, la charge fiscale brésilienne ne peut être considérée comme trop élevée. Le problème est plutôt de voir sur qui cette charge repose. Ce sont les classes sociales et les groupes les moins favorisés qui fournissent la majeure partie des ressources nécessaires au financement de l'Etat, pendant que la classe des revenus les plus élevés a obtenu divers avantages et réductions fiscales. Durant la période 1995-2001, on a pu observer que l'impôt sur le revenu du travail avait augmenté, en termes réels, de 27%. La Cofins et la CPMF, impôts cumulatifs qui touchent la consommation et les biens et services, ont augmenté respectivement de 66% et de 5 546,24%. Comme ces taxes sont incluses dans le prix des produits, elles sont payées, en fin de course, par le consommateur. De leur côté, les impôts sur les profits des entreprises et sur le patrimoine rural connaissaient une chute.

Le tableau 1 indique que la charge fiscale totale sur les salaires, incluant consommation et revenus, atteint 44,81% pour ceux qui gagnent plus de 30 salaires minimum et n'est donc pas très différente de celle payée par ceux qui gagnent moins de deux salaires minimum. Le graphique 1 montre la ligne décroissante de la masse salariale, en opposition à la croissance de la masse fiscale, dégagée par l'impôt sur les revenus du travail. La croissance réelle de l'impôt sur les revenus du travail passait dans le même temps de 25% à 27,5%, principalement grâce au gel de la progressivité de l'impôt sur les revenus, qui confisquait ainsi environ 15 milliards de dollars aux travailleurs, sur la période de 1996 à 2002. Cette confiscation du revenu des travailleurs s'opérait au moment même où la part des revenus des salariés dans le revenu national baissait par relatif gel des salaires. C'est pour cette raison que le professeur Osiris Lopes Filho affirme que le Brésil est l'enfer des travailleurs et le paradis fiscal du capital.

L'impôt sur la consommation (TVA) est payé de la même manière par le pauvre et le riche. Pour l'achat d'un paquet de pâtes, la maîtresse de maison paie la même taxe que sa servante ou sa femme à journée. Une fois mis en relation avec le salaire ou revenu réellement touché, les petits revenus paient relativement beaucoup plus. Plus d'un tiers des heures de travail sert à payer l'impôt sur la consommation (TVA). En 2002, le Brésilien, qui gagne jusqu'à deux fois le salaire minimum, dépense environ 27% de ses gains en impôt sur la consommation. Alors qu'une personne, qui gagne 30 salaires minimum, dépense à peine 7,34%.

Le pire est que le Brésilien ignore le montant exact de cet impôt, alors que la Constitution affirme que le consommateur doit être informé des impôts touchant à la consommation. Les notes et autres factures de magasins devraient comporter le prix du produit et la valeur de l'impôt. Cette transparence est fondamentale pour stimuler la pratique de la citoyenneté et responsabiliser le consommateur. Au Brésil, approximativement deux tiers des impôts viennent de la consommation et à peine un tiers des revenus et de la propriété. Taxer plus fortement les revenus et moins la consommation permettrait que ceux qui gagnent plus paient plus et que ceux qui gagnent moins paient moins. C'est le système progressif qui est beaucoup plus juste.

Ces impôts sur la consommation, sont spécialement pervers, comme la Cofins et la CPMF, parce qu'ils sont perçus en cascade et sont cumulatifs : à chaque étape de la production, ils sont prélevés à nouveau, sans décompte des paiements de taxes antérieurs. Ceci handicape le produit final et la compétitivité des produits brésiliens. La fiscalité excessive sur la consommation pèse sur les produits, comprime la demande, freine la production, réduit l'offre et porte préjudice à la croissance économique du pays. Enfin, elle réduit la capacité de consommation des revenus moyens et bas, touchant le marché interne et la production.

En 1996, selon les études de l'Ipea (Instituto de Pesquisas Economicas Aplicadas), la charge fiscale, portant sur l'alimentation, s'élevait à 15%, dans la moitié des grandes régions urbaines. En 2002, avec les augmentations de taxes et bases de calcul de la CPMF, la moyenne était de 17,25%. Les plus grosses charges fiscales en alimentation portaient sur des régions métropolitaines, comme Fortaleza (18,2%), Brasilia (17,1%), Rio de Janeiro (16,1%), Salvador (14,3%) - là où se retrouve une grande partie de la population pauvre.

Avec l'exonération fiscale d'un panier alimentaire de produits de base, le Brésil tirerait approximativement 800 000 personnes de la misère. La suppression de ces taxes serait une politique d'aide à la lutte contre la pauvreté, ayant des effets positifs sur la répartition des revenus. Un indigent, par exemple, qui reçoit une aumône et achète un litre de lait et un pain pour son enfant, paie environ 15% de taxe. C'est un pourcentage élevé, si l'on considère qu'il est exclu de pratiquement tous les services publics.

Alors que la fiscalité du travailleur et du consommateur est devenue un enfer, celle du capitaliste s'est transformée en un paradis. Depuis 1995, le gouvernement fédéral a modifié la législation fiscale par des lois ordinaires, des décrets provisoires et des arrêtés de loi, avec pour unique objectif d'augmenter les rentrées fiscales en réponse aux créanciers internationaux, et au plus grand mépris des principes reconnus de la justice fiscale.

Accentuation des privilèges

- Privilège des intérêts sur capital propre

Il s'agit d'une des œuvres principales du gouvernement Cardoso, qui n'a jamais existé dans aucun autre pays. C'est un privilège accordé aux revenus du capital, permettant aux grandes entreprises capitalisées de réduire leurs profits taxables, à partir d'une déduction portant sur des dépenses fictives, dénommées intérêts sur capital propre. Comme ceci représente une importante économie fiscale (environ 19%), les grandes entreprises rémunèrent le capital propre ou les associés, au lieu de payer des dividendes comme cela se fait dans d'autres pays. Les associés et actionnaires, qui reçoivent ces revenus, paient environ 15% d'impôts à la source. Ce rabais fiscal est supérieur aujourd'hui à 3,2 milliards de réaux par an.

- Exonération des profits et dividendes et exode des profits vers l'étranger

A partir de 1996, les revenus des personnes provenant de profits ou de dividendes ne sont pas taxés, indépendamment du fait d'être résident au pays ou à l'étranger. Ceci signifie que les sorties de profits vers l'étranger sont exonérées. Avant 1995, le Brésil imposait ces revenus, quand ils étaient distribués aux associés et actionnaires, ainsi que les sorties vers l'étranger. L'exonération donne un traitement fiscal inégal et injuste aux personnes de même rendement, car le capital est moins taxé que le travail. Ce rabais fiscal est d'environ 6,4 milliards de réaux par an.

- Réduction de la progressivité de l'impôt sur le revenu

Sous l'ère Cardoso, on a supprimé une tranche de 35% des revenus des personnes physiques, au dessus de quatorze mille réaux et une tranche de 15% des additionnels de l'impôt des revenus des personnes juridiques. Autrement dit, on a réduit les tranches de l'impôt sur le revenu des personnes juridiques, de 25 à 15%. Les grands bénéficiaires de cette mesure ont été les banques, qui auparavant payaient un additionnel d'impôt sur le revenu de 18%.

- Intérêts sur capitaux, revenu fixe et revenu variable

Outre ces grands avantages accordés aux revenus de capitaux, il y a la retenue à la source, qui en moyenne s'élève à 15%, alors que l'impôt sur les revenus du travail est de 27,5%. Le fait de payer à la source signifie que la personne paie une somme fixe, à laquelle ne s'applique pas une échelle progressive, comme dans sa déclaration annuelle. Ce traitement réduit l'impôt des revenus élevés et augmente celui des revenus les plus bas. Cet abandon fiscal de l'Etat s'élève à environ 5,9 milliards de réaux par an.

- Exonération des grandes propriétés (latifundia) à l'Impôt du territoire rural (ITR)

En 1996, la loi sur le patrimoine rural a été modifiée. Elle taxait de manière progressive celui-ci, en fonction de l'utilisation de la terre. On a supprimé la VTNm (Valeur de terre nue minimum), qui garantit une valeur minimum d'impôt aux recettes fédérales. Ces mesures, entre autres, ont marqué une régression, puisqu'elles ont favorisé la propriété foncière improductive. Il en résulte une recette d'ITR insignifiante, quelque 300 millions de réaux par an, alors que potentiellement elle peut rapporter 1,8 milliard.

- Impôt communal

Les pays du monde entier ont progressivement reconnu les avantages de la décentralisation fiscale. En théorie - sinon toujours en pratique - la décentralisation permet à la population d'avoir plus d'influence sur les décisions prises par les autorités et qui touchent son existence. La commune ou municipalité est la sphère de pouvoir la plus proche du citoyen. Pour cette raison, il est plus facile pour celui-ci de contrôler la qualité de la dépense publique. L'importance des communes est croissante, dans le financement et dans les dépenses du secteur public brésilien. Cependant, on a peine à identifier le rôle de cette sphère de pouvoir dans le débat fiscal du pays et on a beaucoup de préjugés à l'égard de l'efficacité des administrations locales. Les recettes propres communales (ou municipales), depuis la Constitution fédérale de 1988 jusqu'à l'année 2000, ont augmenté progressivement de 12,2 millions de réaux, et en pourcentage, de 196,1%. Cette augmentation des recettes fiscales communales ne se reflète pas au niveau national, car les communes contribuent pour à peine 5% des recettes fiscales du pays, en y incluant les prélèvements sociaux.

Bilan et perspectives après le premier gouvernement Lula

Les analyses qui suivent actualisent les commentaires et revendications du chapitre précédent rédigé avant la première élection du candidat du Parti des travailleurs (2002) et font le point sur l'évolution fiscale opérée sous le premier gouvernement Lula (2003-2006). Elles sont tirées d'une version préliminaire d'un document intitulé « Justice fiscale et renforcement de l'administration fiscale » produit en août 2006 par le syndicat Unafisco, à la veille des élections présidentielles qui ont reconduit Lula à la tête du Brésil.

Conception de l'Etat et système fiscal

Nous sommes en train de construire un Etat minimal pour les plus pauvres. Cependant, pour ceux qui vivent dans les classes supérieures, le modèle en vigueur est celui de l'Etat maximal, vu que la majeure partie de la recette fiscale publique est destinée au paiement de la dette de l'Etat. Avec cette politique, la qualité, la quantité et l'efficacité des services publics laissent beaucoup à désirer, ce qui rend très difficile la légitimation du système fiscal. En outre, ce sont les salariés et la grande masse des consommateurs qui, en fin de compte, doivent supporter une pression fiscale accrue.

Un pays dont l'objectif est l'éradication de la pauvreté, la réduction des inégalités sociales et la construction d'une société libre, juste et solidaire doit utiliser le système fiscal comme instrument de redistribution de la richesse. Il faut attaquer le mal de différentes façons : via les dépenses sociales mais aussi via la répartition de l'impôt, en demandant une contribution plus forte à ceux qui peuvent contribuer davantage et en allégeant la charge des plus pauvres.

La politique fiscale a été un élément déterminant au sein des politiques macroéconomiques qui ont permis l'activation du Plano Real. L'ingénierie macroéconomique qui a assuré un relatif contrôle de l'inflation a opté pour un accroissement de la dette publique, lequel a opéré un transfert de revenus du secteur réel de l'économie vers les détenteurs des excédents financiers, surtout le capital bancaire. A partir de 1999, en vertu des accords avec le Fonds monétaire international (FMI), le Brésil s'est engagé à produire des excédents primaires fiscaux élevés. La viabilité de cette politique a été assurée par une augmentation de la perception des impôts, elle-même rendue possible par des modifications de la législation ministérielle ou infra-constitutionnelle.

La pression fiscale est un indicateur du lien entre d'une part le volume des ressources que l'Etat a retirées de la société sous forme d'impôts, de taxes et de contributions pour financer les activités qui se trouvent sous sa responsabilité et d'autre part le produit intérieur brut (PIB). La pression fiscale brésilienne a beaucoup augmenté ces dernières années, passant de 28% à 37% du PIB pour la période 1995-2005. Mais le Brésil, à la différence des pays développés, tire la majeure partie de ses ressources d'impôts indirects et cumulatifs, qui pèsent davantage sur le travailleur et la classe moyenne, puisqu'il y a une pression fiscale élevée sur la consommation - plus de la moitié de la charge provient d'impôts qui frappent les biens et services - mais une imposition faible des revenus - 25%. Les pays de l'OCDE présentent la situation inverse : les impôts sur la consommation représentent 32,1% en moyenne, l'impôt sur le revenu 35,4%.

Le principal problème à affronter ne réside pas seulement dans le volume de l'imposition brésilienne. La question clef est de savoir qui paie la facture, autrement dit, qui finance l'Etat brésilien. Ces dix dernières années, malgré les difficultés qu'a connues la croissance économique du pays, malgré un taux de chômage élevé et une chute des revenus du travail, l'imposition continue de battre des records historiques, renforçant ainsi le caractère injuste du système fiscal brésilien.

Charge fiscale brésilienne régressive

On estime que la charge fiscale du Brésil a atteint 37,1% du PIB en 2005. Les chiffres montrent que, du montant de 718,1 milliards de réaux perçus à titre d'impôt l'année dernière, la majeure partie des impôts frappe la consommation, avec un total de 402,8 milliards, soit 56% de l'imposition des trois niveaux de pouvoir (fédéral, étatique, municipal). Si l'on excepte les « autres impôts », c'est-à-dire ceux qui ne peuvent être identifiés sur base de l'incidence, l'impôt sur la consommation représente plus de 2/3 (67,2%) de la charge fiscale brésilienne. La situation s'aggrave encore si l'on ajoute l'impôt sur le revenu du travail (12,9%), en précisant que 78% des impôts brésiliens sont alors payés par les consommateurs et les travailleurs salariés.

Au niveau fédéral, l'impôt sur la consommation est celui qui a enregistré la plus forte hausse au cours de ces dix dernières années : pas moins de 110% en termes réels. L'ensemble de la perception des impôts au niveau fédéral a augmenté de 101% au cours de la même période. La COFINS a enregistré la plus forte hausse - 162% - et la CPMF - 142 % (dans ce cas, entre 1997 et 2005). Quant à l'imposition sur le patrimoine, elle n'a crû que de 45,44% en termes réels, l'impôt d'Etat le plus important - l'ICMS - a enregistré une augmentation en termes réels de 48% au cours de ces dix dernières années (selon les données du Conseil national de la politique des finances publiques). Il faut signaler que le PIB (produit intérieur brut) n'a augmenté que de 21% alors que, durant la même période, l'imposition sur le revenu augmentait de 121%.

Comme la consommation décroît proportionnellement en regard de l'augmentation du revenu, cela porte préjudice à ceux qui ont un moindre pouvoir d'achat, comme déjà indiqué plus haut. Il en résulte une régression en matière de charge fiscale, étant donné que l'Etat brésilien est financé par les classes qui ont le pouvoir d'achat le plus faible et par les travailleurs, avec une population aux revenus faibles qui supporte une taxation indirecte élevée.

Une étude réalisée sur le budget des familles, montrait qu'au Brésil lorsqu'on gagne jusqu'à 2 fois le salaire minimum, on consacre près de 26% de ses revenus au paiement d'impôts indirects, alors que la charge fiscale pour les familles disposant de 30 fois le salaire minimum correspond à peine à 7% du revenu. L'actualisation des recherches réalisées par la Fondation institut d'enquêtes économiques (Fipe), avec des données de la POF 2002/2003 montre que cette régression s'accroît : les familles disposant de revenus allant jusqu'à deux fois le salaire minimum supporte une charge fiscale indirecte équivalant à 46% du revenu familial, tandis que celles qui ont un revenu supérieur à 30 fois le salaire minimum dépensent 16% de leurs revenus en impôts indirects.

Plus d'impôts sur les travailleurs que sur les banques

A partir de 1996, les barèmes de l'impôt sur le revenu (IR) ont cessé d'être périodiquement corrigés, avec comme conséquence le fait que des milliers de travailleurs à faible revenu ont commencé à être imposés à

la source. En 1996, le seuil d'imposition défini par les barèmes de l'impôt sur le revenu équivalait à 11,04 fois le salaire minimum. L'absence de correction des barèmes a fini par transformer des travailleurs disposant d'un revenu équivalent à plus de 3,9 fois le salaire minimum (si l'on considère l'augmentation réelle du salaire minimum, le seuil d'imposition s'élève à 6,65), en contribuables de l'impôt sur le revenu, ce qui met à mal le principe de la capacité contributive établi par la constitution fédérale.

En outre, proportionnellement, les salariés paient en impôts directs le double de ce que paient les employeurs. Les premiers résultats de la recherche sur le budget des familles (POF) de l'IBGE montre que, dans le groupe de population disposant d'un revenu per capita supérieur à 957,96 réaux par mois, les travailleurs paient en impôts directs 16% de leurs revenus là où les chefs d'entreprise ne paient que 8%.

De plus, les barèmes de l'impôt sur les revenus sont devenus moins progressifs par rapport à ce qu'ils étaient dans le passé. Entre 1983 et 1985, les barèmes de l'IRPF établissaient 13 tranches de revenu et de taux variant de 0% à 60%, avec un intervalle de 5%. Depuis 1998, c'est un système à deux tranches qui est en vigueur, avec des taux de 15% et de 27,5%. En 21 ans, le taux minimum d'imposition a triplé, passant de 5% à 15%, tandis que le taux maximal a été réduit de plus de la moitié, passant de 60% à 27,5%.

Cette pression fiscale accrue sur les salaires des travailleurs a eu lieu durant une période où le revenu du travail a eu une part de plus en plus réduite dans la répartition de la richesse du pays. La part du revenu national correspondant aux salaires a chuté, passant de 19,69%, soit une participation au PIB de l'ordre de 32% en 1994, à 25,7% en 2003. D'un autre côté, durant la même période, la part de revenu national (PIB) conquise par les revenus du capital a connu une augmentation de 11,98% selon les données de la comptabilité nationale (IBGE).

Durant la période de 1999 à 2005, les banques ont à peine fourni à titre d'impôts sur le revenu et de contribution sociale sur leurs bénéfices 55,4 milliards de réaux, tandis que les travailleurs ont payé 261,5 milliards de réaux à titre d'impôts sur le revenu. En 2005, malgré une augmentation significative du bénéfice des banques (31%), la perception des impôts dans ce secteur reste peu élevée en regard des autres entreprises et des personnes physiques, principalement les travailleurs salariés. Les banques ont fourni à titre d'impôt sur le revenu de la personne juridique (IRPJ) et de contribution générale sur le bénéfice net (CSLL), en 2005, 10 milliards de réaux, tandis que les travailleurs ont payé 44,1 milliards de réaux à titre d'impôts sur le revenu (impôt sur le revenu de la personne physique plus impôt sur le revenu du travail).

Les travailleurs contribuent à hauteur de 12,6% des recettes perçues par le secrétariat de la Recette fédérale, et le montant des impôts payés par les institutions financières sur le bénéfice représente à peine 2,7% du montant perçu. Les travailleurs ont payé durant la période de 1999 à 2005 presque cinq fois plus d'impôts sur le revenu que tout le secteur financier.

Faible charge fiscale sur le patrimoine

Les impôts qui frappent le patrimoine représentent au Brésil à peine 3,4% des montants perçus à titre d'impôt. Le seul impôt sur la propriété qui est du ressort de l'Union est l'impôt territorial rural (ITR), qui s'élevait en 2005 à un montant perçu de 324 millions de réaux, représentant à peine 0,03% du montant des impôts fédéraux perçus par le SRF. La faible contribution de l'ITR est la conséquence des modifications réalisées par la Loi 9.393 du 19 décembre 1996 sous Cardoso, qui a exonéré le patrimoine rural. Bien qu'à l'époque le gouvernement ait annoncé que les modifications de la législation auraient pour conséquence que le montant perçu à titre d'ITR atteindrait 1,6 milliard de réaux, on a assisté, en réalité, à une diminution des montants perçus pour cet impôt. En 1996, le montant perçu à titre d'ITR a atteint 496 millions de réaux, une valeur tombée à 329 millions en 2004.

Impôts sur le revenu du capital auxquels l'Etat a renoncé

Tout en taxant de plus en plus les revenus du travailleur salarié et des classes disposant des plus faibles revenus par le biais de l'impôt sur la consommation, cela fait de nombreuses années que l'Etat brésilien passe à côté de recettes importantes en provenance des revenus du capital. On estime que l'Etat a ainsi

renoncé à 13,4 milliards de réaux en 2005. Un de ces impôts auxquels l'Etat a renoncé, consiste en la déduction des intérêts sur capital propre des entreprises. A partir de 1996, la loi 9249/95, article 9 permet aux personnes juridiques dont le bénéfice réel est imposé de rémunérer des personnes physiques ou juridiques, à titre d'intérêts sur capital propre, en considérant ces montants comme des dépenses faites pour apurer l'impôt sur le revenu personnel juridique (IRPJ) et la contribution sociale sur le bénéfice net (CSLL). Il s'agit en réalité d'une dépense fictive.

Le paiement d'intérêts sur le capital propre devient par-là un mécanisme de réduction de la charge fiscale de l'IRPJ et de la CSLL. Selon la revue Valor econômico (18/8/2005), tandis que le bénéfice avant imposition sur le revenu de 216 entreprises au capital ouvert a été multiplié par douze, passant de 3,99 milliards de réaux en 2002 à 49,72 milliards (2004), les résultats de l'IR et de la CSLL ont été seulement multipliés par six (de 2,19 milliards de réaux à 12,28 milliards). La revue signale encore que « la raison la plus communément admise pour expliquer la réduction du volume des impôts sur le bénéfice, il faut la chercher dans les intérêts sur capital propre, qui représentent l'alternative que les entreprises ont aujourd'hui adoptée pour la distribution des bénéfices ».

Rien qu'en 2005, la distribution des intérêts sur capital propre représentait pour l'Etat un non-perçu fiscal d'un montant de 3,7 milliards. Ce mécanisme a permis par exemple aux cinq plus grandes banques du système financier national - qui ont affiché des bénéfices historiques en 2005 - de payer à leurs actionnaires à titre d'intérêts sur le capital propre un montant de 6 milliards de réaux. La valeur des intérêts sur capital propre qui a été distribuée a rendu possible une réduction des dépenses, avec des charges fiscales pour ces banques équivalant à 2,1 milliards, soit pour l'Etat un non-perçu fiscal au bénéfice des banques de l'ordre de 1,2 milliard.

Entre autres cadeaux fiscaux accordés au grand capital, et plus spécialement aux banques, figure la non-imposition sur le revenu des bénéfices et dividendes transférés à l'étranger (art. 10, Loi 9.249 de 1995). S'ils étaient imposés à un taux de 15% (celui qui était en vigueur jusqu'en 1996), cela aurait permis une recette fiscale de 4,5 milliards de réaux. Depuis janvier 1996, la distribution de bénéfices et de dividendes est exonérée d'impôts. Une estimation de 2000 permet de faire l'hypothèse que, si la distribution de dividendes et de bénéfices avait été imposée selon les barèmes de l'impôt sur les revenus à un taux moyen effectif de 25%, l'Etat aurait perçu 5,2 milliards en 2005.

Il y a peu, le gouvernement publiait la MP 281 (15/02/2006), ramenant à zéro les taux de l'IR et de la CPMF au profit des investisseurs étrangers. Les opérations bénéficiant de la MP concernent des fonds exclusivement réservés aux investisseurs non-résidents détenteurs d'un minimum de 98% de titres publics fédéraux. Plus récemment encore, les grands bénéficiaires des largesses fiscales de l'Etat brésilien sont les banques. Après la MP 281, les banques étrangères ayant des filiales au Brésil ont manifesté de plus en plus d'intérêt pour l'émission à l'extérieur de primes indexées en réaux.

La législation actuelle se montre ainsi très généreuse à l'égard des revenus du capital si on la compare avec celle sur les revenus des travailleurs, ce qui met à mal le principe d'égalité devant la fiscalité des différentes formes de revenus recommandé par la Constitution. La législation actuelle ne soumet pas à une échelle progressive de taux les revenus du capital, qui sont imposés à des taux inférieurs à ceux qui frappent les autres formes de revenus.

Propositions pour la justice fiscale au Brésil

Les injustices fiscales doivent et peuvent être supprimées au moyen d'une législation qui ne nécessite pas de réforme constitutionnelle. Pour cela, il faudra suivre les principes suivants :

- respecter les principes énoncés dans la Constitution ; garantir l'équilibre fédéral et fournir les ressources nécessaires au développement des biens et services publics ; supprimer les impôts en cascade ; supprimer la déductibilité des intérêts sur capital propre ; supprimer l'impôt libératoire à la source sur les obligations à revenus fixes et variables et sur les plus-values. Tous ces revenus globalisés doivent être soumis à l'échelle progressive annuelle de l'impôt sur le revenu ; supprimer l'exonération de la distribution des profits et dividendes ; imposer les sorties de capitaux vers l'extérieur ; modifier

régulièrement l'échelle progressive de l'impôt sur le revenu ; revoir les déductions d'impôt du revenu des personnes physiques, en les amplifiant ; ne pas imposer le revenu minimal d'existence ; supprimer l'impôt sur l'alimentation de base ; récupérer une quantité des progressivités supprimées, à l'égard des revenus élevés ou accentuer la progressivité ; augmenter l'impôt sur le patrimoine rural ; ne jamais accorder d'amnistie fiscale ; renforcer l'administration fiscale ; contrôler les flux financiers avec les paradis fiscaux ; combattre effectivement la fraude ; créer des pénalités obligatoires pour combattre le blanchiment d'argent.

La réforme fiscale nécessaire au Brésil, en faveur de la citoyenneté, doit répondre à des principes de justice fiscale et de répartition des revenus. Les lignes directrices de base doivent respecter les points fondamentaux suivants :

- Le système fiscal doit avoir pour objectif la croissance économique, la création d'emplois, la réduction de la dépendance des capitaux extérieurs, l'élimination de la pauvreté, la justice fiscale et sociale et le développement durable ; l'existence d'un quelconque impôt devra nécessairement répondre au critère de répartition des revenus et richesses qui sera effective, sous d'autres formes, grâce à la suppression de l'impôt sur un certain nombre de biens de base et à la production et circulation de médicaments ; le système devra refléter les principes d'isonomie, de généralité et d'universalité ; la capacité contributive devra être utilisée comme critère de progressivité de l'impôt et de distinction entre égaux et inégaux ; les impôts devront être, de manière préférentielle, non cumulatifs ; l'impôt sur les biens, produits et services doit être sélectif et en lien avec son caractère de nécessité ; l'impôt sera, de préférence direct, personnel et progressif ; tout le système fiscal doit chercher l'équilibre entre le facteur travail et le facteur capital.

- Traduction du portugais : Christian Pirlet et François Gobbe.

[Alternatives Sud \(CETRI\)](#), vol. XIV, n° 1, 2007, « Evasion fiscale et pauvreté »

- Retour au [sommaire](#) du numéro.

- [Acheter le numéro](#).