

**Études économiques  
de l'OCDE**

**Brésil**

ÉCONOMIE



© OCDE, 2001.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,  
Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

CENTRE POUR LA COOPÉRATION AVEC LES NON-MEMBRES (CCNM)

**ÉTUDES  
ÉCONOMIQUES  
DE L'OCDE  
2000-2001**

**Brésil**



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après: le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

### CENTRE DE L'OCDE POUR LA COOPÉRATION AVEC LES NON-MEMBRES

Le Centre de l'OCDE pour la coopération avec les non-membres (CCNM) a pour mission de promouvoir et de coordonner la coopération et le dialogue sur les politiques à suivre entre l'OCDE et les économies extérieures à la zone de l'OCDE. L'Organisation entretient actuellement des liens de coopération avec quelque 70 économies non membres.

A travers ses programmes de coopération avec les non-membres le but essentiel du CCNM est de mettre les ressources, riches et variées, que l'OCDE a développées pour ses propres Membres, à la disposition des économies non membres intéressées. Au nombre de ces ressources, on peut citer, par exemple, ses méthodes de coopération sans équivalent qui sont le fruit d'une longue expérience ; l'inventaire des pratiques optimales dans la plupart des domaines de l'action publique qui a été dressé à partir de l'expérience des pays Membres ; le dialogue permanent entre hauts responsables venus des capitales, renforcé par le processus des examens mutuels ; la capacité de l'OCDE de traiter les questions pluridisciplinaires. Toutes ces activités s'appuient sur une vaste base de données rétrospectives et sur les solides capacités d'analyse du Secrétariat. De la même manière, les pays Membres eux-mêmes bénéficient des échanges d'expériences avec des experts et de hauts responsables des économies non membres.

Les programmes du CCNM couvrent les principaux domaines d'action des gouvernements dans lesquels l'OCDE dispose de compétences et qui présentent un intérêt mutuel pour les Membres et les non-membres. Parmi ces domaines figurent le suivi de l'évolution économique, l'ajustement structurel par le biais de politiques sectorielles, la politique commerciale, l'investissement international, la réforme du secteur financier, la fiscalité internationale, l'environnement, l'agriculture, le marché du travail, l'éducation et la politique sociale, ainsi que l'innovation et le développement technologique.

*Published also in English.*

© OCDE 2001

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

# Table des matières

<b>Évaluation et recommandations</b>	11
<b>I. La recherche d'un nouveau chemin de croissance</b>	27
Un acteur important sur la scène économique mondiale...	27
Un passé marqué par un développement aut centré	32
La dégradation des éléments fondamentaux de la croissance dans les années 80	34
Les années 90 : une approche différente de la stabilisation et une stratégie d'ouverture	36
L'impact du Plan Real est allé au delà de la stabilisation	41
Les déséquilibres des finances publiques et des comptes extérieurs ont mis de nouveau à mal l'effort de stabilisation	50
La crise du taux de change de 1999 contraint à mettre l'ajustement sur un nouveau cap	60
Au tournant du siècle, le Brésil se trouve lui aussi à la croisée des chemins	71
<b>II. Réformes en vue de la viabilité budgétaire à moyen terme</b>	75
La décentralisation budgétaire et administrative est profondément enracinée au Brésil	76
Les dispositifs fédéraux ont provoqué une rigidité budgétaire et des distorsions fiscales	86
La stabilisation dépend de la discipline dans les relations budgétaires au sein de la fédération	94
Les pressions pour une réforme du système fiscal s'intensifient	102
Les réformes du système de retraite sont essentielles pour l'ajustement budgétaire	104
<b>III. Développement des marchés financiers</b>	123
L'intermédiation financière peut encore être développée	124
Le secteur financier au sens large est sous-développé	145
La faiblesse du gouvernement d'entreprise a entravé le développement du marché des capitaux	150
<b>IV. Réformes en vue d'améliorer la compétitivité des entreprises</b>	155
Le caractère persistant de la spécialisation de l'économie brésilienne	156
Politiques industrielles et commerciales	166
Privatisation et réforme de la réglementation	172
Politique de la concurrence et cadre réglementaire	185

## V. Adapter la croissance à long terme aux dimensions sectorielles et sociales

La réforme dans le secteur agricole	193
La compétitivité du secteur agro-alimentaire	195
Les politiques de réforme agraire	205
La croissance économique, un défi en termes d'énergie et d'environnement	209
La dimension sociale : capital humain et inégalités	217
Notes	230
Sigles	237
Bibliographie	238
<i>Annexes</i>	
I.1. Le MERCOSUL : quelques repères	245
II.1. Réforme du régime général de retraite : évaluation	246
III.1. Les normes comptables au Brésil : comparaison avec les normes IAS	261
III.2. La réglementation des changes au Brésil	263
III.3. Le gouvernement d'entreprise au Brésil	267
IV.1. Classement des produits échangés	273
V.1. Secteur de l'énergie : tendances actuelles et avancement des réformes	274
VI. Annexe statistique	291

### Liste des encadrés

1. Une quête laborieuse pour trouver le programme de stabilisation adapté	37
2. Structure du marché du travail au Brésil	47
3. La Constitution de 1988 et la gestion des dépenses	53
4. Mesures budgétaires adoptées en 1998-99	64
5. Le cadre opérationnel des objectifs d'inflation	68
6. Aperçu du système fiscal brésilien	77
7. Panorama historique du fédéralisme budgétaire au Brésil	79
8. Récentes opérations fédérales de sauvetage et de restructuration de la dette des administrations infranationales	90
9. Contrôles législatifs sur la gestion du budget et des finances publiques	96
10. Coordination et consultation verticales et horizontales dans les États fédéraux de l'OCDE	105
11. Réformes récentes des régimes de retraite des fonctionnaires	111
12. La création de fonds publics de pension au niveau des États : les cas de Paraná et Bahia	112
13. Nouvelle méthode de calcul des prestations de retraite du régime général	119
14. L'évolution du secteur bancaire au Brésil	126
15. La restructuration du secteur bancaire : le PROER et le PROES	131
16. La BNDES	133
17. Contrôle bancaire et cadre réglementaire	135
18. Le droit brésilien des faillites	141
19. Le projet de loi sur les sociétés	153
20. Commerce extérieur et développement : Prebisch vs. Krugman	165
21. Les résultats de la privatisation : le cas d'Embraer	183
22. Restructuration du secteur des télécommunications et de l'électricité	187
23. Les programmes brésiliens de crédit agricole et rural	198
24. Le Brésil sur la scène écologique internationale	212

25. Le Programme éthanol brésilien	215
26. La ville de Curitiba : un exemple de développement urbain durable	216
27. Fourniture de services de santé et d'enseignement	223

#### Annexes

A1. Retraites des travailleurs ruraux	246
A2. Le régime général de sécurité sociale avant les réformes	250
A3. Calcul de la prestation marginale de pension en cas de report du départ en retraite	257

#### Liste des tableaux

1. Dix premiers pays en fonction de leur poids économique, 1998	28
2. Part des échanges : comparaison internationale	28
3. Investissement direct étranger : comparaison entre le Brésil et quelques autres pays	29
4. Inégalités de revenu au Brésil et dans quelques grands pays	31
5. Création et destruction nettes d'emplois par secteur au Brésil, 1996-98	44
6. Ventilation de la création et de la destruction nettes d'emplois par grands États et secteurs, 1996-98	45
7. Taux de chômage dans certaines régions urbaines, 1991-2000	48
8. Budget de l'administration centrale, 1996-99	54
9. Entrées et sorties nettes d'épargne : une perspective mondiale	60
10. Principaux indicateurs macroéconomiques	72
11. Volume et structure des dépenses publiques : une perspective internationale	78
12. Parts des recettes fiscales par niveau d'administration	82
13. Parts des dépenses totales par niveau d'administration	83
14. Répartition des impôts entre les niveaux d'administration	83
15. Structure des recettes des administrations infranationales, 1997	85
16. Les systèmes de partage indirect des impôts fédéraux	86
17. Attribution des responsabilités aux divers niveaux de l'administration	88
18. Tableau récapitulatif des régimes de retraite au Brésil	106
19. Résultats financiers du système de sécurité sociale, 1999	108
20. Régimes de retraite dans quelques États : sélection de données	113
21. Comparaison internationale de l'âge moyen de la retraite, 1995	121
22. Intermédiation financière au Brésil et dans quelques autres pays	124
23. Structure du système bancaire brésilien	127
24. Recettes tirées de l'inflation par les banques brésiliennes	129
25. Interventions de la Banque centrale dans le système bancaire	130
26. Principaux indicateurs du système bancaire brésilien : juin 1994-décembre 2000	143
27. Émissions sur le marché primaire d'obligations et d'actions au Brésil, 1980-98	146
28. Flux de capitaux étrangers au titre des dispositions législatives de l'Annexe IV, 1991-99	148
29. Quelques indicateurs boursiers, 1990-99	148
30. Structure sectorielle de la spécialisation brésilienne	159
31. Structure détaillée des exportations brésiliennes, 1999	160
32. Tableau récapitulatif des tarifs NPF du Brésil, 2000	167
33. Les entreprises publiques brésiliennes dans une perspective comparative, aux alentours de 1990 : indicateurs qualitatifs	173
34. Les entreprises publiques brésiliennes dans une perspective comparative : indicateurs quantitatifs	173
35. Principaux textes de loi et décrets sur la privatisation au Brésil	177

36. Les privatisations au Brésil, 1991-2000	179
37. Privatisation du système Telebrás	180
38. Le cycle initial de privatisations au Brésil	180
39. Privatisations restant à effectuer, fin 2000	181
40. L'emploi dans un échantillon d'entreprises privatisées	182
41. Actionnariat des 100 plus grosses entreprises brésiliennes non financières	184
42. Les organismes de réglementation au Brésil	189
43. Prix de soutien minimum les plus élevés annoncés, 2000	201
44. Droits frappant les importantes exportations brésiliennes	203
45. Décaissements du PRONAF, 1995-2000	206
46. Classification des ménages éligibles au PRONAF	207
47. Principaux indicateurs d'énergie et d'émission de CO <sub>2</sub> , comparaisons entre le Brésil et quelques grands pays, 1998	211
48. Dépenses sociales consolidées, 1996	219

#### Annexes

A1. Participations directes et indirectes dans les sociétés brésiliennes, 1998	268
A2. Participations indirectes des actionnaires exerçant un contrôle, 1998	269
A3. Sources d'énergie du Brésil, 1998	275
A4. Évolution passée de la situation énergétique au Brésil, 1971-1998	277
A5. Disparités régionales de la consommation d'énergie, 1984 et 1996	278
A6. Approvisionnements effectifs et prévus en énergie primaire, par catégorie de combustible, 1971-2020	279
A7. Demande finale effective et prévue d'énergie, par secteur, 1971 à 2020	280

#### Annexe statistique

A8. IDE par secteur, 1995-99	292
A9. IDE par pays d'origine	293
A10. PIB par catégorie de dépenses	294
A11. Balance des paiements	295
A12. Échanges, par pays partenaire	296
A13. Production industrielle	297
A14. Évolution de la situation monétaire	299

#### Liste des graphiques

1. Comparaison du PIB par habitant de quelques pays et États du Brésil, 1997	30
2. Croissance du PIB, 1970-2000	32
3. Évolution structurelle de l'économie brésilienne	42
4. Part de l'investissement intérieur et importé en machines et équipements	48
5. Productivité du travail	49
6. Taux d'intérêt réel	51
7. Indicateurs de la performance budgétaire	55
8. Évolution de l'endettement fédéral	56
9. La contrainte extérieure du Brésil	58
10. Inflation et taux de change effectif réel	59
11. Contributions à la croissance du PIB	62
12. Composition de la base monétaire, 1996-2000	67
13. Conditions d'un maintien d'une dette publique stationnaire	70
14. Population active et emploi	73
15. Les États du Brésil	81
16. Dépenses de santé et d'éducation par niveau d'administration	89

---

17. Structure du système fiscal	93
18. L'accélérateur budgétaire dans quelques États	99
19. Dette des États après restructuration	100
20. Poids de la fiscalité au Brésil et dans les pays de l'OCDE	102
21. Dépenses publiques de pensions : comparaison internationale	107
22. Dépenses fédérales de personnel	109
23. Taux bruts de remplacement attendus	116
24. Le régime général de retraite	118
25. Taux moyens des prêts et marges bancaires	139
26. La spécialisation de l'économie brésilienne : perspective comparée	158
27. Échanges intra-industriels	162
28. Part de marché dans les exportations mondiales : Brésil et Chine	163
29. Produit de la privatisation en pourcentage du PIB	175
30. Échanges de produits agricoles et alimentaires, 1989-1999	196
31. Productivité totale des facteurs au Brésil, 1970-1995	204
32. Inégalité internationale : le coefficient de Gini	218
33. Mortalité infantile	225
34. Indicateurs de l'éducation	228
<i>Annexes</i>	
A1. Structure démographique	248
A2. Tendances démographiques : 1995-2050	249
A3. Rapport de dépendance économique total et des personnes âgées	250
A4. Augmentation marginale des retraites	251
A5. Taux de cotisation au titre de la retraite	255
A6. Gains moyens et salaires minimum	256
A7. Augmentation de la retraite pour une année supplémentaire d'activité	258

## STATISTIQUES DE BASE DU BRÉSIL

### LE PAYS

Superficie (en milliers de km <sup>2</sup> )	8 547.4	Grandes zones urbaines (en milliers d'habitants, fin 1998) :	
		São Paulo	17 148
		Rio de Janeiro	10 386
		Belo Horizonte	3 980
		Porto Alegre	3 329
		Recife	3 124
		Salvador	2 812
		Fortaleza	2 721
		Curitiba	2 530
		Belém	960

### LA POPULATION

Population (en milliers, 1998)	158 232	Espérance de vie à la naissance (1998) :	
Zone urbaine	125 911	Hommes	64.3
Zone rurale	32 322	Femmes	72.1
Nombre d'habitants par km <sup>2</sup> (1998)	18.5	Chômage (pourcentage de la population active, 1999)	9.6
Accroissement annuel de la population (1990-2000, en pourcentage)	1.6	Population active (en milliers, 1999)	79 315
Taux de mortalité infantile (pour mille naissances viables, 1998)	36.1	Emploi mesuré par l'enquête sur le marché du travail (en milliers, 1999)	36 806

### PRODUCTION

PIB (en milliards de BRL, 2000)	1 089.7	Formation brute de capital fixe (en pourcentage du PIB, 1999)	18.9
PIB par habitant (en dollars EU, au taux de change du marché, 2000)	3 467	Dette extérieure privée (2000)	24.4
PIB par habitant (en dollars EU, à la parité de pouvoir d'achat, 1998, Banque mondiale)	6 937		

### LE GOUVERNEMENT

(En pourcentage du PIB)		Composition du Parlement		
Dépenses des administrations publiques (1999)	31.7	(en nombre de sièges) :	Parlement	Sénat
Solde budgétaire (1999)	-10.0	PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira	103	13
Solde budgétaire primaire (1999)	3.2	PFL – Partido da Frente Liberal	96	21
Dette publique (2000)	45.3	PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro	95	26
Dette extérieure publique (2000)	15.7	PT – Partido dos Trabalhadores	56	6
		PPB – Partido Progressista Brasileiro	47	2
		PTB – Partido Trabalhista Brasileiro	28	2
		PL – Partido Liberal	19	
		PDT – Partido Democrático Trabalhista	17	3
		PSB – Partido Socialista Brasileiro	16	3
		Autres	36	5

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en milliards de dollars EU, 1999)	56.1	Importations de biens et services (en milliards de dollars EU, 1999)	62.0
Principales exportations (en pourcentage du total, 2000) :		Principales importations (en pourcentage du total, 2000) :	
Produits primaire	22.8	Matières premières et produits intermédiaires	51.1
Produits semi-manufacturés	15.4	Biens de consommation	13.1
Produits manufacturés	59.0	Combustibles minéraux et lubrifiants	11.4
		Biens d'équipement	24.4

### LA MONNAIE

Unité monétaire : Real		Unité monétaire par dollar EU :	
		Année 2000	1.83
		Décembre 2000	1.96
		Mai 2001	2.30

*Le projet de rapport sur lequel cette Étude est fondée a été coordonné par Joaquim Oliveira Martins, sous la supervision de Silvana Malle. Les auteurs des principales contributions (par thème) sont : Joaquim Oliveira Martins (contexte macro-économique, politique commerciale et compétitivité) ; Teresa Santero (politique budgétaire, réforme fiscale et fédéralisme budgétaire) ; Tristan Price (gestion de la dette publique et politique sociale) ; Marcos Bonturi (réforme du système de retraites) ; Bernadette Sarmiento, OCDE/CCNM (marchés de capitaux et gouvernement d'entreprise) ; Andrea Goldstein, OCDE/DEV (privatisation et réforme de la réglementation) ; Jonathan Brooks, OCDE/AGR (politique agricole) et Sylvie D'Apote, AIE (marchés de l'énergie et environnement). On notera l'importante contribution de Carlos Mussi, de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes des Nations Unies. Eva Thiel, de la Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises de l'OCDE, et la Direction de l'éducation, de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE, ont également participé à ce travail.*

•

*L'assistance technique a été assurée par Anne Legendre et les travaux de secrétariat par Hazel Rhodes et Colombe Braesch. L'étude, réalisée dans le contexte du programme sur le Brésil du CCNM, a été présentée lors d'une réunion spéciale du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement le 27 avril 2001.*

•

*La présente étude est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.*

## Évaluation et recommandations

*Un acteur important sur la scène économique mondiale*

Le Brésil dispose de ressources naturelles et humaines abondantes, mais son développement au cours des dernières décennies n'a pas été à la hauteur de son fort potentiel de croissance. Un contraste qui peut voiler le fait que le Brésil est un acteur important sur la scène économique mondiale. Fort d'une économie pesant près de mille milliards de dollars (sur la base des parités de pouvoir d'achat) et d'une population de 170 millions d'habitants, le Brésil se classe parmi les dix plus grands pays du monde. Il dispose d'un appareil de production considérable et, de par sa localisation en Amérique du Sud, occupe une position charnière dans la région. En même temps qu'il poursuit une stratégie d'intégration régionale, le Brésil est un partenaire clé dans les négociations multilatérales, notamment celles qui concernent la libéralisation des échanges et l'action au plan mondial contre le changement climatique. Il a en outre souscrit à plusieurs accords et autres lignes directrices de l'OCDE. En résumé, le Brésil est un acteur de premier plan à l'heure de la mondialisation.

*... de plus en plus ouvert sur l'extérieur*

A la fin des années 80, le modèle de développement autocentré du Brésil avait vécu. L'accès à l'épargne extérieure avait été entravé par une dynamique d'endettement extérieur défavorable. Les mécanismes d'indexation avaient contribué à la persistance d'une inflation élevée tout en maintenant le niveau des recettes fiscales, mais en rendant l'économie de plus en plus rigide. Le recours au remplacement des importations pour développer l'appareil industriel eut une incidence négative sur la compétitivité du secteur des entreprises. Après le rétablissement d'institutions démocratiques en 1985, et tout au long des années 90, le Brésil a engagé une transition vers un nouveau modèle

de développement fondé sur des réformes axées sur le marché et l'ouverture sur l'extérieur. Les droits de douane furent sensiblement réduits et d'autres obstacles commerciaux supprimés. Une étape décisive fut franchie à partir de 1995, où le Brésil réussit enfin à vaincre l'inflation élevée, ce qui entraîna des changements profonds dans l'économie du pays, dont le moindre n'est pas d'avoir su mettre un terme aux effets régressifs du prélèvement inflationniste qui avait longtemps ponctionné le revenu des couches les plus défavorisées de la population. Un ambitieux programme de privatisation augmenta substantiellement la participation d'entreprises et de banques étrangères dans l'économie. De fait, l'investissement direct étranger a joué un rôle majeur dans l'économie au cours de la dernière décennie, même si le Brésil a toujours été le bénéficiaire d'un volume important de capitaux étrangers. Autant d'éléments qui, conjugués, semblent avoir donné lieu à une mutation irréversible. L'économie brésilienne se trouve aujourd'hui face à une nouvelle difficulté, celle de parvenir à une croissance vigoureuse et fondée sur le marché.

*Pour la première fois, les réformes ont atteint une masse critique...*

Dans un tel contexte, le problème fondamental du Brésil est de déterminer s'il a ou non passé le seuil d'une croissance durable. La présente Étude penche pour un oui prudent, et conditionnel. Prudent parce que l'économie est encore d'une grande vulnérabilité face aux chocs extérieurs étant donné l'ampleur de l'endettement extérieur et la dépendance du pays vis-à-vis de l'épargne extérieure. La situation budgétaire s'est considérablement améliorée et la dette publique s'est stabilisée en dessous de 50 pour cent du PIB. Mais les autorités n'ont qu'une marge de manœuvre limitée dans leurs choix de politique macroéconomique du fait que la dette publique du Brésil est assortie d'échéances courtes et qu'une part importante en est indexée soit sur les taux d'intérêt à court terme soit sur le cours de change. L'appréciation est également conditionnée par les progrès de la réforme structurelle. S'il est vrai que les avancées ont été manifestes ces dernières années, il reste néanmoins encore beaucoup à faire.

**... mais  
une croissance  
durable ne peut  
être atteinte sans  
des progrès  
constants sur  
plusieurs fronts  
interdépendants**

Trois conditions très interdépendantes doivent être réunies pour que l'économie s'oriente vers une croissance durable. Premièrement, les éléments constitutifs d'un cadre macroéconomique sain : il est indispensable de mettre en place les dispositifs institutionnels et les capacités administratives nécessaires pour assurer que les objectifs de stabilisations sont atteints, en maintenant une relation étroite entre l'ajustement budgétaire et une politique monétaire indépendante. Dans ce contexte, le secteur financier doit être suffisamment solide pour être capable de résister aux chocs. Deuxièmement, le secteur des entreprises doit pouvoir s'adapter aux éventuels retournements de conjoncture, tout en étant en mesure d'exploiter toutes les opportunités offertes pour se développer. Or, être capable de se développer signifie utiliser de façon plus efficiente le capital physique, financier et humain. La productivité et la compétitivité doivent s'améliorer pour qu'il soit possible de régler les problèmes de balance des paiements, une condition préalable à la mise en place d'un cycle d'investissement durable. Enfin, le processus de réforme engagé doit être socialement acceptable. Ce qui est une difficulté majeure dans une société démocratique comme le Brésil marquée par de telles inégalités dans la distribution du revenu. Certains aspects distributifs de la croissance sont particulièrement préoccupants, et l'adoption de réformes dans les secteurs de l'agriculture et de l'énergie et sur le front social sont une condition *sine qua non* d'une croissance durable. L'Étude examine les liens entre ces différents aspects de l'action gouvernementale.

**Si la politique  
monétaire a su  
atteindre  
ses objectifs,  
il faut asseoir  
la crédibilité ainsi  
acquise  
en renforçant  
l'indépendance  
de la Banque  
centrale**

La conduite de la politique monétaire est un élément fondamental du cadre macroéconomique. Les objectifs de taux de change ont été abandonnés en janvier 1999 et, depuis le milieu de cette même année, la politique monétaire s'articule autour d'objectifs d'inflation. Les résultats ont été encourageants, et la Banque centrale a réussi, comme elle se l'était promis, à faire progressivement baisser l'inflation tout en réduisant à un rythme prudent les taux d'intérêt nominaux. Elle est sortie vainqueur d'épreuves délicates, ce qui lui a permis d'asseoir la crédibilité du cadre macroéconomique. En 2000, elle a dû faire face à la poussée des prix du pétrole et à une hausse des tarifs

administrés. Début 2001, elle a été confrontée à la turbulence des marchés financiers, et en particulier au contrecoup des difficultés de l'Argentine. La dépréciation du real s'accéléra, mais la forte croissance de l'économie brésilienne ne donna aucun signe de ralentissement. Fin mars 2001, la Banque centrale décida de relever son taux de référence (de 50 points de base) pour la première fois depuis l'instauration du régime. Une décision qui surprit les marchés et entraîna des réactions contrastées. Mais en faisant preuve d'anticipation, la banque avait émis un signal sans équivoque sur sa détermination à défendre une crédibilité difficilement acquise. A cet égard, la Banque centrale s'est efforcée d'améliorer sa transparence et de mieux informer les marchés. Cela étant, il serait souhaitable d'asseoir cette crédibilité en renforçant encore l'autonomie de la Banque centrale, une question aujourd'hui en débat au Brésil. L'indépendance opérationnelle de droit de la Banque centrale nécessiterait l'adoption d'une nouvelle législation, qui alignerait le Brésil sur les pratiques en vigueur dans les pays de l'OCDE. Si l'indépendance de la Banque centrale est importante, il faut noter que la crédibilité du cadre de la politique monétaire dépend en dernier ressort de la coordination entre les politiques macroéconomiques.

***Dans  
des conditions  
budgétaires  
difficiles,  
l'autonomie  
au sein  
de la fédération  
devrait favoriser  
une gestion  
des finances  
publiques  
responsable...***

L'amélioration de la situation des finances publiques a été un défi particulièrement difficile. Pendant les années 90, les dépenses publiques se sont accrues sous l'effet de la décentralisation budgétaire et de l'élargissement de l'accès aux services sociaux. La décentralisation était une réponse à la rigidité du budget de l'administration centrale, qui était elle-même la résultante du partage des recettes fiscales voulu par la constitution et des règles strictes applicables à la gestion des agents de la fonction publique. Les finances publiques au niveau infranational avaient pris un tour résolument procyclique du fait de ce partage des recettes, et l'augmentation des dépenses était mal maîtrisée. L'absence de contraintes effectives s'est soldée par d'importants déséquilibres structurels du budget, masqués dans un premier temps par une inflation élevée qui réduisait la valeur réelle des dépenses et gonflait au contraire les recettes en valeur nominale. Une

fois l'inflation vaincue, le coût élevé de l'emprunt devint intolérable. Sur cette toile de fond, les efforts d'assainissement des finances publiques furent remarquables, notamment à partir de 1999. L'objectif d'un excédent du budget primaire consolidé fut atteint en 1999 et en 2000, rendant plus crédibles les objectifs futurs annoncés. Ce résultat n'avait été possible que grâce à la mise en place de contraintes budgétaires strictes au niveau infranational. Un certain nombre de dispositifs institutionnels importants furent mis en place pour ce faire : contrats de renégociation de la dette entre l'administration fédérale et les États, étayés par un ajustement budgétaire au niveau des États ; résolution du Sénat plafonnant les emprunts de des États ; privatisation de la quasi-totalité des banques détenues par le gouvernement des États ; règles prudentielles sur les prêts bancaires aux administrations infranationales ; et enfin, vote de la Loi de responsabilité budgétaire en 2000. Soit un arsenal de règles budgétaires strictes à l'intention des gouvernements infranationaux. Le fait que les gouvernements des États et les autorités locales acceptent ces contraintes est un signal encourageant permettant de penser que les épisodes passés de dérapage des dépenses au niveau infranational pourront à l'avenir être évités. Ces contraintes s'appliquent de façon plus ou moins uniforme et, dans leur ensemble, pourraient prendre un tour extrêmement restrictif en cas de choc économique. Une baisse inattendue des recettes pourrait alors entraîner une très grave compression des dépenses discrétionnaires des administrations infranationales.

***... mais  
les nouvelles  
règles budgétaires  
doivent être  
strictement  
observées si  
l'on veut réduire  
le risque d'aléa  
moral***

Dans certains cas, les États ou les municipalités pourraient demander à bénéficier de dérogations à leurs engagements actuels. Toutefois, à la lumière des opérations successives de sauvetage et du non-respect des mesures de limitation des emprunts qui a été la règle jusqu'à présent, il est essentiel que la Loi de responsabilité budgétaire et les accords relatifs à la dette soient appliqués avec fermeté. Un engagement qui doit être soutenu par les organes législatifs, faute de quoi le gouvernement pourrait y perdre sa crédibilité. Malgré les strictes contraintes qui pèsent sur leurs budgets de dépenses, les gouvernements des États et les municipalités, il faut le souligner, disposent

d'outils leur permettant d'ajuster leurs budgets. Ils bénéficient d'une grande autonomie en matière de dépenses et d'une importante capacité de prélèvement fiscal. En outre, les mécanismes de partage des recettes en vigueur présentent l'avantage d'assurer une certaine stabilité dans les apports de ressources. Enfin, la récente réforme de l'administration confère aussi à la gestion de l'emploi public une certaine souplesse pour réduire les dépenses publiques. L'ajustement des finances publiques en cours doit s'accompagner de nouvelles réformes afin de mobiliser des recettes suffisantes et d'accroître l'efficacité et l'efficacé de l'ensemble de la dépense publique. A cet égard, la réforme des relations budgétaires au sein de la fédération et celle des régimes de retraite de la fonction publique sont sans conteste des priorités.

***Il est nécessaire  
de repenser  
les relations  
budgétaires  
au sein  
de la fédération...***

La réforme fiscale doit poursuivre des objectifs partiellement contradictoires. La Constitution accorde un certain degré d'indépendance aux gouvernements infranationaux. En outre, compte tenu des importantes disparités de revenu entre les régions, la réforme doit répondre à un souci de redistribution. Parallèlement, la principale source de recettes des États, la taxe sur la valeur ajoutée (ICMS), doit converger vers des taux communs, surtout lorsqu'elle s'applique aux échanges entre États. A l'heure actuelle, des taux différents s'appliquent selon la direction des échanges ; ils sont fixés par le Sénat fédéral en vue de redistribuer les recettes des États riches vers les États pauvres et le taux intra-État est fixé séparément par chaque État. Ce système est complexe sur le plan administratif, donne lieu à une redistribution aux effets pervers et favorise la fraude fiscale. Comme l'ICMS se fonde sur la règle d'origine, elle a contribué à une concurrence fiscale agressive à laquelle certains États se sont livrés pour attirer l'investissement. Depuis quelque temps, l'administration fédérale s'efforce de rationaliser l'ICMS, mais les négociations avec les États n'ont pas encore abouti. L'existence d'une taxe sur les transactions financières (CPMF) et d'impôts en cascade sur le chiffre d'affaires des entreprises sont d'autres sources de distorsions au sein du système. En instaurant ces taxes (qualifiées de « contributions sociales » puisque les recettes correspondantes sont affectées à des

dépenses sociales), l'administration fédérale a ménagé une source de recettes non soumises au partage avec les administrations infranationales prescrit par la Constitution, mais qui induisent d'importantes distorsions. Les recettes tirées de ces taxes se sont considérablement accrues pour représenter près de 5 pour cent du PIB en 2000. Il est donc difficile aujourd'hui pour l'administration fédérale d'y renoncer, étant donné qu'elle n'a pas d'autre impôt à large assiette sur lequel compter et que les impôts directs sont pour une grande part associés à des dispositifs de partage obéissant à des objectifs redistributifs. C'est pourquoi le gouvernement s'est plutôt efforcé d'atténuer les caractéristiques de ces impôts en cascade les plus génératrices de distorsions.

*... en  
accompagnant  
le processus  
d'une meilleure  
coordination  
entre institutions*

Il n'y a pas de règles pour déterminer une solution optimale dans une situation de ce type. En définitive, c'est une décision politique que de s'atteler aux distorsions les plus graves ou au contraire de choisir de procéder d'emblée à une réforme plus vaste. Quoi qu'il en soit, des mécanismes de consultation et de coordination efficaces sont indispensables si le système fédéral veut favoriser l'élaboration d'un accord ou d'un consensus. Une meilleure coordination faciliterait le dialogue et les négociations, notamment pour ce qui concerne la réforme du système fiscal. Il ressort de l'expérience des pays de l'OCDE en matière de réforme fiscale dans des fédérations que l'une des parties, en général l'administration fédérale, doit montrer l'exemple en réalisant elle-même les gains d'efficacité souhaités. C'est une forme d'incitation à renforcer la position des finances fédérales de façon à ménager une marge de manœuvre pour les négociations.

*La réforme  
du régime général  
des retraites  
a progressé...*

Les dépenses liées au régime public de pensions au Brésil, qui représentent environ 9 pour cent du PIB, sont relativement élevées, surtout si l'on tient compte de la jeunesse de la population brésilienne, et se situent au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. Autant de ressources qui ne vont pas à d'autres affectations, comme l'investissement dans la santé et l'éducation, pourtant fort nécessaire. La récente réforme du régime général a beaucoup contribué à rendre le régime de retraite transparent,

équitable et juste, et ouvert à tous les travailleurs. Une formule ajustable (*fator previdenciário*) relie la pension à la durée et au niveau des cotisations, et à l'espérance de vie. Elle confère au régime une flexibilité bienvenue, étant donné que les prestations s'ajustent automatiquement en fonction des effets du vieillissement de la population. Nul ne sait toutefois si les récentes réformes suffiront à assurer l'équilibre financier et actuariel à long terme du régime général. L'importance de l'emploi dans le secteur informel, le poids des prestations autres que la retraite sur le régime de pensions et l'inadéquation des mécanismes d'indexation des pensions sont autant de menaces qui pèsent sur l'équilibre à venir du régime. La solution ne peut passer que par une réforme plus générale de la fiscalité et du marché du travail. Enfin, un système de pension fondé sur la capitalisation se développe rapidement, mais son développement dépendra toutefois de la modernisation du cadre de réglementation et de contrôle.

***... mais la priorité est maintenant à la réduction des pensions et des privilèges liés au régime particulièrement généreux de la fonction publique***

La tâche la plus difficile est de réformer les régimes spéciaux de retraite de la fonction publique, qui absorbent près de la moitié des dépenses totales de retraite, illustrant ainsi les inégalités flagrantes du système de pension au Brésil. Si les estimations des tendances des dépenses futures diffèrent sensiblement en fonction des scénarios retenus, il est probable qu'en l'absence d'autres réformes les dépenses de retraite au titre de ces régimes ne fléchiront pas en pourcentage du PIB au cours des dix à quinze prochaines années, ce qui aggravera les inégalités et compliquera la gestion de la politique budgétaire. Jusqu'à présent, les initiatives qui ont par exemple consisté à modifier les conditions d'emploi des agents de la fonction publique recrutés après 1998 ne porteront leurs fruits qu'à très long terme. Les prestations demeurent généreuses, et insuffisamment liées au montant et à la durée des cotisations. Des mesures plus vigoureuses s'imposent pour corriger les distorsions actuelles. Les prestations devraient être plafonnées à moins de 100 pour cent du dernier salaire. Une réforme plus ambitieuse permettrait d'instaurer, comme pour le régime général, une formule ajustable pour l'ensemble de la fonction publique, ce qui faciliterait la transférabilité entre les secteurs public et privé, réduirait

les incitations à un départ retraite précoce et favoriserait l'institution d'un régime de retraite complémentaire fondé sur la capitalisation.

***Le système financier a bien résisté aux crises, mais il doit encore se développer***

Le dernier élément du cadre macroéconomique est le système financier. A cet égard, le système bancaire brésilien a mieux résisté aux chocs internationaux et à la crise de taux de change que ceux de bien d'autres marchés émergents. Si la situation financière des grandes banques fédérales a été affectée par des pertes parafiscales induites par leurs objectifs contradictoires, la plupart des banques privées restent bien capitalisées et bien provisionnées. L'arrivée d'établissements financiers étrangers a contribué au processus de restructuration et de privatisation dans le secteur bancaire, notamment des banques au niveau des États. La surveillance prudentielle a été renforcée. Ce sont là des évolutions positives, même si le secteur bancaire brésilien doit encore renforcer son rôle en matière d'intermédiation financière. Au lieu de servir d'intermédiaire pour l'octroi de crédit au secteur privé, les banques ont privilégié dans le passé les opérations de trésorerie. En outre, les marchés financiers intérieurs n'ont pas particulièrement contribué à promouvoir la croissance. Les entreprises brésiliennes ont dû financer leurs investissements en puisant largement sur leurs bénéfices non distribués, tandis que les prêts à long terme étaient pour l'essentiel le fait des banques fédérales. Des taux d'intérêt réels élevés et volatils, et l'effet d'éviction de la dette publique ont considérablement freiné les prêts à moyen et long terme. Avec la normalisation de la situation macroéconomique, les prêts bancaires devraient progresser.

***Entre autres facteurs, les imperfections du système juridique ont entravé le développement et renchéri le coût de l'intermédiation***

A l'heure actuelle, le fait qu'il n'existe ni prêts par nantissement ni procédures de faillite efficaces contribue pour beaucoup à renchérir le coût de l'intermédiation financière. Selon la législation commerciale en vigueur, il est difficile de faire valoir ses droits sur les titres nantis du fait du statut de créance privilégiée de la dette contractée vis-à-vis de tous les niveaux d'administration ou vis-à-vis des employés. Une nouvelle législation est à l'examen. Un autre facteur responsable des importantes marges sur les prêts bancaires qui prévalent au Brésil est le coefficient de

réserves applicable aux dépôts à vue. Ce coefficient a fléchi, mais s'établissait encore à 45 pour cent du total des dépôts à vue fin 2000. Le coefficient de réserves ne diminuera que lentement du fait que la Banque centrale devra s'assurer que les banques feront un usage prudent de ce surcroît de liquidité. Enfin, une autre source de distorsion tient à l'existence d'un crédit bonifié à l'agriculture et au logement. De fait, un soutien efficace pourrait être apporté à ces secteurs de façon plus transparente que par un accès biaisé au crédit.

***Le développement  
du marché  
financier  
ne se fera pas  
sans une  
amélioration  
du gouvernement  
d'entreprise***

Étant donné le caractère relativement ouvert du compte de capital et l'environnement mondialisé dans lequel les entreprises brésiliennes opèrent de plus en plus, celles-ci pourraient migrer vers les marchés financiers étrangers si le marché national n'est pas concurrentiel. Dans ce contexte, l'imposition d'une taxe sur les transactions financières (CPMF) pose problème. La protection médiocre des actionnaires minoritaires, la fiscalité (y compris la CPMF) et l'absence de concurrence ont retardé le développement d'un marché financier local et l'apparition d'une culture actionnariale. Les normes d'information comptable pourraient être améliorées, et généralement seules les plus grandes entreprises (cotées sur les bourses étrangères) fournissent une information financière conforme aux normes internationales. Dans ce contexte, ce sont à la fois une nouvelle législation (sur les faillites et les nantissements) et la réforme du système judiciaire qui permettront d'assurer le développement des marchés financiers et de renforcer l'intermédiation financière. Un pas important sera franchi avec l'adoption d'une nouvelle loi sur les sociétés, qui a été approuvée par la chambre basse fin mars 2001. La création d'un Nouveau marché, dont les conditions d'admission à la cote mettent l'accent sur l'amélioration du gouvernement d'entreprise, témoigne d'une réelle demande d'amélioration. En fin de compte, l'amélioration du gouvernement d'entreprise devrait contribuer à la formation d'un cercle vertueux de développement du marché financier.

***L'intensification  
de la concurrence  
est le meilleur  
moyen  
d'améliorer  
la compétitivité***

Le Brésil a besoin de l'épargne étrangère pour assurer son expansion et s'est trouvé constamment en butte à la contrainte extérieure. Dans le passé, le Brésil a tenté de résoudre ce problème en s'affranchissant de sa dépendance vis-à-vis des importations. Cependant, les mesures prises directement pour orienter la spécialisation vers les produits manufacturés au détriment des produits primaires ont donné quelques résultats, mais se sont révélées coûteuses. En dépit de l'industrialisation intensive des années 70, à la fin des années 90 la spécialisation commerciale historique du Brésil avait réapparu. Dans ce contexte, la majeure partie des exportations brésiliennes se heurte à d'importants obstacles commerciaux sur les marchés internationaux, en particulier ceux qui frappent les produits agricoles et les biens semi-transformés. D'aucuns affirment que le fait de conserver un certain niveau de protection peut constituer un outil de négociation pour la poursuite de la libéralisation des échanges. Mais cela entraîne des pertes sèches pour le consommateur et pour le secteur des entreprises. Dans l'industrie moderne, les échanges sont bilatéraux. L'importation de biens intermédiaires et de biens d'équipement est une source majeure de compétitivité. C'est la logique qui est à la base de l'abaissement des obstacles commerciaux sur ces produits dans les pays de l'OCDE. Étant donné le montant cumulé des capitaux étrangers dont elle dispose, l'économie brésilienne est de plus en plus interconnectée avec les marchés mondiaux et pourrait devenir un important exportateur et importateur de biens manufacturés.

***Il ne faut pas  
créer de nouvelles  
distorsions pour  
compenser  
le « coût Brésil »***

La réorientation des entreprises brésiliennes vers l'exportation doit être la résultante d'incitations appropriées. Celles-ci ne concentreront pas leur effort sur l'exportation si le marché national leur assure une rente confortable. C'est pourquoi la libéralisation des échanges engagée à la fin des années 80, qui a jeté les bases d'une économie plus ouverte et plus compétitive, doit être poursuivie. Dans ce contexte, l'ouverture à l'investissement et aux échanges internationaux suppose de se départir de toute préférence pour la production nationale et non pas, par exemple, de promouvoir les exportations dans le seul but de compenser toute une série de coûts supplémentaires associés au fait d'exercer une activité spécifiquement

au Brésil (ce que l'on a baptisé le « *Custo Brasil* » ou « coût Brésil »). Un « test de similitude » pour certaines importations de biens d'équipement, qui s'applique essentiellement aux achats publics, fait naître des incertitudes sur les objectifs poursuivis par les pouvoirs publics et sur l'accès au marché brésilien. L'octroi de facilités de crédit conditionnées à l'achat local d'équipement risque d'empêcher les entreprises de bénéficier des technologies les plus modernes. L'accroissement de la compétitivité et de la propension à échanger sera également renforcé par la mise en place d'un cadre réglementaire adapté, en particulier en ce qui concerne la politique de la concurrence. L'amélioration du cadre juridique et l'efficacité des autorités de la concurrence sont des conditions préalables. L'effet des impôts en cascade sur la compétitivité est un problème à part. L'idée d'instaurer d'autres prélèvements fiscaux pour compenser les effets de ces impôts en cascade ne reviendrait qu'à créer des distorsions supplémentaires. De façon générale, la prévisibilité de la politique commerciale est affectée par un enchevêtrement de textes législatifs, mesures provisoires, décrets et résolutions qui ont tissé une toile inextricable. Un effort de rationalisation et de simplification ferait beaucoup pour la transparence.

***Les grandes privatisations ont rencontré un succès relatif, mais il faut encore mettre à l'épreuve le cadre réglementaire***

Globalement, le programme de grandes privatisations a été bien géré. Le processus, coordonné par la Banque nationale de développement, s'est déroulé dans la transparence. Un cadre réglementaire bien défini est essentiel pour garantir que la privatisation puisse donner les résultats escomptés. Lors de l'élaboration de ce cadre, les responsables brésiliens ont bénéficié de l'expérience d'un certain nombre d'autres pays. Le cadre régissant les télécommunications semble fonctionner efficacement, puisque le marché connaît une forte croissance et que la concurrence s'intensifie. Si la privatisation a pu servir de prétexte à l'ouverture à la concurrence des monopoles, de droit ou de fait, les décisions de coordination avant la privatisation ont parfois été rendues difficiles du fait de l'imbrication des participations entre l'État fédéral et les États. Un phénomène qui a été particulièrement patent dans le secteur de l'énergie où certaines opérations de désengagement ont empêché l'établissement de normes et de règles claires. C'est pourquoi il

s'est révélé très ardu de transformer des règles réglementaires en mesures effectives. La question de la réglementation ne pose pas seulement le problème du « comment », mais également du « qui » doit la mettre en œuvre. Les organismes chargés de la réglementation doivent davantage coordonner leur action. En particulier, tous les problèmes liés à la discrimination par les prix ou à des pratiques d'éviction doivent relever de la compétence des autorités de la concurrence.

***Une réforme  
du secteur de  
l'énergie s'impose  
pour pouvoir  
répondre à  
la demande future***

C'est peut-être le secteur de l'énergie au Brésil qui donne la plus parfaite illustration de l'extrême difficulté de mettre en œuvre un cadre réglementaire obéissant à la fois à un souci de développement et d'efficacité. Le système énergétique brésilien est l'un de ceux qui rejettent le moins de carbone dans l'atmosphère. Outre le recours massif à l'hydroélectricité, l'expérience de l'utilisation de combustibles issus de la biomasse pourrait donner un exemple intéressant des solutions nouvelles susceptibles d'aider à repousser la menace du réchauffement de la planète. La demande d'énergie est néanmoins appelée à croître rapidement, et à dépasser l'offre issue de ressources renouvelables. Les besoins en électricité, plus particulièrement, vont augmenter bien plus vite que le PIB. La couverture de ces besoins va devenir un véritable enjeu pour les pouvoirs publics, et l'État à lui seul ne sera pas en mesure d'assurer le niveau d'investissement requis. De fait, les autorités ont engagé une réforme du secteur de l'énergie visant à autoriser et à attirer les capitaux privés et à réduire les coûts par une concurrence accrue. L'accent est mis à l'heure actuelle sur la construction de centrales au gaz, alimentées par du gaz importé *via* le nouveau gazoduc reliant la Bolivie au sud du Brésil, à l'aide d'investissements publics. C'est peut-être le moyen le plus rapide d'accroître la capacité de production et de diversifier l'offre énergétique, mais les autorités doivent s'assurer que cela n'aille pas à l'encontre de la politique de libéralisation menée et qu'il existe une concurrence suffisante sur ce marché. La politique énergétique au Brésil a par ailleurs eu de tout temps une importante composante sociale dans ce pays où quelque 15 à 20 millions de personnes n'ont toujours pas accès à l'électricité. La priorité absolue des pouvoirs publics est d'étendre

l'électrification des zones rurales. Mais le gouvernement doit veiller à ce que ces objectifs sociaux soient conçus avec soin afin de ne pas compromettre la viabilité financière du secteur de l'électricité.

***La réforme agraire doit distinguer entre les objectifs sociaux et l'efficacité économique***

L'agriculture a un rôle central à jouer dans la poursuite du développement économique du Brésil. Outre son poids économique direct, le secteur a des retombées importantes sur l'ensemble de l'économie, et notamment sur les activités de transformation en aval. L'investissement dans les régions rurales pauvres est perçu comme ayant le potentiel d'élargir la base économique du développement et de réduire les inégalités de revenu. Il est important que la politique de crédit rural et de réforme foncière du Brésil donne une idée claire du rôle que l'agriculture est censée jouer dans le développement économique du pays. Il est difficile de savoir aujourd'hui si les ménages vivant traditionnellement de l'agriculture et leurs descendants ont des chances de rester dans l'agriculture, et il n'est pas certain que les politiques de crédit rural soient de nature à faire naître une nouvelle classe d'agriculteurs à vocation commerciale dans un secteur de subsistance ou de semi-subsistance. En d'autres termes, on ne peut savoir avec certitude si les programmes de crédit rural ont trouvé le bon équilibre. Cela étant, les systèmes d'évaluation et le raffinement constant du ciblage de ces programmes donnent à penser qu'il sera possible d'adapter ces politiques à partir de l'expérience des premières années de mise en œuvre.

***Il existe une véritable demande de dépenses sociales, qui requièrent un meilleur ciblage***

Compte tenu de l'ampleur des différences entre les régions et des disparités de revenu qui y prévalent, le Brésil n'a pas les moyens de rogner sur le développement de sa politique sociale. Non plus qu'il ne peut envisager de sortir de la pauvreté par la seule croissance, étant donné le caractère régressif d'une grande partie de ses dépenses sociales. Il faut noter que, pour un pays dont autant d'habitants vivent dans la pauvreté et où la distribution du revenu est très inégale, il est pervers que la plupart des dépenses « de protection sociale » portent sur les pensions. Le système d'indemnisation du chômage ouvre à des abus. Les travailleurs qui souhaitent simplement changer d'emploi

sont incités à se faire licencier de façon à pouvoir bénéficier des prestations de chômage. Ces failles structurelles absorbent des ressources qui pourraient être plus utilement ciblées sur ceux véritablement dans le besoin. En outre, la plupart des dépenses sociales des administrations infra-fédérales portent sur des prestations universelles, plutôt que sélectives, ce qui bénéficie de façon disproportionnée aux revenus élevés. Lorsqu'il existe des formules d'attribution de prestations sous condition de ressources, elles n'atteignent pas les travailleurs du secteur informel. De la même manière, le Brésil pourrait encore améliorer nettement la façon dont les dépenses publiques se matérialisent : l'enseignement de base (*Bolsa escola*), les soins de santé préventifs et les pensions du régime agricole sont des exemples de ciblage réussi. De fait, un meilleur ciblage des programmes sociaux pourrait avoir des effets très significatifs au Brésil étant donné qu'un grand nombre des pauvres ne se situent pas très loin du seuil de pauvreté. Hormis l'intérêt en soi d'améliorer la qualité de la dépense publique, c'est en rehaussant la qualité des prestations sociales que l'on parviendra à terme à favoriser durablement une croissance plus élevée.

***En quête d'un nouveau chemin de croissance, le Brésil donne un parfait exemple des opportunités et des tensions qu'apporte la mondialisation***

Pour progresser sur un nouveau chemin de croissance, il est nécessaire de faire naître un consensus social et d'insuffler un élan politique. Consolider le « pacte social » qui s'est établi entre les différentes entités et groupes en présence a été un processus laborieux, en particulier dans cette fédération qui a connu dans le passé des allers-retours entre centralisation et décentralisation. L'expérience des pays de l'OCDE éclaire les choix opérés par les pouvoirs publics brésiliens, mais la tâche qui consiste à gérer la réforme là où il existe d'importantes disparités sociales et différents niveaux de développement reste colossale. À cet égard, les défis auxquels sont confrontés les responsables brésiliens ne sont guère distincts des défis de dimension planétaire qu'induisent la régulation et la gestion du processus de mondialisation. De fait, l'économie mondiale se caractérise elle aussi par d'énormes disparités de revenu. En même temps, les fruits de l'intégration croissante et d'un recours accru aux mécanismes du marché représentent un très riche potentiel. Le processus de réforme donnera au

secteur privé les moyens de devenir le moteur de l'économie au fur et à mesure qu'évoluera le rôle de l'État. Même si l'efficacité fait son chemin dans l'administration, les responsables brésiliens doivent réussir à renforcer la transparence, la responsabilité et le dynamisme dans la gestion de l'administration publique et du système judiciaire.

## Résumé

Le Brésil a fait d'importants progrès pour résoudre des problèmes hérités du passé. La stabilisation macroéconomique a été renforcée depuis la dévaluation du real en 1999 et, pour la première fois en dix ans, l'économie a pu récolter les fruits d'une reprise tirée par les exportations. En 2000, cette reprise s'est étendue et a entraîné une augmentation substantielle des rentrées fiscales tout en atténuant l'impact de l'ajustement budgétaire. Mais la dépendance du Brésil vis-à-vis des sources de financement extérieur et, donc, sa vulnérabilité face aux chocs externes, restent marquées. Il est impératif aujourd'hui que le Brésil accélère les réformes indispensables pour accompagner la croissance, qui englobent tout un éventail de domaines, ce à quoi travaillent actuellement les autorités. Une réforme des relations budgétaires à l'intérieur de la fédération s'impose, et le système de retraite n'est plus viable sur le plan budgétaire sans une réduction des prestations et la réduction des privilèges dont bénéficie la fonction publique. Le secteur financier pourrait jouer un rôle plus important d'intermédiation, tandis que l'amélioration de la compétitivité nécessite la poursuite de l'effort de libéralisation des échanges et une intensification de la concurrence sur le marché intérieur, ainsi que l'instauration d'un cadre réglementaire efficace. Il faut par ailleurs mieux cibler les dépenses sociales afin de faciliter la réduction des disparités, tout en renforçant le capital humain dans les domaines prioritaires que sont l'enseignement et la santé. En bref, le Brésil se trouve à un tournant de son histoire qui lui ouvre la perspective d'une croissance durable. Il lui faut continuer sur la voie de la réforme pour faire de cette perspective une réalité.

# I. La recherche d'un nouveau chemin de croissance

## Un acteur important sur la scène économique mondiale...

En ce début de millénaire, le Brésil compte parmi les dix plus grandes économies du monde. Il contribue pour environ 3 pour cent au PIB mondial, soit à hauteur d'approximativement mille milliards de dollars EU (exprimés en fonction de la parité de pouvoir d'achat). Ses 167 millions<sup>1</sup> d'habitants représentent une proportion comparable de la population mondiale (tableau 1). En superficie, le Brésil se place parmi les cinq plus grands pays du monde. Sa part des échanges mondiaux, d'environ 1 pour cent à la fin des années 90, ne rend pas justice à son poids économique (tableau 2), ce qui tient en partie à un modèle de développement autocentré, progressivement infléchi depuis les années 90.

Par contraste avec son rôle relativement modeste dans les échanges mondiaux, le Brésil est un important bénéficiaire de crédit extérieur aussi bien que d'investissement direct étranger. Le Brésil reçoit des ressources substantielles des organisations financières multilatérales. Et de tous les pays en développement, c'est celui dont l'encours de la dette extérieure contractée auprès de sources privées (prêts bancaires et émissions d'obligations) est le plus élevé, dont l'essentiel est détenu par le secteur privé. Avec la Chine et le Mexique, le Brésil est l'un des premiers bénéficiaires nets d'investissement direct étranger (tableau 3). Cet afflux de capitaux se traduit dans les faits par un rôle important des sociétés étrangères dans le secteur des entreprises. Elles contrôlent environ 11 pour cent du capital dans l'économie, et assurent 14 pour cent de sa production (CEPAL, 1998 ; Zockum, 1999). Dans le secteur manufacturier, les sociétés étrangères s'adjugent une part encore plus importante, puisqu'elles représentent 34 pour cent du chiffre d'affaires total (SOBEET, 1998).

## *... caractérisé par une grande diversité, mais aussi par de profondes disparités...*

Le Brésil est étroitement lié sur les plans économique et culturel à presque toutes les régions du monde (Amérique, Europe, Afrique, Moyen-Orient et Asie), ce dont atteste une société extrêmement diverse, véritable atout dans le monde d'aujourd'hui à l'heure de la mondialisation. Cette diversité s'applique

Tableau 1. Dix premiers pays en fonction de leur poids économique, 1998

	PIB, PPA		PIB aux prix du marché		Population totale	
	Milliards de \$EU	En % du PIB mondial	Milliards de \$EU	En % du PIB mondial	Millions d'habitants	En % de la population mondiale
États-Unis	8 002.2	21.3	8 230.4	28.6	270.3	4.6
Chine	3 846.2	10.2	959.0	3.3	1 238.6	21.3
Japon	2 940.0	7.8	3 783.0	13.2	126.4	2.2
Inde	2 034.6	5.4	430.0	1.5	979.7	16.8
Allemagne	1 818.9	4.8	2 134.2	7.4	82.0	1.4
France	1 246.1	3.3	1 427.0	5.0	58.8	1.0
Royaume-Uni	1 201.0	3.2	1 357.2	4.7	59.1	1.0
Italie	1 185.5	3.2	1 171.9	4.1	57.6	1.0
<b>Brésil</b>	<b>1 097.7</b>	<b>2.9</b>	<b>778.2</b>	<b>2.7</b>	<b>165.9</b>	<b>2.9</b>
Fédération de Russie	947.7	2.5	276.6	1.0	146.9	2.5

Source : Banque mondiale.

Tableau 2. Part des échanges : comparaison internationale  
En pourcentage des échanges mondiaux

	1960	1970	1980	1990	1997
États-Unis	15.52	14.77	12.14	13.57	14.89
Allemagne	n.d.	n.d.	n.d.	9.93 <sup>1</sup>	8.08
Japon	2.92	5.32	6.37	7.07	6.54
Royaume-Uni	9.80	7.20	5.98	5.79	5.50
France	5.13	5.71	6.25	6.22	5.10
Italie	3.30	4.54	4.46	5.05	4.27
Canada	4.53	4.67	3.09	3.44	3.59
Hong-Kong, Chine	0.74	0.89	1.09	2.24	3.40
Pays-Bas	3.37	3.87	3.75	3.39	2.83
Chine	1.22	0.44	0.67	1.30	2.77
Belgique	2.71	3.26	2.99	3.03	2.54
République de Corée	0.19	0.43	0.99	1.73	2.49
Singapour	n.d.	0.56	1.09	1.68	2.23
Espagne	0.58	1.33	1.52	2.13	2.19
Mexique	0.82	0.79	1.13	1.16	1.62
Fédération de Russie	n.d.	n.d.	n.d.	2.41	1.44
Suisse	1.58	1.79	1.66	1.90	1.43
Malaisie	0.68	0.43	0.59	0.74	1.38
Suède	2.03	2.09	1.62	1.58	1.36
Autriche	0.97	1.14	1.24	1.45	1.30
Australie	1.67	1.46	1.15	1.18	1.26
<b>Brésil</b>	<b>0.67</b>	<b>0.79</b>	<b>1.02</b>	<b>0.81</b>	<b>1.08</b>
Thaïlande	0.28	0.31	0.37	0.75	1.05
Indonésie	n.d.	0.35	0.90	0.66	0.90

1. 1991.

Source : Banque mondiale.

Tableau 3. Investissement direct étranger : comparaison entre le Brésil et quelques autres pays

## A. Flux d'investissement direct de l'étranger cumulés

	1967-1979		1980-1998	
	Millions de \$EU	En % des flux mondiaux	Millions de \$EU	En % des flux mondiaux
États-Unis	34 951	13.2	976 131	26.3
Royaume-Uni	35 822	13.5	344 640	9.3
Rép. populaire de Chine	0	0.0	259 083	7.0
France	15 199	5.7	224 715	6.0
Pays-Bas	10 734	4.0	155 952	4.2
Bénélux	8 650	3.3	129 855	3.5
Espagne	5 787	2.2	123 849	3.3
Canada	35 970	13.6	112 656	3.0
<b>Brésil</b>	<b>17 942</b>	<b>6.8</b>	<b>96 718</b>	<b>2.6</b>
Australie	12 183	4.6	95 673	2.6
Mexique	6 669	2.5	92 808	2.5
Monde	265 409		3 714 914	

## B. Flux d'investissement direct nets cumulés (millions de dollars EU)

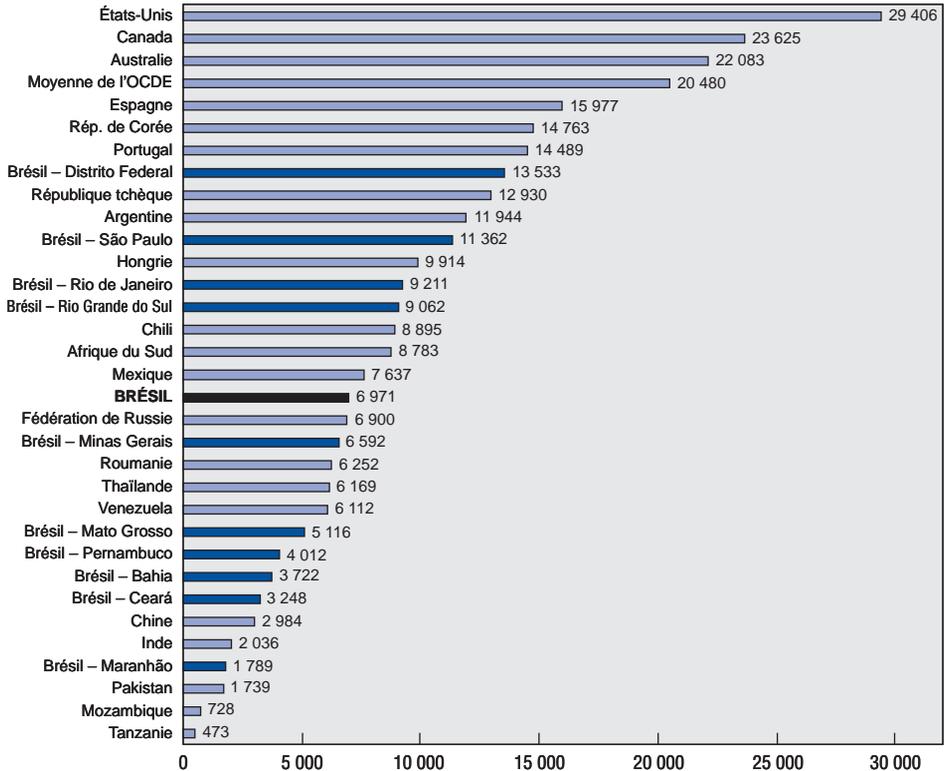
Région	1967-79	1980-98	1967-98
Rép. populaire de Chine	0	234 000	234 000
<b>Brésil</b>	<b>17 033</b>	<b>84 398</b>	<b>101 431</b>
Mexique	6 669	92 808	99 477
Espagne	4 834	59 514	64 348
Australie	9 855	41 376	51 231
Malaisie	3 414	44 877	48 291
Singapour	2 584	43 845	46 429
Argentine	767	36 327	37 094
Bénélux	4 394	27 900	32 294
Colombie	507	29 385	29 892
Arabie Saoudite	-2 853	31 521	28 668
États-Unis	-92 241	63 546	-28 695

Source : FMI ; CEPIL, base CHELEM.

également au climat, entre les régions équatoriales du nord et les zones tempérées du sud. La géographie économique du Brésil est unique en son genre. Même s'il est difficile de se livrer à une stricte comparaison, certains États ont un revenu par habitant supérieur à celui de plusieurs économies européennes alors que d'autres se classent parmi les régions les plus pauvres du monde (graphique 1). Les disparités de revenu reflètent en partie ces déséquilibres régionaux, même si les inégalités à l'intérieur d'un même État peuvent aussi être assez prononcées. De fait, le Brésil se caractérise par une distribution très inégale du revenu, qui est très concentré au sein d'une élite très riche, tandis que la part des pauvres dans

Graphique 1. Comparaison du PIB par habitant de quelques pays et États du Brésil, 1997

Parités de pouvoir d'achat (dollars EU courants)



Source : IBGE ; Banque mondiale.

le revenu total compte parmi les plus basses du monde (tableau 4). Un revenu par habitant relativement faible conjugué à de telles inégalités explique que le revenu des plus défavorisés soit extrêmement bas.

### ... en quête d'un nouveau chemin de croissance

Les évolutions économiques des trente dernières années peuvent se décomposer en trois phases distinctes. Tout d'abord, une phase de croissance dans les années 70. Dans les années 80, une décennie de stagnation du revenu, associée à une très forte inflation et à l'adoption d'une série de plans de

Tableau 4. **Inégalités de revenu au Brésil et dans quelques grands pays<sup>1</sup>**

	Coefficient de Gini	Pourcentage du revenu ou de la consommation correspondant aux différentes tranches de revenu						
		Décile le plus pauvre (10 %)	Quintile le plus pauvre (20 %)	Deuxième quintile	Troisième quintile	Quatrième quintile	Quintile le plus riche (20 %)	Décile le plus riche (10 %)
<b>Brésil</b>	<b>60.0</b>	<b>0.9</b>	<b>2.5</b>	<b>5.5</b>	<b>10.0</b>	<b>18.3</b>	<b>63.8</b>	<b>47.6</b>
Chili	56.5	1.4	3.5	6.6	10.9	18.1	61.0	46.1
Mexique	53.7	1.4	3.6	7.2	11.8	19.2	58.2	42.8
Fédération de Russie	48.7	1.7	4.4	8.6	13.3	20.1	53.7	38.7
Turquie	41.5	2.3	5.8	10.2	14.8	21.6	47.7	32.3
États-Unis	40.8	1.8	5.2	10.5	15.6	22.4	46.4	30.5
Chine	40.3	2.4	5.9	10.2	15.1	22.2	46.6	30.4
Inde	37.8	3.5	8.1	11.6	15.0	19.3	46.1	33.5
Indonésie	36.5	3.6	8.0	11.3	15.1	20.8	44.9	30.3
Royaume-Uni	36.1	2.6	6.6	11.5	16.3	22.7	43.0	27.3
Pologne	32.9	3.0	7.7	12.6	16.7	22.1	40.9	26.3
France	32.7	2.8	7.2	12.6	17.2	22.8	40.2	25.1
Espagne	32.5	2.8	7.5	12.6	17.0	22.6	40.3	25.2
République de Corée	31.6	2.9	7.5	12.9	17.4	22.9	39.3	24.3
Hongrie	30.8	3.9	8.8	12.5	16.6	22.3	39.9	24.8
Japon	24.9	4.8	10.6	14.2	17.6	22.0	35.7	21.7

1. Classés en fonction du coefficient de Gini.

Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*, 2000.

stabilisation douloureuse et sans grande réussite. Les années 90 ont été marquées par un infléchissement de la politique économique qui a jeté les bases de la stabilisation macroéconomique et d'une croissance plus équilibrée. Rétrospectivement, on peut dire que deux problèmes majeurs ont porté atteinte à la pérennité de la croissance au Brésil : la gestion des finances publiques et les déséquilibres extérieurs. Voilà pourquoi la présente Étude insiste autant sur la réforme budgétaire (chapitre II) et les mesures destinées à renforcer la compétitivité du secteur privé (chapitres III et IV). Le chapitre V traite de la réforme de l'agriculture, de la production d'énergie, de l'environnement et de la situation sociale, autant de facteurs importants à la base d'un développement durable.

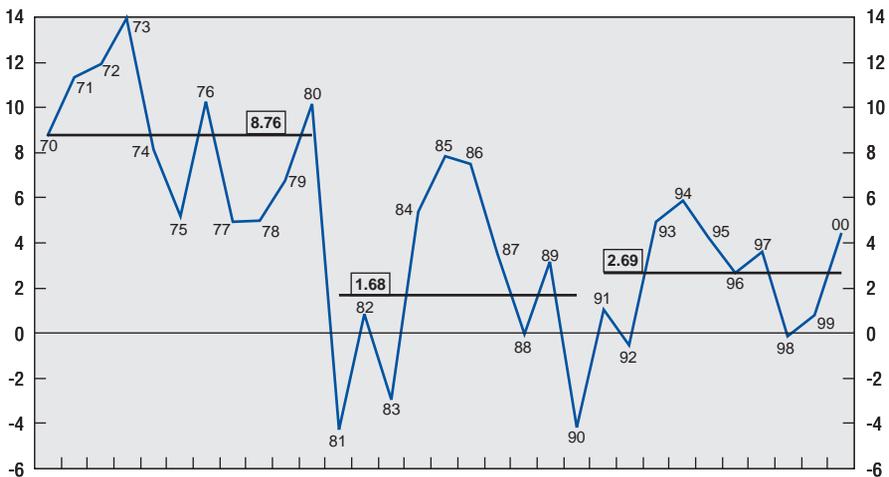
La normalisation de la situation macroéconomique a amené le Brésil à un moment charnière de son histoire où il doit accélérer le rythme de ses réformes. On peut raisonnablement penser que le cap de la politique économique actuelle sera maintenu, et même renforcé. La présente Étude a été rédigée à partir de ce postulat. Si les changements semblent irréversibles, le Brésil ne peut toutefois pas se permettre de perdre du temps. Compte tenu du caractère très interdépendant des réformes structurelles, l'action doit être menée simultanément sur différents fronts si le Brésil veut récolter pleinement les fruits des réformes engagées.

## Un passé marqué par un développement autocentré

### Une croissance élevée et une industrialisation intensive...

Durant la période 1945-1980, le PIB du Brésil a progressé de plus de 7 pour cent par an, en atteignant des taux particulièrement élevés dans les années 70 (graphique 2). L'industrialisation intensive ne pouvait se faire qu'au moyen d'une intervention grandissante de l'État dans l'économie. S'appuyant sur une vision corporatiste de l'économie héritée du régime de Getúlio Vargas (1930-1945), les gouvernements successifs adoptèrent un modèle de développement fondé sur le remplacement des importations qui conduisit à ériger des obstacles aux échanges, à restreindre les opérations de change, à instaurer des mesures de contrôle des prix et à mettre en place des organismes spécialement chargés de répartir les subventions aux différents secteurs ou projets. Des lois relatives à l'ajustement des salaires et au travail (*legislação trabalhista*) furent mises en œuvre. Des entreprises d'État furent créées dans les principaux secteurs d'infrastructure (ex. : le secteur pétrolier en 1952, l'énergie en 1961, les télécommunications en 1962), et le secteur bancaire (banques fédérales et banques des États, ainsi qu'agences sectorielles et régionales).

Graphique 2. Croissance du PIB, 1970-2000  
Pourcentage



Note : Les chiffres encadrés correspondent aux taux de croissance moyens sur dix ans.

Source : IBGE.

De façon à financer les dépenses et l'investissement publics, l'État se dota d'un système fiscal de nature à maintenir les taux de recouvrement aux alentours de 20-25 pour cent du PIB, soit l'un des plus élevés parmi les pays en développement à ce moment là. Il est intéressant de noter que le Brésil a été le premier pays à adopter la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 1967. Dans les années 70, l'État, non compris les entreprises publiques, a généré une épargne qui a pu aller jusqu'à 7 pour cent du PIB (Varsano, 1996). Cette épargne publique, ajoutée au financement extérieur, a servi à maintenir un niveau élevé d'investissement public, soit par la création d'infrastructures soit par le financement des entreprises d'État. Les besoins de financement du secteur public ont également conduit à la formation d'une importante dette publique négociable, assortie de mécanismes d'indexation complexes (voir chapitre III). Au milieu des années 70, le rapport investissement/PIB s'établissait à quelque 24 pour cent, près de la moitié de l'investissement étant le fait de l'État et des entreprises publiques (Abreu et Verner, 1997). Les dépenses publiques ont également servi à étendre la couverture de la sécurité sociale et à bâtir des systèmes publics consolidés pour les pensions, la santé et l'éducation.

### ***... accompagnée de déséquilibres macroéconomiques et sociaux grandissants***

Ce modèle de développement s'est accompagné d'une inflation élevée et persistante, de déficits extérieurs et de l'accumulation d'un endettement important (public et extérieur). Alors que le processus d'industrialisation avait accru l'intensité énergétique de l'économie, les autorités brésiliennes ont tardé à s'adapter au choc pétrolier de 1974. Les apports extérieurs sous forme de ressources liquides ont servi à financer les besoins en matière de balance des paiements, à stimuler la production intérieure de biens échangeables et à accroître l'investissement dans l'infrastructure. Les pouvoirs publics suivirent une approche sectorielle de la politique industrielle, en ouvrant une série de lignes de crédit spéciales et en adoptant des mesures de protection pour maintenir l'investissement. D'autres instruments furent utilisés, comme la réglementation des prix, qui joua comme une subvention indirecte aux exportations en maintenant artificiellement bas le coût des moyens de production. Le recours à des instruments horizontaux, comme l'action sur le taux de change, resta limité en raison de l'impact qu'il aurait eu sur les prix locaux et sur l'encours de la dette extérieure.

Cette période d'industrialisation rapide a entraîné un transfert massif de ressources dans l'économie au détriment d'un secteur agricole tourné vers l'exportation. L'accent mis sur le développement industriel a également abouti à un accroissement trop rapide de la demande de travailleurs qualifiés, dont les salaires relatifs augmentèrent en conséquence. Outre ces sources de disparités, il faut noter que l'affectation du crédit, discrétionnaire et assortie de garanties insuffisantes, se faisait en fonction des priorités gouvernementales, et sur la base des relations nouées avec le secteur des entreprises.

Le niveau de pauvreté a sensiblement reculé, passant de 68 pour cent des ménages en 1970 à 35 pour cent en 1980 (Rocha, 2000). Parallèlement, la distribution du revenu s'est dégradée<sup>2</sup> dans le contexte d'un développement régional déséquilibré. La centralisation excessive, conjuguée à la diversité régionale, a rendu difficile et coûteux, dans la pratique, d'étendre les services publics à l'ensemble de la population. Autant de facteurs qui ont engendré des tensions au sein de la fédération, tant entre l'administration centrale et les États qu'entre États (voir chapitre II).

### **La dégradation des éléments fondamentaux de la croissance dans les années 80**

La stratégie de croissance suivie dans les années 70 ne pouvait s'inscrire dans la durée. La persistance des déficits extérieurs s'est soldée par l'accumulation d'une dette extérieure massive. L'indexation n'a fait que nourrir l'inflation et a également rendu l'économie plus rigide alors qu'un ajustement s'imposait au contraire. Le remplacement des importations, qui a favorisé un repli sur lui-même du secteur des entreprises, a certes permis de diversifier les secteurs de production, mais a également isolé l'économie de la concurrence extérieure. Avec pour conséquence, en définitive, d'émousser la compétitivité du Brésil.

#### ***La contrainte extérieure était devenue effective***

Comme dans d'autres pays en développement, l'épargne intérieure au Brésil était inférieure au niveau d'investissement jugé nécessaire pour une rapide convergence économique. Ce sont les ressources extérieures qui ont couvert le déficit. Le développement des marchés internationaux de capitaux à la fin des années 60, et surtout dans les années 70 du fait du recyclage des recettes pétrolières des pays de l'OPEP, ont fait du Brésil une terre d'accueil privilégiée de l'épargne extérieure. En 1967, l'endettement extérieur brut s'établissait à 10 pour cent du PIB. Il atteignait 18 pour cent en 1974, et avait triplé en 1982 (se chiffrant à 85 milliards de dollars EU).

La hausse notable des taux d'intérêt internationaux au début des années 80 a rendu intolérable un tel endettement. En 1982, le service des intérêts s'élevait à 13 milliards de dollars EU (soit l'équivalent de 62 pour cent des exportations) et le déficit des transactions courantes dépassait 5 pour cent du PIB. En outre, le moratoire appliqué par le Mexique au remboursement de sa dette en cette même année 1982 a déclenché une crise internationale qui a frappé de plein fouet l'économie brésilienne : les réserves internationales ont fondu, les entrées de capitaux extérieurs se sont tariées et l'investissement direct a chuté. Le Brésil est alors entré dans un long processus de renégociation de sa dette extérieure qui ne s'est achevé qu'en 1994.

### ***Les multiples mécanismes d'indexation ont rendu l'économie plus rigide et introduit des distorsions dans les revenus relatifs***

L'indexation a été instaurée dans les années 60 dans le but de modérer l'impact de l'inflation structurellement élevée – de 36 pour cent en moyenne pendant la période 1945-1980. Elle s'est progressivement étendue à l'ensemble de l'économie : salaires, impôts, taux d'intérêt, loyers et contrats en général. Mais l'indexation n'était pas parfaite. Initialement reconduite d'une année sur l'autre, l'indexation est rapidement devenue un mécanisme de court terme<sup>3</sup>. Le marché des obligations d'État a induit une pression constante à la hausse des taux d'intérêt nominaux et au raccourcissement des échéances : on a même vu des obligations être indexées sur le taux d'intérêt nominal au jour le jour. La Banque centrale a finalement dû intervenir presque quotidiennement pour rétablir l'équilibre sur le marché au taux d'intérêt nominal attendu, compte tenu de la tendance de l'inflation.

L'action de la Banque centrale a eu pour conséquence positive de maintenir une demande de monnaie locale. Cela a évité la dollarisation de l'économie et, du même coup, a permis à l'État de recouvrer les « plus-values fiscales de l'inflation » (grâce au bénéfice procuré à l'État par la frappe de la monnaie et au décalage de l'indexation). L'indexation a également contribué à préserver la valeur réelle des recettes. Lorsque l'inflation s'est accélérée, pour dépasser 200 pour cent en 1983, l'État a mis au point des mécanismes d'indexation de plus en plus élaborés pour préserver la valeur des recettes publiques, y compris des ajustements quotidiens pour les arriérés de paiement.

Des mécanismes d'indexation d'une telle ampleur avaient un coût. L'économie était gérée de plus en plus à (très) court terme. L'indexation induisait également une inflation par paliers : après une première poussée, le taux d'inflation se stabilisait à un niveau plus élevé, qu'accompagnait la politique monétaire. En conséquence, le caractère inertiel de l'inflation s'est profondément enraciné dans l'économie. En l'absence d'ajustement budgétaire, les agents économiques ont commencé à anticiper les bonds de l'inflation, contribuant ainsi à créer une spirale inflationniste. Le prélèvement inflationniste touchait principalement les personnes n'ayant pas accès au secteur bancaire, lequel proposait des instruments financiers indexés (chapitre III), ou ne disposant pas du pouvoir de négociation nécessaire pour s'assurer une indexation totale des salaires et des prix. Ce sont donc les couches les plus défavorisées de la population qui conservaient l'essentiel de leur épargne en espèces, les travailleurs non syndiqués (voir ci-après), et les secteurs où les prix étaient les plus flexibles, qui ont été le plus affectés.

### ***Le remplacement des importations a nui à la compétitivité extérieure***

Le remplacement des importations a d'abord favorisé la croissance de la production locale, comme l'industrie automobile dans les années 50 (Abreu et Verner, 1997). Le premier choc pétrolier a encore renforcé les efforts déployés par

l'économie brésilienne pour s'affranchir des importations. L'investissement public dans les entreprises d'État visait à étendre l'effort de remplacement des importations non seulement aux biens de consommation finale, mais aussi aux biens intermédiaires et aux biens d'équipement. La règle dite « des semblables », en vigueur dans les années 50, a interdit de recourir à des mesures incitatives, à des exemptions ou à des lignes de crédit officielles pour des produits d'importation qui pouvaient être produits localement. Ce système s'est accompagné de subventions à l'exportation et d'exonérations fiscales en vue d'atténuer la perte de compétitivité des exportations qui en a résulté. L'exemple le plus frappant de ces mesures a été la « Loi sur l'informatique » (1983-1992), qui a instauré un contrôle strict sur la production nationale et le commerce de matériel informatique.

Ces mesures ont entraîné des pertes sèches pour les consommateurs et des coûts substantiels sur le plan budgétaire. Les entreprises d'État ont surinvesti, convaincues qu'elles étaient de pouvoir emprunter à l'étranger, alors que leurs prix étaient réglementés. Une conjonction de faits qui a contraint l'État à injecter des capitaux dans ces entreprises (près de 1 pour cent du PIB en 1987). Isolées de la concurrence internationale, les entreprises brésiennes ont commencé à perdre de leur compétitivité. Leur manque d'accès aux nouvelles technologies et aux machines importées a fini par frapper d'obsolescence de nombreux secteurs industriels, aspect que la libéralisation des échanges du début des années 90 a mis en évidence.

Avec l'érosion des fondamentaux de la croissance, l'inflation et la situation budgétaire demeurèrent hors de contrôle pendant les années 80<sup>4</sup>. Il fallut presque huit ans et six plans pour parvenir à stabiliser la situation macroéconomique (voir encadré 1). Le Brésil perdant son attrait aux yeux des investisseurs étrangers, la croissance fléchit faute d'épargne, intérieure ou étrangère, pour financer l'investissement. Les années 80 furent alors qualifiées de « décennie perdue ». Le modèle de développement passé avait vécu, et le Brésil entra dans une période de transition vers un nouveau modèle (voir Baumann, 2000).

### **Les années 90 : une approche différente de la stabilisation et une stratégie d'ouverture**

Le gouvernement opéra un changement de cap en mars 1990. Il reconnut explicitement le rôle néfaste du surendettement public. De fait, l'encours important d'obligations publiques indexées, principalement souscrites par des ressortissants nationaux, devait être continuellement refinancé. Durant toute la période qu'a duré l'hyperinflation, la Banque centrale a dû en conséquence valider les hausses des taux d'intérêt nominaux exigées par le marché pour refinancer la dette publique, ce qui à son tour a alimenté les anticipations d'inflation et a, de fait, rendu endogène la politique monétaire.

### Encadré 1. Une quête laborieuse pour trouver le programme de stabilisation adapté

Entre 1986 et 1994, les gouvernements qui se sont succédé à la tête du Brésil ont mis en œuvre toute une série de programmes de stabilisation. Ces programmes successifs n'ont pas réussi à stabiliser l'inflation étant donné qu'ils étaient censés geler les prix sans pour autant maîtriser la situation budgétaire ou rétablir la crédibilité du pays vis-à-vis de l'extérieur. Ce n'est qu'en 1994 que le Plan Real a commencé à porter des fruits et enclencher un processus de désinflation.

	Inflation sur douze mois (en %) avant l'entrée en vigueur du Plan	Inflation sur douze mois (en %) après l'entrée en vigueur du Plan
Plan Cruzado (1986-87)	248	64
Plan Bresser (1987-88)	167	400
Plan Verão (1989-90)	993	2 397
Plan Collor I (1990-91)	3 700	422
Plan Collor II (1991)	1 140	515
Plan Real (1994-98)	4 922	28

#### Une première tentative de stabilisation : le Plan Cruzado

La conjonction d'un financement inflationniste des dépenses publiques, de la dévaluation du taux de change et de mesures de libéralisation des prix a provoqué une accélération de l'inflation, laquelle dépassait 210 pour cent fin 1983. L'inflation est restée à ce niveau élevé jusqu'à la fin 1984, ce qui a induit l'idée que l'inflation passée déterminait le plancher de l'inflation présente (le « caractère inertiel » de l'inflation : voir Arida et Taylor, 1989). En 1985, la dictature militaire laisse la place à un gouvernement démocratique nommé par le Congrès. La conjoncture économique semble gérable : la balance commerciale est excédentaire, la dette extérieure est en cours de renégociation, les taux d'intérêt internationaux sont en baisse et le déficit des finances publiques est dû pour l'essentiel à l'ampleur des frais financiers. Mais en cette même année, une mauvaise campagne agricole relance l'inflation. Les pressions sont de plus en plus fortes pour accroître les dépenses sociales et, en particulier, pour indexer plus fréquemment (trimestriellement) les salaires et les pensions.

En vertu de ce postulat du « caractère inertiel » de l'inflation, le nouveau gouvernement déclara simultanément un gel général des prix et l'introduction d'une nouvelle monnaie, le cruzado, à la fin de février 1986. Comme prévu, l'inflation mensuelle fut ramenée près de zéro. L'indexation n'était toutefois pas synchronisée dans toute l'économie et le gel des prix entraîna des changements substantiels et indésirables des prix relatifs. Il s'ensuivit des déséquilibres de l'offre et de la demande qui induisirent eux-mêmes des pénuries et l'instauration d'un marché « noir ». Dans le même temps, un important segment de la population vit son revenu réel s'accroître nettement, facteur qui, renforcé par le

### Encadré 1. Une quête laborieuse pour trouver le programme de stabilisation adapté (suite)

rétablissement de l'accès au crédit à la consommation, aboutit à une reprise de la consommation. Les investissements publics et les dépenses générales augmentèrent, mais les recettes publiques ne progressèrent pas au même rythme. Les pertes des entreprises d'État apparurent au jour. A ce stade, les instruments de la politique monétaire nécessaires pour restreindre la demande globale n'eurent qu'une incidence modeste. L'ajustement budgétaire était limité par la perspective des élections des gouverneurs des États en octobre 1986 et d'un Congrès qui agirait en tant qu'assemblée constituante. Dans ce contexte, une politique budgétaire restrictive fut finalement annoncée après les résultats des élections d'octobre qui renforcèrent la coalition au pouvoir. Cette politique prévoyait notamment une hausse des impôts indirects et une augmentation des tarifs publics. L'opinion exprima ouvertement son mécontentement. La demande excédentaire faisait naître des tensions non seulement sur l'industrie nationale, mais aussi sur les importations, puisque le taux de change avait été gelé. Fin 1986, le déficit des transactions courantes s'était creusé et les renégociations de la dette extérieure furent interrompues. Le Brésil instaura en février 1987 un moratoire sur le service de sa dette extérieure.

#### L'après Plan Cruzado

Les trois années qui suivirent (1987-1989) furent dominées par des tentatives répétées d'éviter l'hyperinflation, mais sans pour autant que soit mise en œuvre une véritable stratégie macroéconomique. Deux programmes de stabilisation furent lancés, le Plan Bresser en 1987, et le Plan Verão (Été) en 1989. Les deux misaient sur un gel des prix doublé d'une promesse d'ajustement budgétaire, mais le soutien politique nécessaire pour mettre en œuvre les réformes qui s'imposaient faisait défaut. Le gouvernement ne fut pas en mesure de gagner la crédibilité qui lui était indispensable sur le plan international pour pouvoir financer son économie. Quelques timides essais de libéralisation furent entrepris, et l'effort de renforcement des institutions, en vue d'améliorer la gestion budgétaire, fut poursuivi. En particulier, la création d'un Service du Trésor au sein du ministère des Finances permit de centraliser la gestion des dépenses de trésorerie et mit en marche un processus visant à supprimer le « budget monétaire » (crédits et autres subventions distribués par la Banque centrale), notamment en les transférant sur le budget ordinaire. Une autre disposition importante consista à supprimer le découvert automatique consenti à Banco do Brasil par la Banque centrale (voir chapitre III).

Sur le front des recettes, le dispositif d'indexation fut amélioré de façon à réduire l'érosion des rentrées fiscales due à l'inflation (l'effet Oliveira-Tanzi), et l'assiette des contributions sociales et de l'impôt général fut élargie. Un modeste effort de privatisation fut entrepris qui se limita à la vente au secteur privé de quelques entreprises passées sous le contrôle de l'État à cause de leur mauvaise santé financière (ex. : textile, matériel de transport). En dépit de ces efforts, le déficit structurel des finances publiques persista et, qui plus est, l'absence de

**Encadré 1. Une quête laborieuse pour trouver le programme de stabilisation adapté (suite)**

sources non inflationnistes de financement des déficits publics introduisit des fluctuations procycliques dans l'exécution des budgets, qui se firent particulièrement sentir lors des phases de fléchissement de la conjoncture. Cela se solda par une certaine méfiance vis-à-vis des responsables de la politique budgétaire qui se traduisit dans la Constitution de 1988 (voir ci-après). La nouvelle Constitution créait de nouvelles obligations pour l'État, en particulier celles de subvenir aux besoins sociaux et de préserver les acquis économiques, lesquels pouvaient aller de la stabilité de l'emploi dans le secteur public jusqu'aux monopoles et aux restrictions sur les entrées de capitaux étrangers. La pression sur les comptes budgétaires s'en trouva donc allégée. Entre 1984 et 1990, les salaires publics augmentèrent, passant de 6.3 à 7.4 pour cent du PIB, les pensions passant de 8.6 à 9 pour cent et les dépenses courantes sur les autres biens et services de 2.9 à 5.6 pour cent. Fin 1989, l'économie brésilienne se trouvait à nouveau en difficulté, avec une inflation mensuelle de plus de 70 pour cent et un déficit public de taille.

Le Plan *Collor* instituait un blocage des prix qui a duré deux mois, un nouveau système de taux de change et un gel des dépôts et des investissements de plus de 50 000 cruzeiros (environ 1 300 dollars EU de l'époque). Contrairement à la logique des plans précédents, le déficit structurel des finances publiques était interprété comme la résultante de dépenses excessives et inefficaces, à quoi s'ajoutait un recoupement croissant des fonctions entre l'administration des États et les administrations locales, et une généralisation des subventions et des dons. Le gouvernement entreprit de rationaliser les organismes publics et d'abandonner progressivement les dispositifs de soutien et les subventions. Un nouveau programme de privatisation fut lancé.

La mise en œuvre du plan se heurta à quelques problèmes. Le projet de mettre aux enchères les dépôts gelés en vue d'échanger l'ancienne monnaie contre la nouvelle ne se concrétisa pas. La Banque centrale eut donc à reconstituer de la liquidité en repoussant les engagements du secteur bancaire en nouvelle monnaie ou en accordant des dérogations au gel des dépôts. D'où une reprise de l'inflation. Au bout d'un an, l'adoption du Plan *Collor* II entraîna un nouveau gel des prix et des mesures furent prises pour réformer le système financier. En mai 1991, le plan fut abandonné. Les négociations avec le Fonds monétaire international (FMI) reprirent et amenèrent une plus grande austérité budgétaire. La première grande privatisation, du secteur sidérurgique, fut lancée. Les transactions sur le compte de capital furent assouplies. Mais les autres

tentatives de mettre en œuvre un plus vaste programme de stabilisation furent différées par les remous politiques que provoqua la destitution du président Collor en décembre 1992.

Malgré les mauvais résultats dans les autres domaines, ces plans eurent néanmoins pour effet de lancer un ambitieux programme de libéralisation des échanges. Entre 1989 et 1992, les droits de douane moyens furent ramenés de 39 pour cent environ à 15 pour cent (Penha Cysne, 2000). La liste des importations interdites fut supprimée. Les autorités prirent acte de l'intérêt que présentait la concurrence internationale pour satisfaire la demande et modérer les tensions inflationnistes. Le gouvernement poursuivit l'intégration régionale en élargissant ses accords commerciaux bilatéraux avec l'Argentine. Ce qui aboutit en définitive à la signature en mars 1991 du Traité du MERCOSUL annonçant les prochaines étapes d'une véritable union douanière entre le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay (voir annexe I.1).

### ***La stabilisation macroéconomique grâce au Plan Real***

En juin 1993, l'inflation avoisinait de nouveau les 30 pour cent par mois, et un nouveau plan de stabilisation fut mis sur pied. Il s'agissait de corriger ce caractère inertiel de l'inflation en synchronisant tous les mécanismes d'indexation dans l'économie pour éviter un gel des prix qui aurait pour effet d'induire des distorsions dans les prix relatifs. A cette fin fut créée une nouvelle unité de compte, l'URV (*Unidade Real de Valor* ou Unité réelle de valeur). La Banque centrale publiait quotidiennement un taux de conversion entre l'URV et la monnaie (alors le *cruzeiro real*). Les prix, les salaires et les contrats furent convertis en URV entre mars et juin 1994, sur la base d'un taux moyen calculé sur la période allant de novembre 1993 à février 1994. Ancrés sur l'URV, les prix furent ainsi rapidement alignés. Ce qui permit ultérieurement de remplacer l'URV par un ancrage du taux de change. En juillet 1994, une réforme monétaire entra en vigueur. Une nouvelle monnaie fut instituée, le real, dont la valeur correspondait à celle de l'URV. Le gouvernement laissa alors flotter le taux de change afin de trouver un niveau d'équilibre entre les prix intérieurs et extérieurs.

La situation budgétaire fit l'objet d'une attention particulière. Un amendement à la Constitution réduisant les dépenses préaffectées et confiant au Trésor davantage de contrôle sur l'exécution du budget fut approuvé en février 1994. Couplé à la hausse des recettes fiscales, il eut pour effet de générer un important excédent du budget primaire. La libéralisation des échanges fut accélérée afin de stimuler la concurrence sur le marché intérieur et de contenir les tensions sur les prix que risquait d'induire la reprise de la demande du secteur privé. La confiance suscitée par la réforme et l'important différentiel de taux d'intérêt eurent tôt fait d'attirer de nouveau les capitaux. Le real s'apprécia rapidement vis-à-vis des principales devises internationales et la croissance repartit dès la fin de 1994.

Toutes ces mesures créèrent les conditions d'une désinflation marquée sans qu'il soit nécessaire de geler les prix ; la Banque centrale n'instaura qu'en mars 1995 un régime de taux de change (semi) fixe pour créer un ancrage nominal, dont la viabilité dépendait de la disponibilité du financement extérieur. Le taux de change fut alors autorisé à fluctuer à l'intérieur d'une bande étroite, dont le plancher et le plafond pouvaient être ajustés.

### **L'impact du Plan Real est allé au delà de la stabilisation**

La stabilisation macroéconomique fut à l'origine de changements dans l'économie brésilienne. Elle mit immédiatement un terme à l'effet régressif notable du prélèvement inflationniste, et permit d'accroître sensiblement le revenu réel des segments les plus défavorisés de la population. Elle retentit aussi sur la structure économique du pays, au niveau des États et des secteurs.

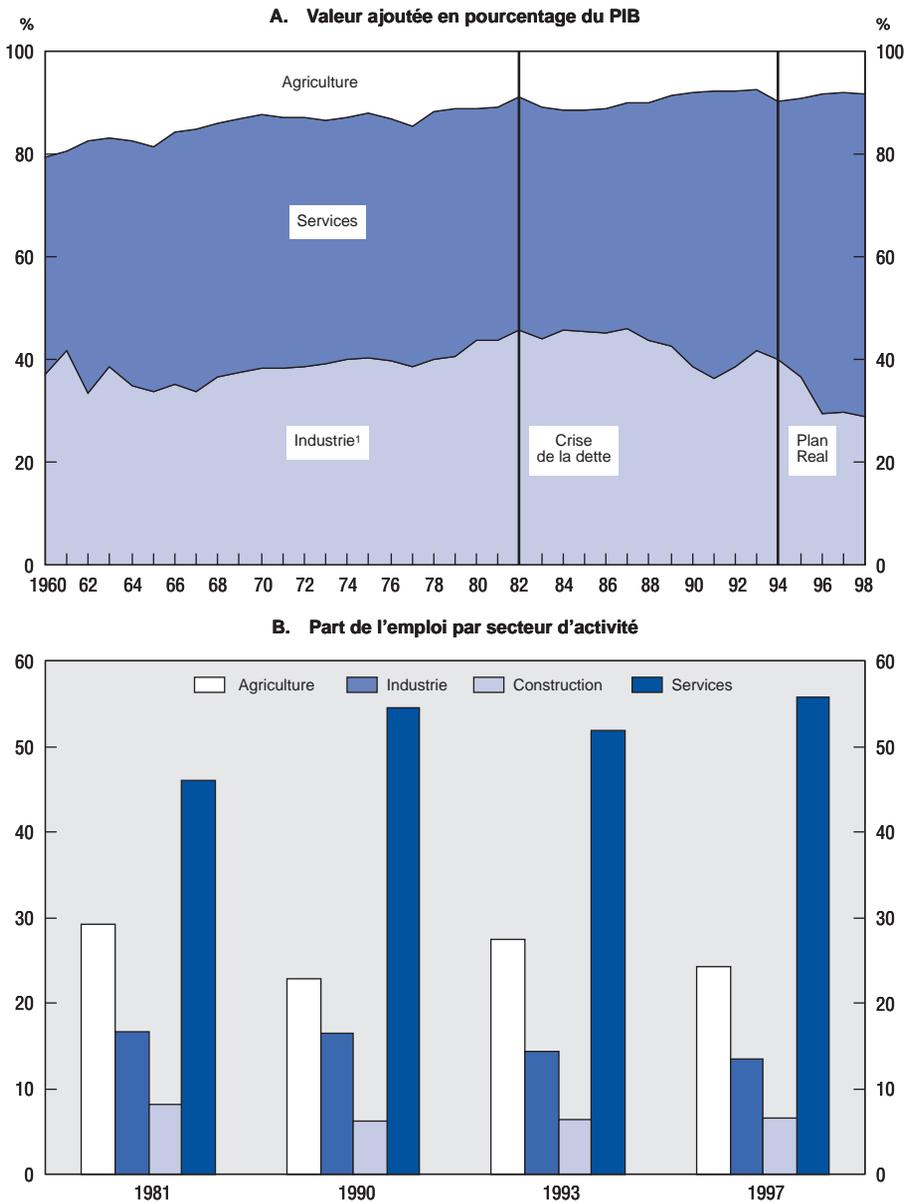
#### ***Une amélioration du revenu réel des plus défavorisés***

Comme indiqué précédemment, les plus défavorisés ne bénéficiaient guère de la protection liée à l'indexation. Lorsque l'inflation s'arrête brutalement, la hausse consécutive du revenu réel peut être substantielle. En 1986, le Plan *Cruzado* avait réduit de près de 20 millions le nombre d'individus vivant dans la pauvreté. Mais du fait de l'échec du plan de stabilisation, la pauvreté avait retrouvé le même niveau en 1987. On put constater un effet analogue, bien qu'atténué, avec les deux Plans *Collor* au début des années 90. L'impact du Plan *Real* fut plus fort. D'après une enquête réalisée auprès des ménages, la pauvreté serait passée de 41.7 pour cent en 1993<sup>5</sup> à 33.9 pour cent en 1995, ce qui fit sortir de la pauvreté près de 10 millions de Brésiliens. Le Plan *Real* se distingue des plans qui l'avaient précédé en ce que la désinflation continue eut pour effet de consolider ce résultat, le nombre de pauvres se stabilisant aux alentours de 50 millions, soit 33 pour cent des ménages.

#### ***Un ajustement difficile du marché du travail***

Les effets de la stabilisation macroéconomique se sont peu à peu répercutés dans toute la structure de l'économie. Dès 1982, l'industrialisation forcée avait commencé à marquer le pas. A la fin de la décennie, la part de l'industrie dans le PIB était passée en dessous de 40 pour cent. Après 1994, cette tendance s'est accélérée puisque le secteur des services non échangeables a atteint environ 60 pour cent de la valeur ajoutée (graphique 3, partie A). Il semble qu'au cours des années 90, l'économie brésilienne ait su trouver son équilibre naturel, l'importance croissante du secteur des services se confirmant, à en juger par les chiffres de l'emploi par secteur (graphique 3, partie B).

Graphique 3. Évolution structurelle de l'économie brésilienne



1. Y compris la construction.

Source : OIT, Banque mondiale.

Cette évolution structurelle de l'économie s'est traduite par d'importants mouvements de l'emploi entre régions et entre secteurs (tableau 5). Entre 1996 et 1998, l'industrie a perdu près d'un demi-million d'emplois, soit environ 1 pour cent de l'emploi *déclaré* total (voir ci-après). La destruction nette d'emplois, qui était concentrée dans les grandes entreprises industrielles (de plus de 500 salariés), fut partiellement compensée par une création nette d'emplois dans les petites et moyennes entreprises. Une évolution qui a contribué à la déconcentration du secteur industriel brésilien qui avait débuté au début des années 90 (Saboia, 2000).

La forte appréciation du cours de change réel a concouru à la perte de compétitivité du secteur manufacturier. Certaines filières furent particulièrement touchées, en particulier le textile, la confection et la chaussure (voir tableau 6). Ce furent les États les plus industrialisés comme ceux de São Paulo et de Rio Grande do Sul qui enregistrent le plus vif recul net de l'emploi. Conséquence peut-être inattendue du Plan, leur perte de compétitivité incita les entreprises à se déplacer vers les États du nord, de *Ceará* par exemple, en quête de plus bas salaires<sup>6</sup>. Des mouvements régionaux qui furent encore encouragés par toute une série de mesures d'incitation fiscale au niveau des États (voir chapitre II).

Ce recul de l'emploi dans l'industrie fut compensé par la création d'emplois dans le secteur des services. Dans les États de São Paulo, Rio de Janeiro et Paraná, l'emploi nouveau était concentré dans les services aux entreprises et la distribution ; mais dans d'autres, la plus forte progression a été le fait de l'administration publique (ex. : Minas Gerais) et d'autres services publics. Il est important de noter l'investissement dans l'éducation qui se traduit par une forte hausse de l'emploi dans ce secteur (voir chapitre V).

Ce phénomène de tertiarisation est un facteur qui a favorisé l'ajustement, même si de toute évidence l'emploi était plus précaire dans les services qu'il ne l'était auparavant dans l'industrie (Amadeo et Pera, 2000). L'emploi dans le secteur informel augmenta considérablement, au point de devenir une caractéristique structurelle de l'économie brésilienne (voir encadré 2). Globalement, l'économie avait besoin de créer beaucoup plus d'emplois pour absorber la population active croissante au moment où les cohortes issues du baby boom des années 70 faisaient leur entrée sur le marché du travail. Fin 1998, le chômage déclaré dans les principales régions métropolitaines<sup>7</sup> atteignait quelque 9 pour cent, contre 5 pour cent environ en 1993. En vérité, ce taux ne reflétait que partiellement la véritable situation dans certains des principaux États. En tenant compte des travailleurs découragés et autres chômeurs non déclarés, le chômage aurait atteint au total 18 pour cent de la population active dans l'État de São Paulo en 1998 (voir tableau 7 et IPEA, 2000).

Tableau 5. **Création et destruction nettes d'emplois par secteur au Brésil, 1996-98**

	Code	Variation du nombre de salariés						Variation du nombre d'entreprises				
		Total	Taux de croissance totale en pourcentage	0-29 salariés	30-99 salariés	100-499 salariés	Plus de 500 salariés	Total	0-29 salariés	30-99 salariés	100-499 salariés	Plus de 500 salariés
Secteur de la distribution, réparation de véhicules et d'autres biens	G	427 036	7.4	425 641	-7 984	-7 062	16 441	134 662	134 832	-68	-100	-2
Immobilier, services de location et autres services aux sociétés	K	333 659	13.3	201 879	18 311	27 972	85 497	85 208	84 587	401	148	72
Éducation	M	202 668	22.6	26 812	-732	-5 472	182 060	7 522	7 503	6	-30	43
Administration publique, défense et sécurité sociale	L	141 411	2.7	-2 329	-964	87 123	57 581	1 009	615	-27	382	39
Autres services collectifs, sociaux et personnels	O	103 738	10.2	93 465	19 974	5 321	-15 022	80 136	79 705	423	10	-2
Services de santé et services sociaux	N	102 732	10.2	39 424	9 100	2 577	51 631	12 978	12 743	199	18	18
Logement, restauration	H	88 526	8.9	85 400	12 692	-7 217	-2 349	27 203	27 000	245	-38	-4
Agriculture, pêche, sylviculture	A	16 527	4.7	-1 957	-381	-1 468	20 333	101	106	-12	-11	18
Transport, stockage et communication	I	5 257	0.4	46 650	1 148	-1 746	-40 795	20 681	20 702	9	-36	6
Pêches	B	1 452	32.3	403	150	206	693	160	156	2	1	1
Organisations internationales et autres n.d.a.	Q	-157	-64.6	-36	70	-191	0	-6	-6	1	-1	0
Intermédiaires financiers	J	-4 467	-0.7	7 161	-16 720	-24 713	29 805	6 377	6 769	-301	-93	2
Industries extractives	C	-14 891	-11.2	2 859	842	-1 427	-17 165	739	743	16	-13	-7
Construction	F	-15 368	-1.4	34 462	-6 990	-8 140	-34 700	11 691	11 885	-134	-27	-33
Production et distribution d'électricité, d'eau et de gaz	E	-38 936	-13.9	-3 412	-1 887	-7 156	-26 481	-853	-788	-43	-22	0
Industries manufacturières	D	-462 075	-8.3	155 856	11 582	-116 172	-513 341	23 630	24 051	392	-535	-278
<b>Variation totale 1996-98</b>		<b>887 112</b>	<b>3.3</b>	<b>1 112 278</b>	<b>38 211</b>	<b>-57 565</b>	<b>-205 812</b>	<b>411 238</b>	<b>410 603</b>	<b>1 109</b>	<b>-347</b>	<b>-127</b>

Source : IBGE.

Tableau 6. Ventilation de la création et de la destruction nettes d'emplois  
par grands États et secteurs, 1996-98

Création nette d'emplois		Destruction nette d'emplois		
<b>São Paulo</b>				
74	Services aux entreprises	93 976	15 Alimentation et boissons	-56 470
52	Distribution de détail, réparation de biens personnels et domestiques	59 020	17 Textiles	-33 091
91	Services récréatifs et culturels	18 073	29 Machines et matériel	-28 921
55	Logement et nourriture	17 919	18 Habillement	-21 355
<b>Rio de Janeiro</b>				
74	Services aux entreprises	24 734	75 Administration publique, défense et sécurité sociale	-35 713
80	Éducation	18 059	45 Construction	-14 802
60	Transport terrestre	12 565	15 Alimentation et boissons	-10 830
91	Services récréatifs et culturels	8 891	64 Poste et télécommunications	-8 658
<b>Minas Gerais</b>				
75	Administration publique, défense et sécurité sociale	89 389	10 Extraction du charbon	-344
52	Distribution de détail, réparation de biens personnels et domestiques	40 494	62 Transport aérien	-541
74	Services aux entreprises	28 748	16 Tabac	-571
80	Éducation	17 903	14 Métaux non ferreux	-692
<b>Paraná</b>				
52	Distribution de détail, réparation de biens personnels et domestiques	30 496	65 Intermédiaires financiers, à l'exclusion des compagnies d'assurance et des fonds de pension	-12 549
74	Services aux entreprises	28 563	23 Coke et pétrole raffiné, alcool et autres combustibles	-8 489
80	Éducation	9 377	45 Construction	-2 455
75	Administration publique, défense et sécurité sociale	8 664	17 Textiles	-2 139
<b>Rio Grande do Sul</b>				
75	Administration publique, défense et sécurité sociale	154 606	18 Habillement	-152 855
52	Distribution de détail, réparation de biens personnels et domestiques	28 496	19 Cuir et chaussures	-23 841
74	Services aux entreprises	20 589	65 Intermédiaires financiers, à l'exclusion des compagnies d'assurance et des fonds de pension	-5 378
80	Éducation	11 402	40 Électricité, gaz et chauffage	-3 917
<b>Bahia</b>				
75	Administration publique, défense et sécurité sociale	32 458	65 Intermédiaires financiers, à l'exclusion des compagnies d'assurance et des fonds de pension	-6 491
52	Distribution de détail, réparation de biens personnels et domestiques	19 960	11 Extraction de pétrole brut	-3 326
74	Services aux entreprises	16 944	40 Électricité, gaz et chauffage	-2 598
80	Éducation	9 126	13 Métaux ferreux	-976

Tableau 6. **Ventilation de la création et de la destruction nettes d'emplois par grands États et secteurs, 1996-98 (suite)**

Création nette d'emplois		Destruction nette d'emplois	
<b>Ceará</b>			
19	Cuirs et chaussures	9 649	
85	Services de santé et services sociaux	9 162	75 Administration publique, défense et sécurité sociale -43 450
52	Distribution de détail, réparation de biens personnels et domestiques	8 547	15 Alimentation et boissons -7 026
74	Services aux entreprises	6 027	45 Construction -3 748
			65 Intermédiaires financiers, à l'exclusion des compagnies d'assurance et des fonds de pension -3 194

Source : IBGE.

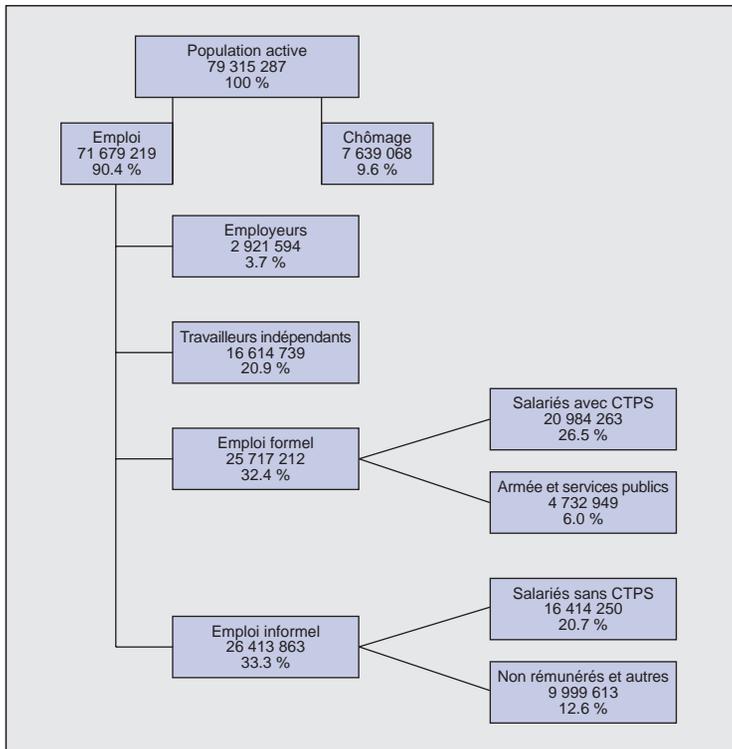
### **L'inflation contenue, l'investissement a repris**

La rapide désinflation des premières années du Plan Real, qui faisait suite aux gains de productivité enregistrés par les entreprises, encouragea ces dernières à prendre des décisions d'investissement. Dans ce nouveau contexte, on assista à un mini-boom de l'investissement en 1995-1997. Ce rebond de l'investissement industriel correspondit essentiellement à l'acquisition de matériel moderne doté d'une importante productivité marginale (voir Bielschowsky, 1999). Cette vague d'investissements eut une rentabilité élevée, compte tenu du fait que les conditions de prêt, même de la part de la principale banque de développement (la Banque nationale de développement économique et social – BNDES), étaient encore assez contraignantes. Parallèlement, la libéralisation des échanges avait créé des opportunités d'acquérir des équipements et des machines à l'étranger (graphique 4).

La productivité du travail augmenta fortement (graphique 5). En 1991-94, l'accroissement de la productivité était principalement dû à la compression de l'emploi, après quoi les gains de productivité ont plutôt été associés à l'introduction de nouveaux équipements destinés à économiser le travail et à réduire les coûts. En d'autres termes, le cycle d'investissement de 1995-97 eut pour effet d'augmenter les capacités de production de l'économie. Ce qui met en avant un aspect positif d'un ajustement par ailleurs étonnamment rigoureux du marché du travail. Malheureusement, la situation macroéconomique se détériora à nouveau lorsque les espoirs fondés pour 1997 firent long feu. Le cycle d'investissement ne pouvait être prolongé suffisamment pour générer les gains escomptés en termes de croissance et d'emploi.

## Encadré 2. Structure du marché du travail au Brésil

Au Brésil, le marché du travail se caractérise par une structure duale. Environ la moitié des salariés reçoivent une carte de travail, *Carteira de Trabalho* (CTPS), qui donne aussi accès au système de sécurité sociale et de retraite. L'autre moitié des salariés acceptent des contrats de travail sur le marché informel ou d'autres formes d'emplois encore plus précaires (y compris sans rémunération). La population active au Brésil (population économiquement active, PEA) englobe toutes les personnes âgées de plus de 10 ans. En 1999, elle se subdivisait comme suit :



Source : PNAD-1999, IBGE.

Tableau 7. **Taux de chômage dans certaines régions urbaines, 1991-2000<sup>1</sup>**  
 Pourcentage de la population active

	1991	1993	1995	1997	1998	1999				
						Total	Chômage déclaré	Chômage déguisé (travailleurs découragés)	Chômage déguisé (emplois précaires)	Janvier-août 2000
Belo Horizonte	n.d.	n.d.	n.d.	13.23	15.58	17.93	11.80	1.80	4.34	18.03 <sup>2</sup>
Distrito federal	n.d.	15.17	15.47	17.81	19.26	21.63	14.08	3.32	4.24	21.11 <sup>3</sup>
Porto Alegre	n.d.	12.33	10.68	13.36	15.54	18.90	12.03	2.10	4.78	17.44
Recife	n.d.	n.d.	n.d.	19.15	21.49	22.01	11.78	4.42	5.82	20.86
Salvador	n.d.	n.d.	n.d.	21.44	24.68	27.53	15.58	3.63	8.32	27.49
São Paulo	11.63	14.68	13.16	15.72	18.18	19.28	12.06	2.15	5.13	18.25

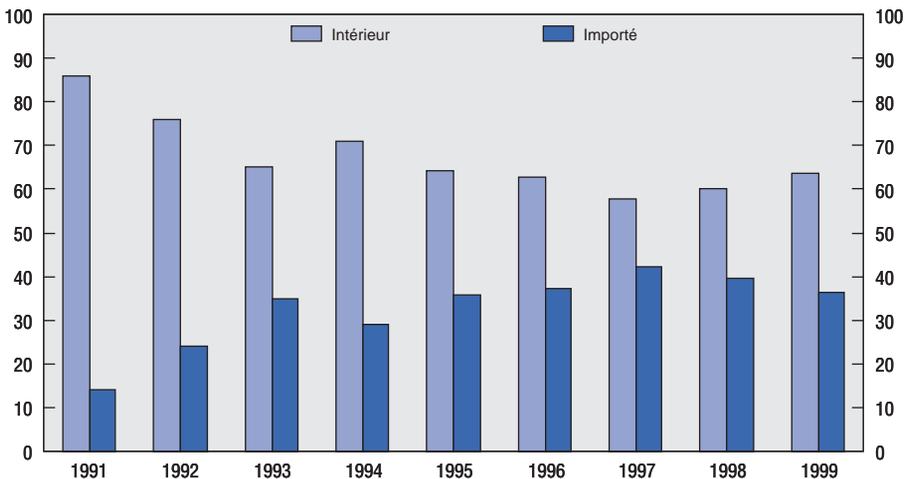
1. Enquête sur la population active (Pesquisa nacional de domicílios, PNAD).

2. Janvier-juillet 2000.

3. Janvier-mai 2000.

Source : DIEESE, IPEA.

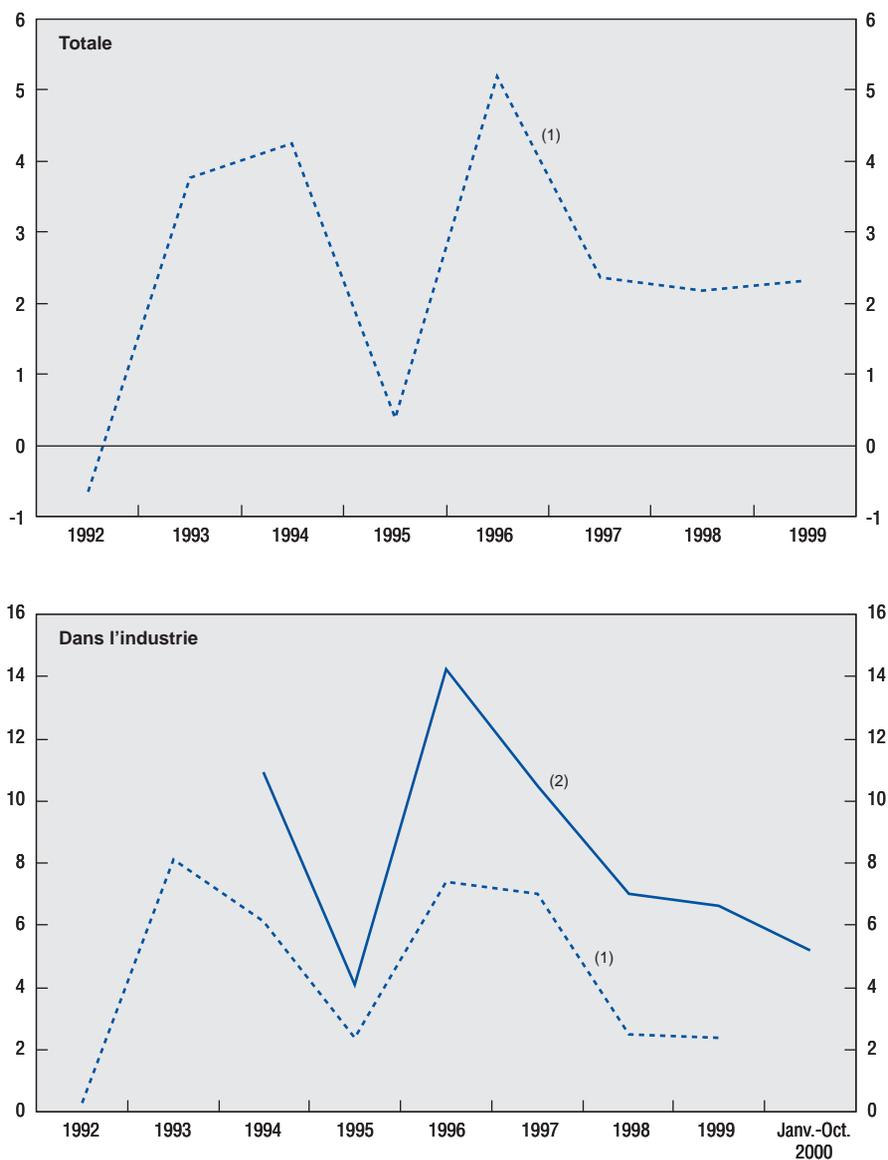
Graphique 4. **Part de l'investissement intérieur et importé en machines et équipements**



Note : A prix constants de l'année précédente.

Source : IBGE.

Graphique 5. **Productivité du travail**  
Pourcentage annuel



1. Estimation de la productivité du travail comme le rapport entre la variation de la valeur ajoutée à prix constants et la variation de l'emploi.

2. Productivité = (Indice de production en volume/nombre d'heures payées).

Source : IBGE.

## **Les déséquilibres des finances publiques et des comptes extérieurs ont mis de nouveau à mal l'effort de stabilisation**

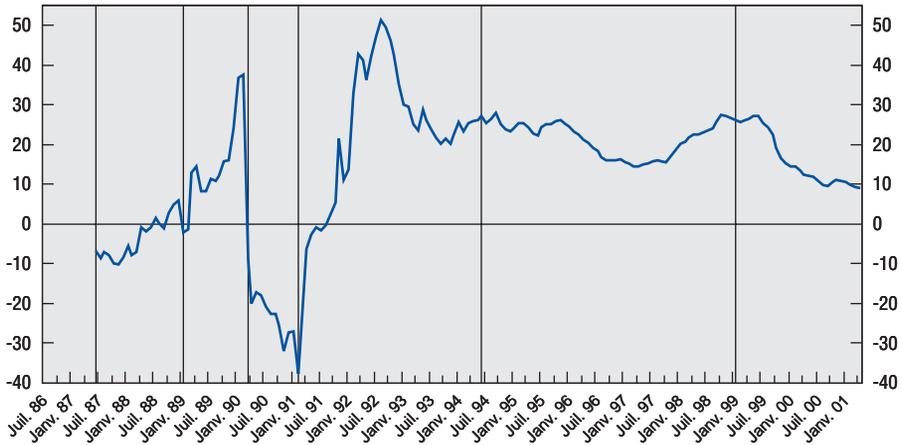
Les enseignements qui se dégagent de la mise en œuvre des plans de stabilisation successifs au Brésil laissaient penser qu'un processus continu de désinflation n'était possible que si les réformes structurelles, en particulier celles qui touchaient à la réforme de l'État, étaient dûment poursuivies et si le financement extérieur pouvait être préservé. Le gouvernement avait donc proposé en 1995 une série d'amendements constitutionnels à cette fin. Ils étaient nécessaires pour restructurer le système de sécurité sociale, et pour modifier les conditions d'emploi et les prestations de retraite des salariés du secteur public. Ils étaient également nécessaires pour démanteler les monopoles d'État, pour préparer à la privatisation les entreprises d'État des secteurs des télécommunications, de l'énergie, des transports et du pétrole, et pour éliminer les restrictions applicables à l'investissement étranger. Ces amendements à la Constitution de 1988 requéraient une majorité qualifiée aux deux chambres du Congrès, ce qui s'est révélé difficile à obtenir dans certains cas. Un certain nombre de mesures ont été adoptées au cours des trois années qui ont suivi<sup>8</sup>, mais la réforme n'est pas allée assez loin pour enclencher une dynamique de nature à permettre la maîtrise de la situation macroéconomique.

Confrontés à ces réalités, les responsables brésiliens durent gagner du temps sur les deux fronts des finances publiques et des comptes extérieurs. Entre 1996 et fin 1998, le gouvernement a accéléré le programme de privatisation (voir chapitre IV), dégageant ainsi des fonds pour financer le déficit public. Les privatisations dans le secteur des services ayant donné lieu à un afflux massif d'investissement direct étranger, la pression s'est allégée sur un déficit des transactions courantes en constante augmentation. Le report de la mise en œuvre des réformes structurelles avait un coût pour l'économie, notamment en termes de taux d'intérêt élevés.

### ***Les déséquilibres macroéconomiques ont rendu trop coûteuse la réalisation d'un objectif de taux de change***

Après la désinflation induite par le Plan Real, la politique monétaire pouvait enfin jouer son rôle. Pourtant, la toute nouvelle flexibilité du taux de change fut rapidement sacrifiée au profit de l'instauration d'une bande de fluctuation qui est restée en vigueur de 1995 à 1998, dans le contexte d'une politique budgétaire laissant filer les déficits. La Banque centrale avait tenté initialement de contrôler le crédit en relevant le montant des réserves obligatoires. Les taux d'intérêt devinrent donc le principal instrument de la politique monétaire. La défense de la bande de fluctuation nécessitait de maintenir des taux d'intérêt réels très élevés, avec pour effet de stimuler les apports de capitaux. Il s'ensuivit un cycle où les anticipations de hausse des taux d'intérêt ne faisaient qu'attirer

Graphique 6. Taux d'intérêt réel<sup>1</sup>  
Pourcentage



1. Taux annualisé à partir de données mensuelles, intérêt cumulé sur douze mois. Taux d'intérêt : SELIC ; Inflation : Indice des prix à la consommation élargi (IPCA).  
Source : Banco Central do Brasil (BCB), Institut de recherche en économie appliquée (IPEA).

encore plus de capitaux. C'est alors que la Banque centrale décida d'accumuler des réserves internationales, indispensables pour préserver la bande de fluctuation, tout en stérilisant la liquidité intérieure de façon à accompagner une réduction ordonnée des taux d'intérêt intérieurs.

Toutes ces mesures commençaient à porter leurs fruits quand la crise asiatique de 1997 et la hausse des primes de risque sur les titres émis par les marchés émergents empêchèrent les autorités de continuer d'assouplir la politique monétaire en réduisant les taux d'intérêt (voir graphique 6). Plus important encore, même si l'administration centrale remplit ses objectifs budgétaires, les administrations infranationales connurent des dérapages. Les marchés intérieurs réclamaient une hausse des taux d'intérêt et l'indexation des obligations (soit sur les taux d'intérêt à court terme soit sur le dollar, voir chapitre III) afin de refinancer la dette publique, ce qui enclenchait une dynamique intenable.

### **Un contrôle insuffisant des dépenses publiques**

La gestion des dépenses s'avéra plus difficile que prévu. Les salaires du secteur public augmentèrent de 22 pour cent en janvier 1995, hausse concédée sur la base de l'inflation antérieure. Les dépenses s'accroissent considérablement

en termes réels, en raison de la vive décélération de l'inflation. En mai, le salaire minimum réel fut revalorisé, avec les conséquences qui en découlent sur les prestations de sécurité sociale (voir annexe II.1). Ces décisions se révélèrent coûteuses du fait que, contrairement à ce qui se passait auparavant, l'inflation poursuivit sa décélération et n'émoussa pas la valeur réelle des paiements en question. Les dépenses relatives aux salaires et aux prestations de sécurité sociale progressèrent de 0.7 pour cent du PIB en 1995.

Plus fondamentalement, les dispositifs budgétaires fédéraux imposés par la Constitution, ainsi que la stricte limitation du recrutement et du licenciement des salariés du secteur public et la préaffectation des recettes introduisirent une grande rigidité dans la gestion des finances publiques à tous les échelons de l'administration (voir encadré 3). La nécessité de réduire sans délai le déficit financier mit en évidence la difficulté de procéder à un ajustement budgétaire (tableau 8). Une situation encore aggravée par le déficit croissant du système de sécurité sociale, à imputer en particulier au régime spécial de la fonction publique et à la part importante que représentait la masse salariale correspondante dans les dépenses totales à tous les échelons de l'administration (chapitre II).

### ***La dynamique de l'endettement public était devenue intenable***

Les conséquences négatives pour les finances publiques des nouvelles dispositions constitutionnelles devinrent évidentes après l'adoption du Plan Real. L'inflation élevée avait été un moyen de donner de la souplesse à la gestion des budgets publics, en particulier pour le gouvernement des États ou les administrations locales, remplaçant dans une certaine mesure la discipline budgétaire. Les recettes fiscales étaient indexées et les paiements différés pour éroder la valeur réelle des dépenses<sup>9</sup>. La chute de l'inflation, d'un taux de près de 5 000 pour cent sur une base annuelle en juin 1994 à 7 pour cent en juin 1997, et 3.5 pour cent en juin 1998, priva les autorités de ce moyen d'équilibrer les budgets. Le gouvernement adopta donc plusieurs mesures en 1997 pour remédier à cette situation dans les États et les municipalités. Des accords de renégociation de la dette (Loi n° 9496/97) enclenchèrent un processus d'ajustement budgétaire. De plus, un programme visant à restreindre la participation des États dans le secteur financier fut adopté, ce qui amputait une importante source de financement budgétaire<sup>10</sup>.

Les taux d'intérêt réels élevés qui étaient nécessaires pour stabiliser la monnaie mirent à mal la performance budgétaire (graphique 7). Le déficit budgétaire nominal du secteur public consolidé grimpa, d'environ 4½ pour cent du PIB à la mi-1997 à près de 8 pour cent à la mi-1998, sous l'effet d'une hausse des frais financiers en termes nominaux, passés de 5½ à 7½ pour cent du PIB. La structure de la dette, qui privilégiait le court terme, contribua aussi à l'augmentation rapide du coût du service de la dette et à l'endettement. L'encours de la dette négociable était essentiellement constitué d'instruments à court terme<sup>11</sup>. La pression exercée par les marchés de capitaux en faveur d'une augmentation des

### Encadré 3. La Constitution de 1988 et la gestion des dépenses

La Constitution de 1988 visait à protéger les sources de revenu les plus susceptibles de subir les effets de l'austérité budgétaire, notamment les salaires et les retraites. La stabilité de l'emploi des salariés du secteur public s'en trouva renforcée. Un salaire minimum fut assuré à tous les retraités et une refonte du système des paiements au titre des pensions fut engagée. La nouvelle Constitution prévoyait l'accès de tous aux programmes de santé et de protection sociale<sup>1</sup>, fixait un plancher pour les prestations sociales (un salaire minimum) et instaurait une indexation des prestations sociales. Le régime de sécurité sociale des fonctionnaires à tous les échelons de l'administration fut élargi, l'ensemble des travailleurs du secteur public se voyant légalement octroyer un traitement spécial (dont certains étaient auparavant liés par des contrats ordinaires), et tous les agents de la fonction publique acquirent le droit à bénéficier d'une pension égale à leur dernier salaire<sup>2</sup>. Ces dispositions constitutionnelles eurent pour conséquence d'accroître les dépenses de personnel à tous les échelons de l'administration.

La nouvelle Constitution renforçait la structure budgétaire fédérale en augmentant la part des administrations infranationales, en particulier locales, dans les recettes fiscales. Les trois niveaux d'administration (État fédéral, États et municipalités) recevaient une part fixe des principales recettes fiscales fédérales (TVA, taxe sur les produits industriels (IPI) et impôt sur le revenu). La Constitution imposait même chaque mois une date butoir à laquelle l'exécutif devait avoir transféré ses crédits budgétaires aux assemblées législatives et aux institutions judiciaires. Ces rigidités ne firent qu'exacerber la tendance du gouvernement fédéral à se sortir des difficultés en augmentant les contributions sociales, affectées à un « budget de sécurité sociale » et prélevées sur le chiffre d'affaires et les bénéfices des sociétés.

Il faut noter que la Constitution de 1988 visait également à améliorer les institutions budgétaires. Elle avait créé une nouvelle structure, dotée d'un budget pluriannuel, d'un cadre budgétaire et d'une loi de finances couvrant non seulement le budget de l'administration fédérale, mais aussi les dépenses d'équipement des entreprises publiques. Par ailleurs, elle définissait les règles en matière de création d'impôt et était censée renforcer le contrôle des dettes des administrations infranationales en confiant au Sénat un rôle élargi. A cet égard, l'intention des auteurs de la Constitution n'a pas été pleinement concrétisée.

1. A titre d'exemple, les travailleurs ruraux ont bénéficié d'une augmentation de leur pension assurant l'équivalent d'un salaire minimum et d'un accès plus ouvert au système de sécurité sociale (par exemple, à des droits à une pension minimum sans obligation de cotisation). D'après la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) des Nations Unies, si cette mesure a permis de réduire l'incidence de la pauvreté, elle a aussi également accru de 2 millions le nombre de retraités ruraux entre 1991 et 1995.

2. La Constitution établit le droit pour les agents de la fonction publique de prendre leur retraite après 35 années d'activité, avec une pension égale à leur dernier salaire ou liée aux salaires correspondants à des postes équivalents.

Tableau 8. **Budget de l'administration centrale, 1996-99**  
Sur la base des droits constatés

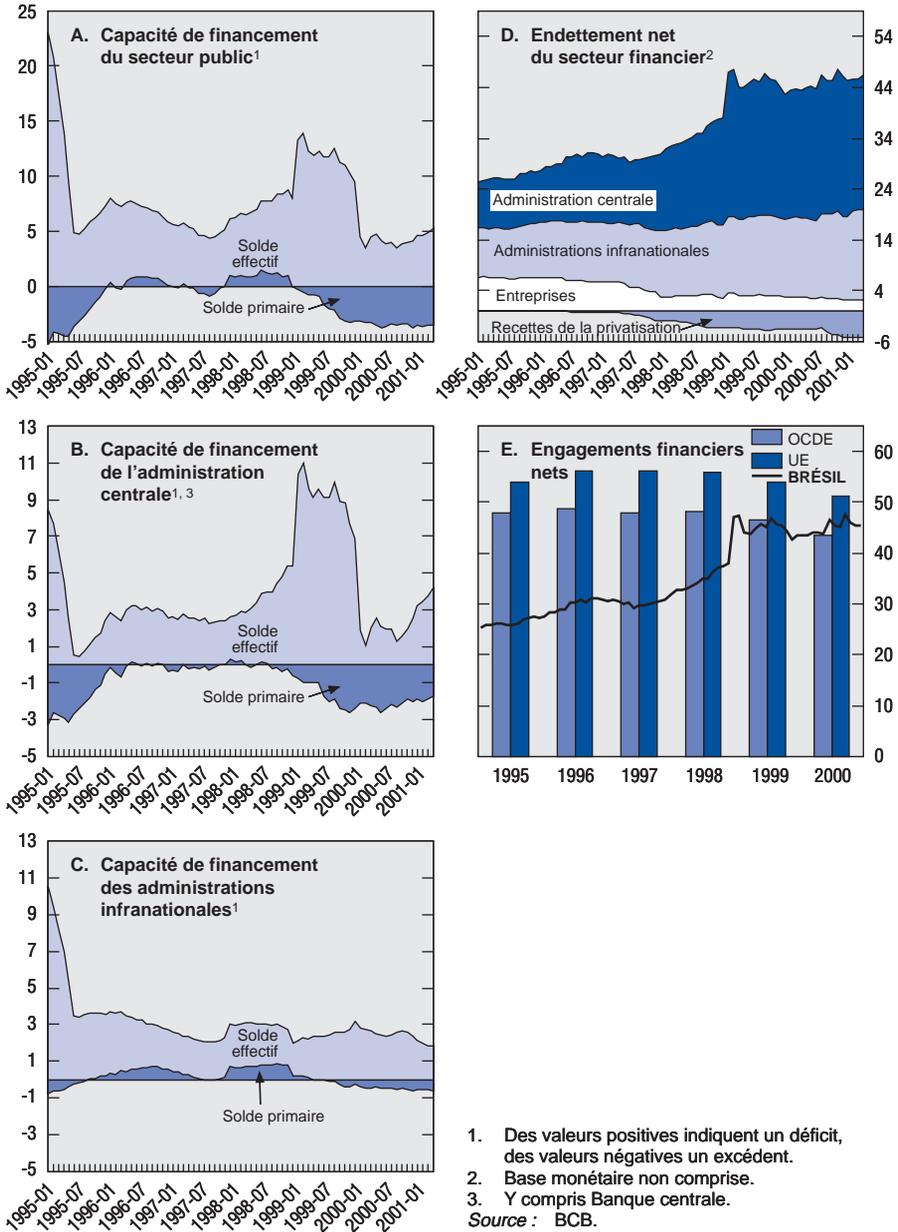
	1996		1997		1998		1999	
	Milliards de BRL	% du PIB						
Recettes du Trésor	92.6	11.9	109.9	12.6	134.1	14.7	158.2	16.5
<i>dont</i> : Transferts aux administrations infranationales	21.4	2.8	24.4	2.8	27.8	3.0	30.8	3.2
Dépenses du Trésor	55.3	7.1	72.0	8.3	79.8	8.7	81.7	8.5
<i>dont</i> : Salaires	25.0	3.2	25.7	3.0	29.9	3.3	29.1	3.0
Solde	15.9	2.0	13.5	1.6	26.5	2.9	45.8	4.8
Solde de la sécurité sociale	-16.5	-2.1	-18.2	-2.1	-26.7	-2.9	-28.4	-3.0
<i>dont</i> :								
Régime général	-0.7	-0.1	-2.5	-0.3	-8.5	-0.9	-8.6	-0.9
Fonctionnaires	-15.9	-2.0	-15.8	-1.8	-18.3	-2.0	-19.8	-2.1
Solde de l'assurance chômage	3.6	0.5	3.1	0.4	3.1	0.3	4.6	0.5
Solde primaire de l'administration centrale	2.9	0.4	-1.6	-0.2	2.9	0.3	22.0	2.3

Source : IPEA.

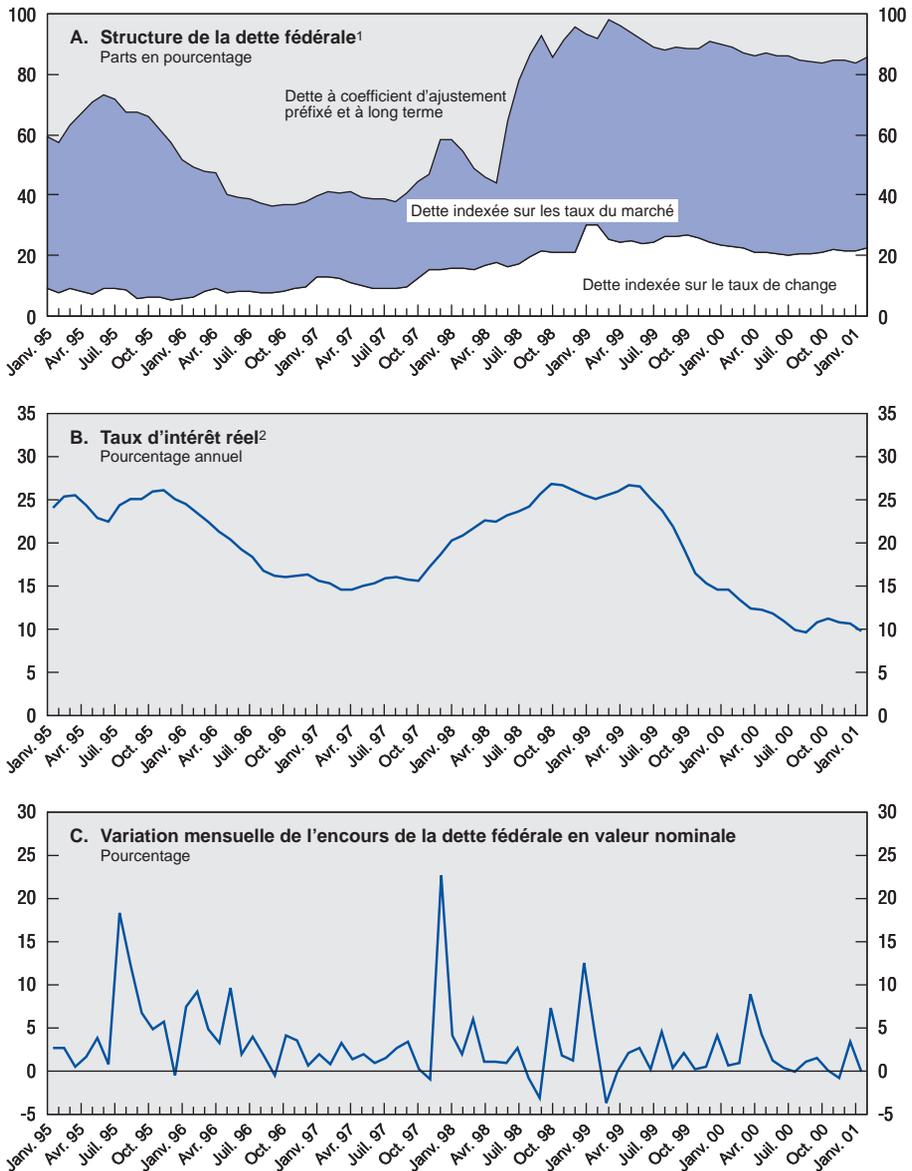
taux d'intérêt et d'un raccourcissement des échéances, et l'élimination de l'excédent primaire sur la période 1995-98, furent autant de facteurs qui concoururent à faire exploser l'endettement du secteur public (graphique 8).

Les efforts déployés pour accroître la part de titres fédéraux à revenu fixe sur le marché, qui est passée de 6 pour cent en février 1995 à 64 pour cent en octobre 1997, et pour allonger les échéances moyennes, passées de 2 à 8 mois sur la même période, marquèrent le pas à la fin 1997. Les marchés mondiaux de capitaux ayant été durement frappés par la crise financière asiatique, les taux d'intérêt réels montèrent en flèche et le marché perdit confiance dans la monnaie. Dans ce contexte, et parallèlement à une demande grandissante de titres à taux d'intérêt liés au dollar ou indexés sur le dollar EU, la part des emprunts à taux fixe recula de nouveau, pour ne plus représenter que 3.5 pour cent de l'encours total de la dette fin 1998. L'incorporation des engagements conditionnels conduisit également à une détérioration de la dette du secteur public. Ceux-ci englobaient la titrisation des créances sur le secteur agricole (Loi n° 9138/95), les fonds pour l'énergie (le compte de péréquation des prix pétroliers et le Programme éthanol) et les fonds d'indexation des salaires (*Fundo de compensação de variações salariais*, FCVS). L'endettement net du secteur public est en conséquence passé de 26 pour cent du PIB en 1994 à 38 pour cent en 1998.

**Graphique 7. Indicateurs de la performance budgétaire**  
En pourcentage du PIB



Graphique 8. Évolution de l'endettement fédéral



1. Total des titres fédéraux nationaux émis, y compris Trésor : effets financiers, bons, obligations à long et moyen terme, titres d'emprunt et créances titrisées.

2. SELIC, corrigé de l'inflation par l'IPCA ; données mensuelles.

Source : BCB et OCDE.

### **La contrainte extérieure réapparaît**

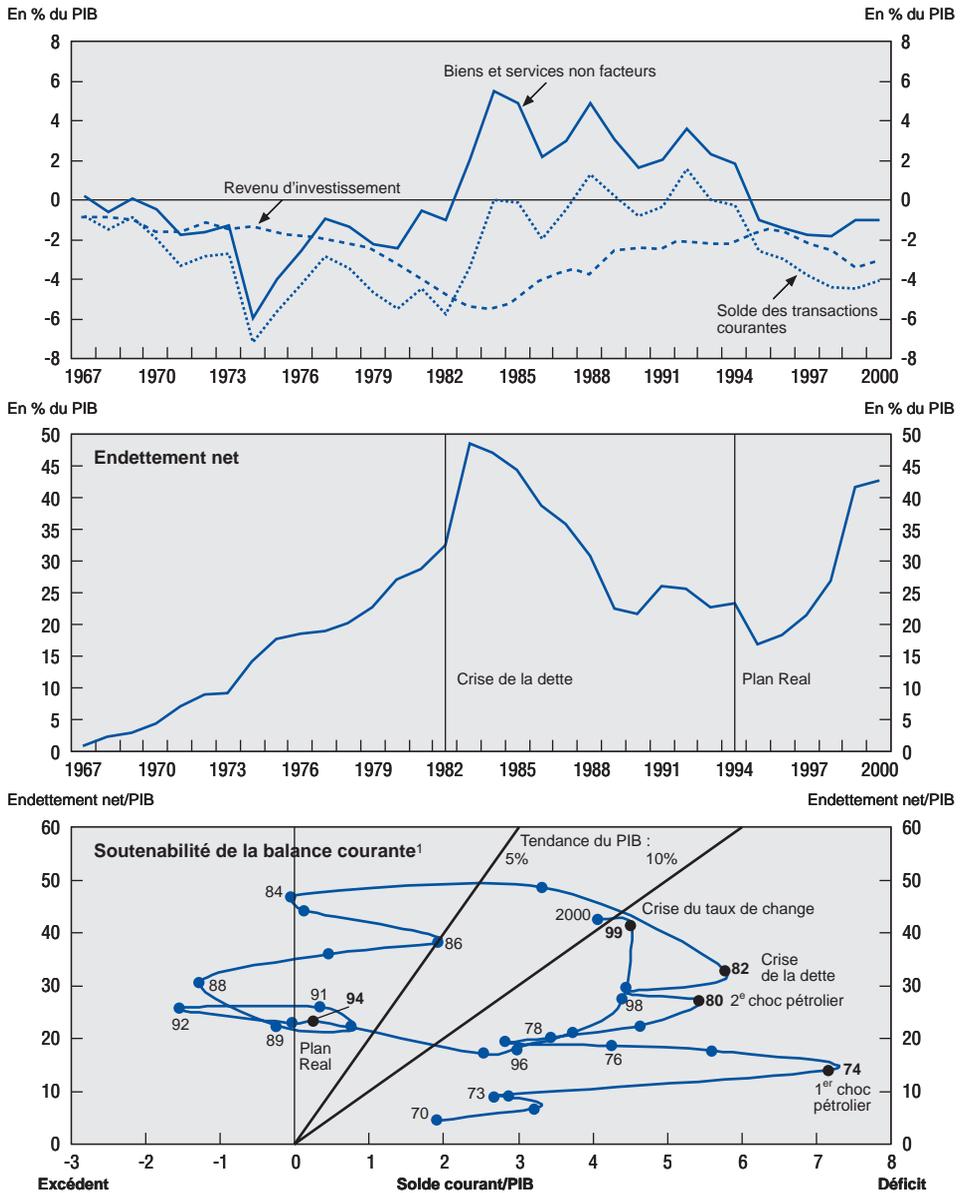
Les prêteurs internationaux sont rarement désireux de financer indéfiniment l'accroissement du ratio endettement net/PIB. De ce point de vue, les préoccupations que suscite l'endettement extérieur du Brésil ne sont pas nouvelles et doivent être replacées dans le contexte historique. La contrainte extérieure au cours des trente dernières années au Brésil est décrite dans le graphique 9. La première partie du graphique montre la balance courante et ses deux principales composantes : la balance commerciale et des services non facteurs, et la balance du revenu des facteurs (intérêts et dividendes). Toutes les variables ont été normalisées pour apparaître en pourcentage du PIB de façon à permettre la comparaison sur une longue période. La partie suivante retrace l'évolution de la dette<sup>12</sup>. La troisième partie du graphique combine l'endettement extérieur net et les indicateurs de la balance courante afin de donner une idée du moment où la contrainte extérieure devient effective.

Le niveau du déficit des transactions courantes compatible avec un endettement net stable par rapport au PIB dépend de la croissance du PIB nominal (dans une monnaie internationale, comme valeur approchée de la capacité de remboursement)<sup>13</sup>. Cela implique qu'un déficit persistant, entraînant une progression régulière du ratio d'endettement, accroît la vulnérabilité de l'économie et, en définitive, provoque un ajustement. La croissance moyenne du PIB nominal (en dollars EU) sur les trente dernières années s'établit aux alentours de 10 pour cent au Brésil, représentée par une ligne en gras dans le graphique. La combinaison de l'endettement net et du déficit des transactions courantes à droite de cette ligne se caractérise par une augmentation régulière de l'endettement net par rapport au PIB ou, autrement dit, s'avèrent intenable à long terme. À titre de comparaison, le graphique fait apparaître également une tendance moins optimiste du PIB, avec une croissance de seulement 5 pour cent en termes nominaux.

Le premier cycle de la dette, qui débuta au début des années 70, s'étala sur 25 ans. Comme indiqué précédemment, la crise de la dette de 1982 provoqua un infléchissement notoire de ce processus. À la suite de la vive dépréciation de la monnaie en 1983, le rapport de l'endettement net au PIB atteignit environ 50 pour cent. Dans la phase descendante du cycle de la dette (1983-94), la charge financière contraignit l'État à maximiser ses recettes à l'exportation en commençant par dévaluer la monnaie, puis en tentant de maintenir une « parité à crémaillère » pour compenser la hausse des prix intérieurs (voir graphique 10). Cette politique d'ajustement permit d'améliorer la balance commerciale. La contrainte extérieure resta effective au même temps que l'endettement net par rapport au PIB était réduit plus que de moitié pour s'établir à environ 23 pour cent du PIB en 1994.

Après le lancement du Plan Real en 1994, les entrées de capitaux reprirent. Un nouveau cycle de la dette débuta et le Brésil redevint un important emprunteur sur les marchés internationaux, même si le financement international

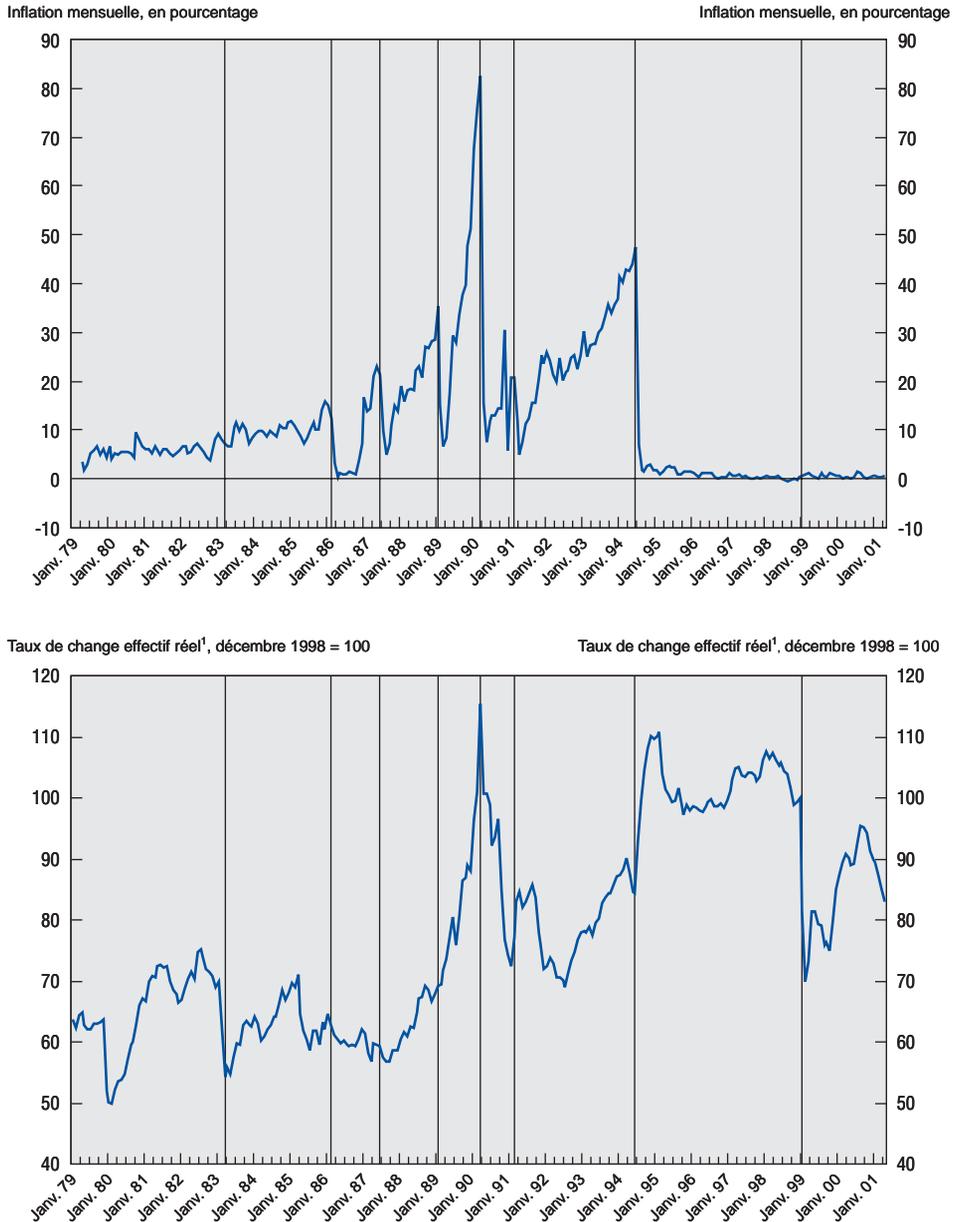
Graphique 9. La contrainte extérieure du Brésil



1. Le ratio endettement net/PIB est stabilisé ou décroît dès lors que le ratio solde courant/PIB se trouve à gauche des lignes en gras, qui correspondent à une croissance tendancielle du PIB de respectivement 5 % et 10 % par an (voir texte).

Source : IBGE, OCDE.

**Graphique 10. Inflation et taux de change effectif réel**



1. Une hausse de l'indice correspond à une appréciation. Taux de change effectif réel : IPA OG (Indice de Preços por Atacado – Oferta Global) – exportations totales.

Source : IPEA.

Tableau 9. **Entrées et sorties nettes d'épargne<sup>1</sup> : une perspective mondiale**

Milliards de dollars EU

	1975-82	1983-90	1991-96	1997-2000	Cumul 1975-2000
OCDE	276	449	68	461	1 253
<i>dont</i> : États-Unis	6	854	475	1 122	2 457
Afrique et Moyen-Orient	-197	180	186	-17	153
Asie	49	1	44	-243	-149
Amérique du Sud	135	58	130	196	519
<i>dont</i> : Brésil	77	13	38	114	241
Europe orientale	-41	-45	-3	-16	-105
<i>Pour mémoire :</i>					
Flux non ventilés	-223	-643	-424	-380	-1 670

1. Soldes cumulés de la balance courante. Le nombre (+) indique une entrée nette, le nombre (-) une sortie nette.  
*Source* : OCDE, Banco Central do Brasil (BCB).

au cours de cette période fut dominé par les afflux de capitaux vers l'économie américaine (voir tableau 9). Il faut noter que l'endettement extérieur était probablement plus tolérable qu'il ne l'était auparavant, du fait de la moindre intervention du secteur public et de l'accroissement de la part d'IDE, ce dernier phénomène résultant en grande partie de l'important programme de privatisation (voir chapitre IV). Ces apports de capitaux sont souvent considérés comme durables au motif que l'investissement direct est moins volatil et susceptible de jeter les bases de la croissance future, même s'il n'y a pas consensus sur ce point (ex. : Hausman et Cortez, 2000). Nonobstant, vers la fin de 1998, le maintien de l'endettement du Brésil fut une fois de plus remis en question. Il est intéressant de constater à cet égard que le taux d'endettement net retrouva le même ordre de grandeur qu'avant la crise de 1982. L'endettement extérieur total brut, qui se chiffrait fin 1998 à quelque 240 milliards de dollars EU (dont 60 pour cent étaient détenus par le secteur privé), s'est à peu près maintenu à ce niveau jusqu'à fin 2000.

### **La crise du taux de change de 1999 contraint à mettre l'ajustement sur un nouveau cap**

La confiance s'est détériorée avec la crise russe en août 1998. Dès la fin 1998, le Brésil s'est de nouveau vu dans l'obligation de relever les taux d'intérêt pour préserver les entrées nettes de capitaux, et les taux d'intérêt réels sont restés supérieurs à 40 pour cent (en glissement annuel). En octobre, le gouvernement a annoncé un ambitieux plan de stabilisation budgétaire et, en novembre, le Congrès approuvait de nouvelles mesures budgétaires et structurelles. Mais ces initiatives ne suffirent pas à rétablir la confiance. Le Plan Real

avait certes permis de stabiliser les prix, de réduire la pauvreté et de relever le niveau de la consommation et de l'investissement, mais la croissance économique marquait le pas.

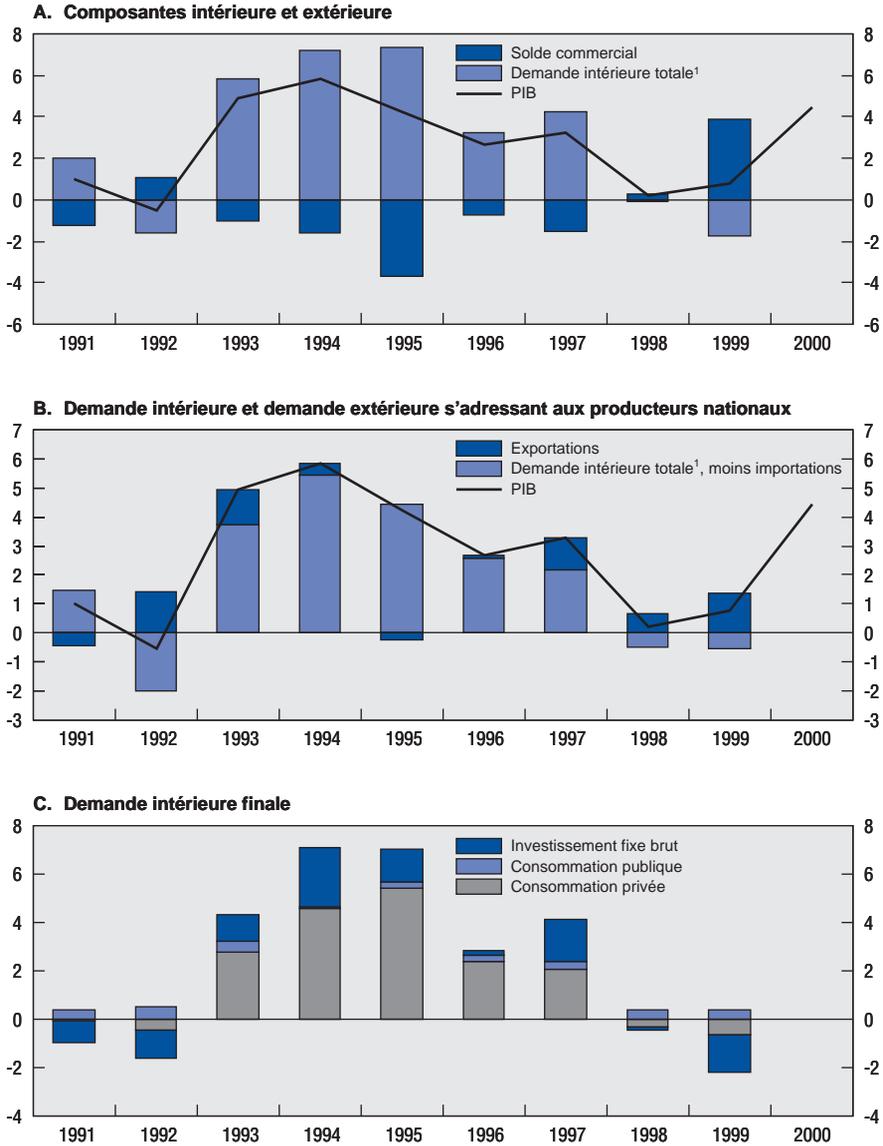
Le 6 janvier 1999, l'État de Minas Gerais annonça un moratoire unilatéral sur sa dette extérieure obligataire<sup>14</sup>. Cette décision rendit urgente une action de la part des pouvoirs publics. La politique budgétaire s'étant révélée résistante à l'ajustement, le marché avait anticipé que le gouvernement n'aurait d'autre solution que de renoncer à la bande de fluctuation. Le 13 janvier, le gouverneur de la Banque centrale donna sa démission et la politique de change fut immédiatement infléchie. La bande de fluctuation du real fut élargie, mais après deux jours de fuite ininterrompue de capitaux (à hauteur d'environ 3 milliards de dollars EU), la Banque centrale du Brésil (BCB) décida finalement d'abandonner la bande de fluctuation. En trois jours, la monnaie avait perdu 22 pour cent de sa valeur.

Dans l'ensemble, les marchés saluèrent l'initiative. La crise du taux de change libéra les autorités monétaires du piège dans lequel elles se trouvaient et eut également pour effet de donner un coup d'accélération à l'ajustement budgétaire. Fin janvier 1999, le budget était approuvé sans un seul amendement, et l'excédent du budget primaire en valeur nominale de 16.3 milliards de BRL (soit 3 pour cent du PIB) était entériné par la loi. La réforme de l'administration publique fut approuvée, qui mit en place des instruments, incitations et sanctions efficaces au service de l'ajustement budgétaire des entités infranationales (voir chapitre II). Le Congrès approuva également la reconduction de la CPMF (une « contribution » très controversée sur les transactions financières), laquelle, avec d'autres textes et instruments fiscaux, concourut à améliorer le recouvrement. Pour la première fois de la décennie, la conjonction de la dévaluation et d'une conjoncture internationale plus favorable permit de réunir les conditions d'une reprise tirée par les exportations (graphique 11), qui atténua les conséquences de l'ajustement budgétaire.

### ***Adoption de vastes mesures de stabilisation***

Le train de réformes adopté en novembre 1998 a été mis en œuvre après la crise. Il s'articulait autour d'un programme d'ajustement budgétaire sur trois ans (1999-2001) : un objectif avait été fixé pour l'excédent du budget primaire consolidé à 3.1 pour cent du PIB en 1999, 3.25 pour cent en 2000 et 3.35 pour cent en 2001<sup>15</sup>. En contrepartie, les créanciers officiels, multilatéraux et bilatéraux, apportèrent des concours qui s'élevèrent au total à 41 milliards de dollars EU. Le programme pour 1999-2001, approuvé par le FMI, mit à disposition environ 37 milliards de dollars EU dans les douze premiers mois. L'objectif fixé pour l'excédent du budget primaire fut largement atteint en 1999 et en 2000. Les mesures à court et moyen terme adoptées dans ce contexte en 1999 et en 2000 sont résumées dans

**Graphique 11. Contributions à la croissance du PIB**  
En pourcentage du PIB de l'année précédente



1. Y compris les variations de stocks.

Source : IBGE et OCDE.

l'encadré 4. Les mesures d'ajustement à court terme portaient en priorité sur l'accroissement des recettes, en particulier issues des contributions sociales génératrices des plus graves distorsions. Les mesures touchant aux dépenses étaient davantage orientées sur le moyen terme. Un amendement constitutionnel voté en mars 2000 (*Desvinculação da Receita da União*, DRU), confiait un plus grand pouvoir discrétionnaire à l'administration fédérale pour poursuivre l'ajustement budgétaire. Cet amendement autorisait à désaffecter 20 pour cent des recettes fédérales issues des contributions fiscales et sociales (exception faite de celles liées aux salaires des enseignants) par rapport à leur usage prévu jusqu'en 2003<sup>16</sup>.

### ***Le renforcement des institutions a soutenu l'ajustement budgétaire***

Une Loi de responsabilité budgétaire a été votée en mai 2000 dans le but d'accroître la transparence, la discipline et la responsabilité dans la gestion des finances publiques. La loi plafonne les dépenses salariales à tous les échelons de l'administration, et stipule que de nouveaux textes législatifs plafonneront ultérieurement le service de la dette. Elle fixe des objectifs spécifiques pour évaluer la performance en matière de gestion budgétaire et définit les responsabilités institutionnelles et individuelles. Pour prévenir une mauvaise utilisation des ressources publiques, la loi interdit : d'engager des activités génératrices de dettes ou de relever les salaires de la fonction publique dans les six mois qui précèdent la fin du mandat de l'équipe gouvernementale ; au cours des huit derniers mois de sa mandature, d'entreprendre des projets d'équipement qui ne pourraient être achevés avant la fin de la mandature ; d'emprunter sur la garantie des recettes fiscales escomptées pendant une année électorale ; de consentir des allègements fiscaux à moins d'avoir trouvé les recettes correspondantes pour couvrir les pertes induites l'année où ont été consentis les allègements et les deux années suivantes. Les sanctions disciplinaires prévues en cas de non-respect vont d'une simple amende à la perte d'emploi, en passant par l'interdiction d'occuper un emploi public pour une durée de cinq ans, jusqu'à l'emprisonnement. Le détail des sanctions prévues est consigné dans une loi sur la délinquance fiscale votée en octobre 2000.

Les procédures budgétaires ont été améliorées grâce à l'adoption de la programmation pluriannuelle, qui est censée renforcer la coordination entre les différents niveaux d'administration, éviter le chevauchement des dépenses publiques et faciliter la participation aux différents programmes des entreprises publiques, du secteur privé et des organismes multilatéraux et de développement. Cette programmation rend encore plus nécessaire l'évaluation de la performance en matière de gestion, en particulier en fonction des résultats.

La réforme du système de sécurité sociale a progressé, tout comme la réforme de l'administration, laquelle devrait favoriser l'ajustement budgétaire à tous les niveaux en assouplissant les procédures de licenciement dans la fonction

#### Encadré 4. Mesures budgétaires adoptées en 1998-99

En 1998, le gouvernement annonça un vaste plan de stabilisation budgétaire visant à redresser rapidement les déséquilibres des finances publiques et à rétablir la confiance dans la politique budgétaire<sup>1</sup>. La plupart de ces mesures ne furent toutefois mises en œuvre qu'après la crise de janvier 1999. Les mesures à court terme adoptées au cours de l'année 1999 sont les suivantes :

Du côté des recettes :

- Un relèvement de 1 pour cent des contributions sociales sur le chiffre d'affaires des entreprises (COFINS), portées à 3 pour cent, étendu à des secteurs auparavant épargnés (notamment les établissements financiers).
- Le maintien de la taxe temporaire sur les transactions financières (CPMF) jusqu'en juin 2000. Le taux est passé de 0.2 pour cent à 0.38 pour cent en 2000, et devrait être ramené à 0.3 pour cent pour les deux années suivantes.
- Un relèvement des contributions sociales sur les bénéfices nets des sociétés (CSLL) de 4 pour cent (portées à 12 pour cent), en vigueur jusqu'à fin 2002.
- Suppression de certaines exonérations de l'impôt sur le revenu (retenues à la source sur les plus-values réalisées sur les échanges journaliers de titres sur le marché boursier, et sur les paiements d'intérêt aux non-résidents).
- Assimilation à des recettes des cautions versées dans l'attente des décisions judiciaires.
- Adoption de mesures destinées à renforcer le paiement de l'impôt et des contributions de sécurité sociale.

Du côté des dépenses :

- Réduction de 9 pour cent du PIB sur trois ans des programmes d'équipement des entreprises publiques fédérales.
- Gel des dépenses de personnel et des primes à l'ancienneté au niveau fédéral, et report des promotions jusqu'à fin 1999.
- Introduction d'une certaine flexibilité dans la gestion des effectifs de l'administration fédérale. Essentiellement un programme de départ volontaire, de réduction volontaire du temps de travail assortie d'une baisse de salaire, et possibilité de licenciement en cas de mauvaise performance.
- Répercussion des hausses des prix du pétrole sur les prix intérieurs (les prix nationaux du pétrole ont augmenté de plus de 60 pour cent en 1999) pour prévenir l'accumulation de déficits sur le compte de péréquation des prix pétroliers.
- Obligation faite aux États d'honorer le service de leur dette restructurée, dans le but de générer des excédents du solde primaire. L'administration fédérale proposait de refinancer les titres et les dettes contractuelles des municipalités<sup>2</sup> sous réserve que soient générés des excédents primaires pour servir la dette.
- Vote en mars 2000 d'un amendement constitutionnel dégageant 20 pour cent des recettes fédérales de leur affectation prédéterminée (*Desvinculação da Receita da União*, DRU), jusqu'en 2003.

#### Encadré 4. Mesures budgétaires adoptées en 1998-99 (suite)

Le plan prévoyait en outre diverses mesures ouvrant la voie à une réforme structurelle à moyen terme :

- Vote en novembre 1998 d'un amendement constitutionnel définissant des principes visant à améliorer l'équilibre actuariel du régime de sécurité sociale et à plafonner les cotisations patronales dans le régime public au double des cotisations salariales. Adoption de mesures d'accompagnement en 1999 modifiant la formule de calcul des prestations du régime général de sécurité sociale.
- Vote en décembre 1998 d'un amendement constitutionnel relatif à la réforme de l'administration publique. Il ouvrait la possibilité de licencier des fonctionnaires dans certaines conditions, de plafonner la masse salariale de la fonction publique et d'autoriser les administrations à recourir à des contrats de travail ordinaires pour recruter. Adoption de mesures d'accompagnement établissant des règles de licenciement des agents de la fonction publique fédérale lorsque le plafond des dépenses de personnel est dépassé, ou en raison de performances médiocres.
- Inscription des budgets fédéraux dans un plan quadriennal (ex. : 2000-2003 pour le budget 2000).
- Entrée en vigueur de la Loi de responsabilité budgétaire en mai 2000. Fixation d'objectifs budgétaires en termes de soldes primaires. Introduction de contraintes de gestion budgétaire et des effectifs, et instauration de la responsabilité institutionnelle. Plafonnement des dépenses de personnel à 50 pour cent des recettes courantes de l'administration centrale et à 60 pour cent pour les administrations infranationales.
- Création d'une Commission de contrôle de la gestion budgétaire (CCF), chargée de formuler des recommandations sur toute opération ayant une conséquence budgétaire (décret 2773/98), et plusieurs autres décrets relatifs à la programmation et à la gestion des budgets destinés à aligner les recettes et dépenses sur les objectifs budgétaires fixés par les lois de Finances.

Il faut noter que la hausse envisagée des recettes tirées des cotisations sociales des hauts fonctionnaires et l'extension des cotisations aux retraités de la fonction publique, deux mesures controversées, ont été déclarées anticonstitutionnelles par la Cour suprême. Le gouvernement prépare un amendement à la Constitution qui devrait rendre ces réformes possibles.

1. Le programme était conçu comme cadre d'orientation à la mise en œuvre d'un accord de confirmation du FMI, ouvrant accès à une ligne de crédit de 42 milliards de dollars EU. Les crises monétaires et l'importante dévaluation du real en janvier 1999 contraignirent les autorités à durcir l'ajustement budgétaire afin de stabiliser l'économie.
2. Les conditions de refinancement étaient les suivantes : un taux d'intérêt réel de 6 pour cent et une restructuration de la dette à échéance de trente ans.

publique et en facilitant le recours à des contrats de travail ordinaires pour le recrutement. Cependant, les contraintes qui subsistent, puisqu'il existe encore des critères stricts pour autoriser les licenciements, limitent le potentiel de flexibilité supplémentaire dans la gestion de la main-d'œuvre<sup>17</sup>. Le recours à des contrats de travail ordinaires permet au secteur public de bénéficier du régime général de sécurité sociale, dont l'équilibre actuariel est meilleur et qui est globalement moins coûteux (voir chapitre II). Cela étant, à court terme, ces contrats de travail ordinaires imposent des dépenses budgétaires plus élevées dans la mesure où employeurs et salariés doivent verser leurs cotisations au régime général de sécurité sociale, alors que les cotisations de l'État relatives aux agents de la fonction publique ne sont pas comptabilisées en tant que dépenses budgétaires.

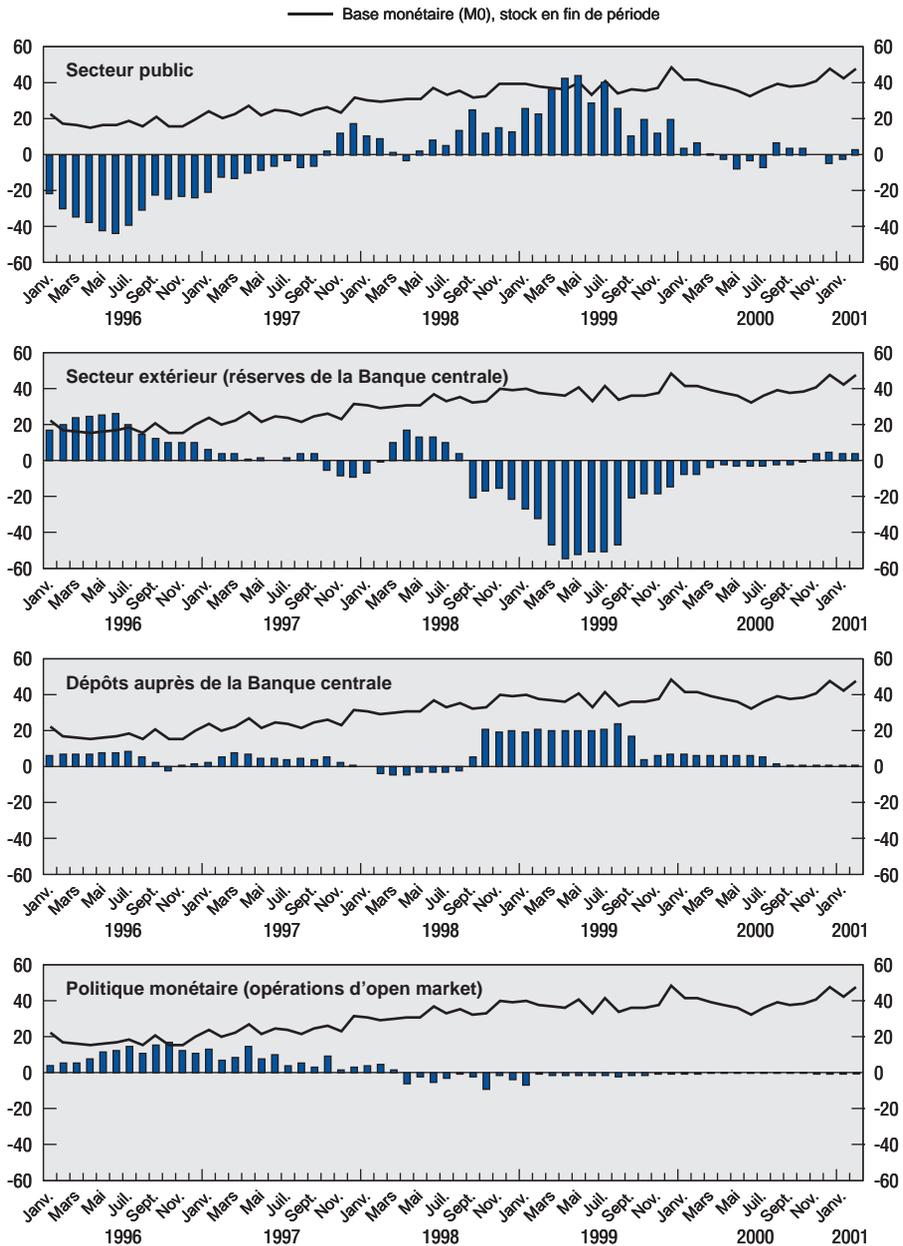
### **Un nouveau rôle pour la politique monétaire**

A partir du dernier trimestre de 1998, la Banque centrale a dû faire face à la chute de ses réserves internationales. Une situation nouvelle puisque jusque là, la banque avait accumulé des réserves et stérilisé les entrées de capitaux au fur et à mesure que s'appréciait la valeur réelle de la monnaie (voir graphique 12). La pression exercée sur les réserves internationales s'était intensifiée dans les premiers mois d'existence du régime de taux de change flottant. La Banque centrale réagit à la réduction correspondante de liquidité en achetant des obligations d'État et en autorisant les banques à transformer une partie de leur stock d'obligations d'État en dépôts auprès de la Banque centrale. Début mars 1999, le taux de change atteignit 2.2 BRL pour un dollar EU, contre une valeur initiale de 1.2 BRL avant la crise.

La situation revint peu à peu à la normale avec l'adoption de nouvelles mesures budgétaires et grâce à un montage financier exceptionnel bâti par le FMI et d'autres institutions financières multilatérales et le secteur privé, évoqué précédemment. Cela permit à la Banque centrale de reprendre le contrôle de la politique monétaire et des marchés des changes, et de réduire l'instabilité. Pour consolider le cadre monétaire, un régime s'articulant autour d'objectifs d'inflation a été mis en place au cours du premier semestre de 1999 (voir encadré 5).

Avec l'adoption de ces objectifs d'inflation, la Banque centrale abandonna la gestion de la politique monétaire par interventions directes (graphique 12) pour redonner aux taux d'intérêt un rôle de premier plan dans la gestion monétaire. En juin 1999, le Conseil monétaire national fixa à 8 pour cent l'objectif d'inflation annuelle (IPCA janvier-décembre) pour 1999, à 6 pour cent pour 2000 et à 4 pour cent pour 2001, avec une marge de tolérance de +/- 2 pour cent pour chaque année. Parallèlement, le taux de change s'était stabilisé aux environs de 1.8 BRL pour un dollar EU. En juin 2000, un objectif de 3.5 pour cent a été annoncé pour 2002.

**Graphique 12. Composition de la base monétaire, 1996-2000**  
Variation sur douze mois, milliards de BRL



Source : BCB.

### Encadré 5. Le cadre opérationnel des objectifs d'inflation

Depuis 1996, le Comité de politique monétaire (COPOM), dont les membres sont les administrateurs de la Banque centrale, est l'unique responsable de la fixation des taux d'intérêt. L'établissement d'objectifs d'inflation a été institué par décret présidentiel (n° 3088) en juin 1999\*. Le gouvernement brésilien s'est doté d'un cadre de politique monétaire et peut avoir recours à tous les instruments nécessaires à la réussite de sa mise en œuvre (Mishkin et Savastano, 2000). Ce cadre fait de la stabilité des prix l'objectif premier de la politique monétaire, auquel tous les autres objectifs sont subordonnés. L'annonce publique d'objectifs à moyen terme pour l'inflation, et la responsabilité de la Banque centrale, qui doit atteindre son objectif d'inflation, en sont les principaux outils. L'heure est à la transparence. Le plan concernant l'inflation est communiqué au public et au marché, ainsi que les arguments qui sont à l'origine du choix de l'objectif.

Le COPOM se réunit une fois par mois et ses décisions, prises à la majorité de ses membres, sont annoncées dès la fin de la réunion. Le COPOM peut donner au gouverneur de la Banque centrale le droit d'ajuster les taux d'intérêt entre les réunions normales si une tendance se dessine. Les procès-verbaux des réunions du COPOM sont publiés dans un délai d'une semaine, et la BCB publie tous les trimestres un Rapport sur l'inflation.

L'objectif fixé en matière d'inflation est calculé en fonction de l'indice des prix à la consommation élargi (IPCA) que publie l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE). Il est officiellement fixé par une résolution du Conseil monétaire national, sur la base de propositions formulées par le ministre des Finances. L'objectif annuel doit être fixé au plus tard le 30 juin, soit 18 mois avant le début de l'année de référence. La Banque centrale est indépendante dans les choix qu'elle opère en matière de politique monétaire pour atteindre l'objectif. Celui-ci est atteint lorsque l'inflation cumulée entre janvier et décembre se situe à l'intérieur d'une fourchette de 2 pour cent autour de l'objectif.

Lorsque l'objectif d'inflation est dépassé, le gouverneur de la Banque centrale doit rendre publique une lettre ouverte au ministre des Finances expliquant les raisons de l'échec, les mesures correctrices à prendre et le délai à courir avant que l'inflation ne revienne dans la fourchette de l'objectif.

\* Voir Bogdanski, J. *et al.* (2000).

La Banque centrale mena à bien sa gestion par objectifs en réduisant prudemment les taux d'intérêt nominaux. Situé à 21 pour cent par an fin juin 1999, le taux au jour le jour (SELIC) fut ramené à 19 pour cent à la fin septembre 1999, taux qui resta inchangé jusqu'en mars 2000, où il fut abaissé à 18.5 pour cent. En juillet 2000, il régressa de deux points, pour s'établir à 16.5 pour cent, pour être à nouveau abaissé à 15.75 pour cent en décembre 2000. A ce stade, le taux d'intérêt réel au Brésil passa en dessous du seuil symbolique de 10 pour cent.

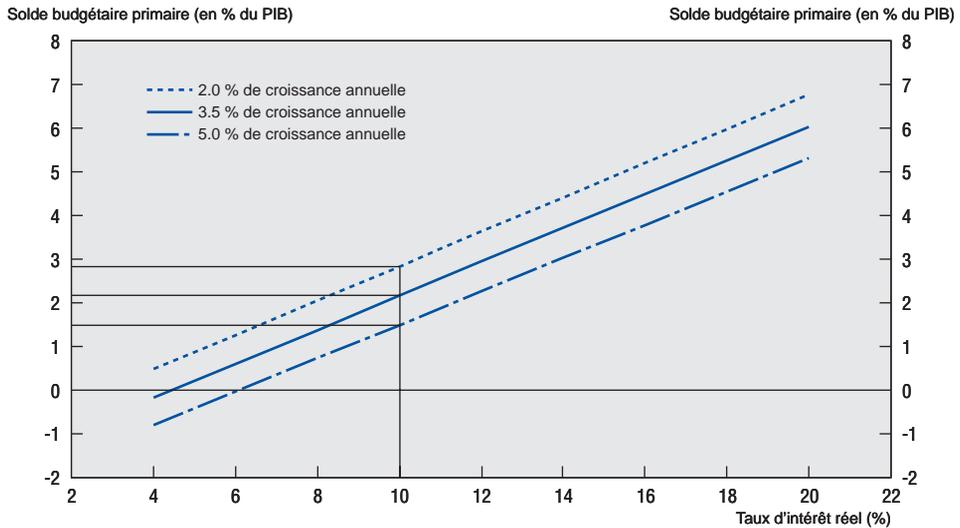
Depuis son entrée en vigueur, le régime de gestion de l'inflation par objectifs au Brésil a bien fonctionné. L'inflation s'établissait à 8.9 pour cent fin 1999 et à 6.0 pour cent fin 2000. Le régime a aussi essuyé quelques épreuves. Le milieu de l'année 2000, par exemple, fut une période difficile, lorsque l'inflation s'accéléra à cause de la hausse des tarifs publics (notamment dans le secteur de l'énergie). La Banque centrale interpréta à juste titre cette hausse de l'inflation mensuelle comme ne risquant pas d'avoir une incidence prolongée sur le niveau général des prix. En mars 2001, la Banque centrale releva pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du système le taux SELIC d'½ point, et ceci fut suivi d'autres augmentations jusqu'à 18.25 pour cent en juin. Cette décision était en partie dictée par la pression du marché, compte tenu de la situation en Argentine et de la turbulence sur les marchés mondiaux des valeurs mobilières. Il semblerait également que la Banque centrale ait estimé que l'économie approchait sa croissance potentielle, étant donné la forte progression du PIB en 2000. Une hypothèse confirmée par la récente hausse de l'inflation de base, ce à quoi s'ajoutait de l'incertitude autour de l'impact de la dépréciation du cours de change sur les prix.

La réussite de la politique de maîtrise de l'inflation par la fixation d'objectifs a permis jusqu'ici à la Banque centrale de réduire le montant des réserves obligatoires, ce qui laisse une marge pour une nouvelle expansion du crédit à l'économie (voir chapitre III). Ces évolutions positives sont directement liées à la confiance du marché dans la Banque centrale en tant qu'institution. Un débat s'est engagé au Brésil sur la possibilité de préserver cette crédibilité accrue en renforçant l'indépendance de la Banque centrale. Une telle décision, qui nécessiterait une nouvelle législation<sup>18</sup>, alignerait le Brésil sur la plupart des pays de l'OCDE.

### ***Stabilisation, discipline budgétaire et croissance sont des atouts indispensables pour maîtriser la dynamique de l'endettement***

A la fin du mois de janvier 1999, l'endettement public net avait de nouveau progressé de 10 points, pour s'établir à 48 pour cent du PIB. Il fallait y voir les retombées de l'importante dépréciation de la valeur nominale du real sur l'endettement extérieur et sur la dette interne indexée sur le dollar (se montant globalement à environ 15 pour cent du PIB). La vive augmentation de l'encours de la dette était aussi le résultat des niveaux très élevés des taux d'intérêt, qui avaient été utilisés pour soutenir le taux de change jusqu'à l'effondrement du système de taux fixe, et pour contenir l'inflation par la suite.

Depuis la crise, une meilleure coordination des politiques macroéconomiques a permis de stabiliser le ratio dette/PIB. Pour le réduire encore<sup>19</sup>, le Brésil doit préserver un excédent du budget primaire de plus de 3 pour cent du PIB (il était de 3.6 pour cent en 2000), et écarter les risques qu'engendre la persistance de taux d'intérêt réels élevés. A cet égard, il existe une relation comptable

Graphique 13. Conditions d'un maintien d'une dette publique stationnaire<sup>1</sup>

1. Voir texte.

Source : OCDE.

mécanisme entre l'excédent du budget primaire et les taux d'intérêt réels<sup>20</sup>, qu'illustre le graphique 13. La ligne en gras sur le graphique correspond à un scénario de référence postulant une croissance du PIB de 3.5 pour cent par an. Une progression plus importante du PIB déplace la courbe vers le bas, et inversement.

En conséquence, compte tenu du taux d'intérêt réel en vigueur fin 2000 (environ 10 pour cent), le Brésil devait générer un excédent du solde primaire de 2.25 pour cent chaque année pour maintenir un ratio dette/PIB de 40 pour cent, conformément au scénario de référence. Dans le cas d'une croissance de 2 pour cent du PIB, il faudrait que l'excédent du solde primaire avoisine les 3 pour cent du PIB. À l'inverse, si la croissance se hisse à 5 pour cent par an, l'excédent budgétaire requis retombe à 1.5 pour cent. Dans ce contexte, et comme le montre le graphique, toute réduction des taux d'intérêt réels comporte un effet de levier significatif sur l'excédent du solde primaire nécessaire pour atteindre l'objectif fixé pour le ratio dette/PIB à un taux de croissance donné. Cela est particulièrement vrai pour le Brésil dont la dette est assortie d'échéances courtes (voir ci-dessus), ce qui veut dire que les variations des taux d'intérêt du marché se répercutent très vite sur le coût du service de la dette publique. De fait, si les taux d'intérêt réels devaient se rapprocher des niveaux observés plus généralement dans les pays de l'OCDE, le Brésil serait en mesure d'atteindre son

objectif en matière d'endettement avec un taux de croissance plus modeste. Dans ces conditions, les autorités brésiliennes préféreraient peut-être se fixer un objectif de réduction du ratio dette/PIB plus ambitieux.

Autant de chiffres qui aident à replacer la performance budgétaire du Brésil dans son contexte. Même si les autorités ont su réagir face aux pressions immédiates induites par la dynamique de son endettement, ce problème reste une menace sérieuse pour la stabilité macroéconomique. Ce qui veut dire que les résultats obtenus récemment en matière budgétaire, eux-mêmes bienvenus par rapport à la situation antérieure, doivent devenir la norme dans les années à venir. En d'autres termes, les autorités doivent résister à la tentation d'adopter une position budgétaire procyclique, même si la pression sur de nombreux secteurs des dépenses publiques risque fort de s'intensifier (voir chapitre V).

En outre, la charge globale de la dette du Brésil reste très tributaire des mouvements des taux de change compte tenu de l'ampleur du stock de la dette extérieure, et du fait qu'une part considérable de la dette intérieure demeure indexée sur le cours de change (environ 20 pour cent). Pour que cet indicateur devienne moins volatil, les autorités devront réussir dans leur objectif de faire baisser la part de la dette indexée sur le cours de change lorsque la confiance dans l'économie sera rétablie et que le pays aura su faire la preuve de l'efficacité de sa politique d'objectifs d'inflation.

S'agissant du niveau de la dette extérieure, les marchés de capitaux se montreront peut-être réticents à financer de nouvelles hausses du ratio de l'endettement net. Nonobstant, le déficit des transactions courantes pourrait rester au niveau actuel à condition que la croissance économique le permette. En 2000, la croissance du PIB réel a été de 4,5 pour cent, celle de l'inflation d'environ 7 pour cent, et le cours de change vis-à-vis du dollar EU ne s'est que légèrement déprécié. Les conditions sont donc à peu près réunies pour ramener à un niveau tolérable le déficit des transactions courantes en pourcentage du PIB (graphique 9, partie 3). En l'absence de chocs majeurs, le Brésil pourrait rester dans cette situation idéale où l'épargne extérieure soutient la croissance et où, parallèlement, les conditions d'un maintien à niveau de la balance des transactions courantes sont également réunies. Cela ne peut se faire sans que se poursuive la stabilisation macroéconomique et sans que s'améliore la capacité des entreprises à faire face à la concurrence sur le plan intérieur et extérieur, une avancée que doivent accompagner les réformes structurelles.

### **Au tournant du siècle, le Brésil se trouve lui aussi à la croisée des chemins**

Le rebond de l'économie brésilienne, dont la croissance est passée de 0,8 pour cent en 1999 à 4,5 pour cent en 2000, pourrait se poursuivre (tableau 10). La performance à l'exportation en 2000 a été positive. Le volume total des exportations s'est accru d'approximativement 11 pour cent. Contrairement à ce qui s'est

Tableau 10. Principaux indicateurs macroéconomiques

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Croissance du PIB réel	2.7	3.3	0.2	0.8	4.5	4.0
Inflation <sup>1</sup>	15.8	6.9	3.2	4.9	7.0	5.5
Solde budgétaire (% du PIB)	-5.9	-6.1	-7.9	-10.0	-4.6	-4.0
Solde primaire du budget (% du PIB)	-0.1	-1.0	0.0	3.2	3.5	3.0
Solde des transactions courantes (milliards de \$EU)	-23.1	-30.9	-33.6	-25.1	-24.6	-27.0
Solde des transactions courantes (% du PIB)	-3.0	-4.2	-4.3	-4.8	-4.2	-4.4

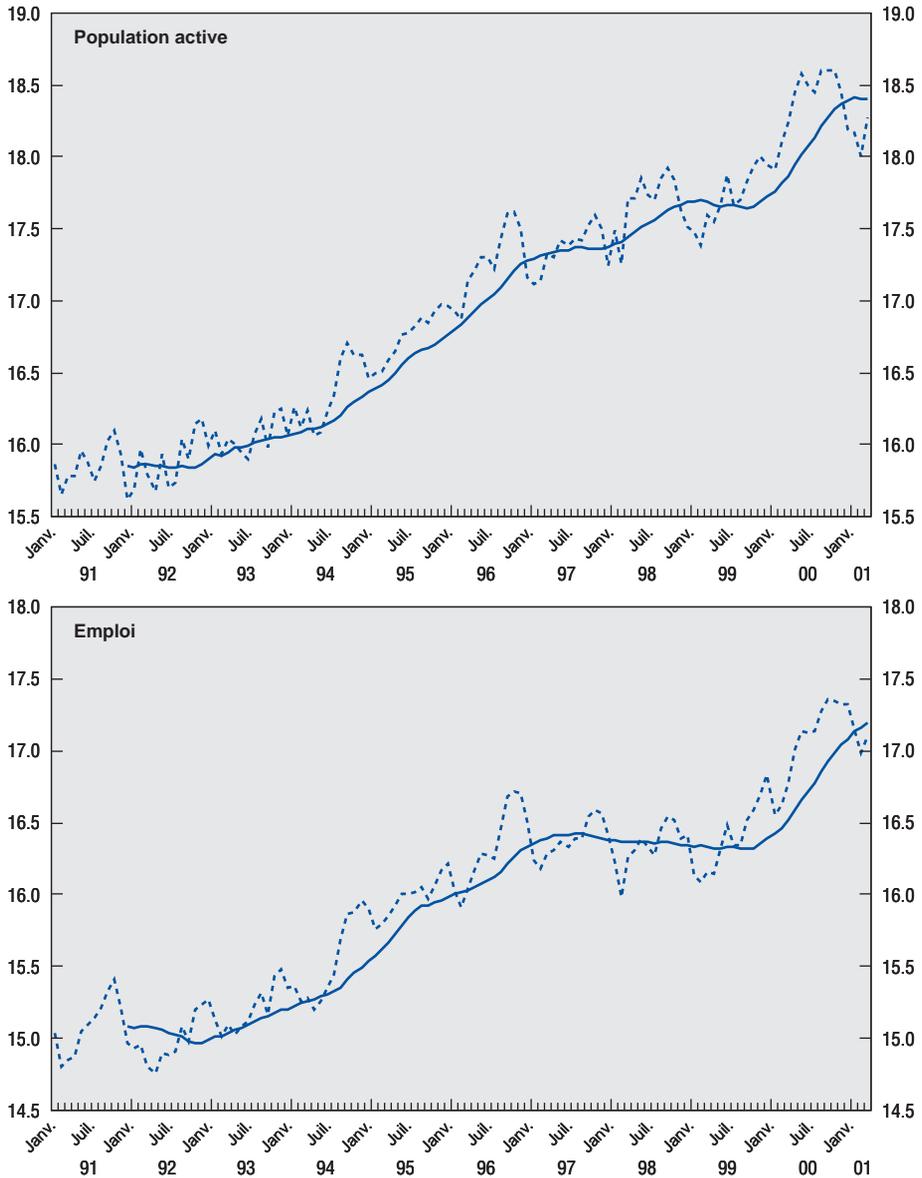
1. Taux moyen de croissance annuelle de l'indice des prix à la consommation.

Source : Autorités nationales ; les chiffres pour 2000 sont provisoires ; les chiffres pour 2001 sont des projections de l'OCDE.

passé lors de la crise asiatique, les exportateurs brésiliens ont bénéficié de la dévaluation du real grâce à de meilleures conditions en matière de crédit et à la fermeté de la demande mondiale d'importations. Mais il n'est pas assuré que cette performance des échanges puisse se pérenniser. En effet, une reprise de la production industrielle brésilienne se traduit généralement par une détérioration de la balance commerciale<sup>21</sup>. En 2000, la croissance des exportations a également induit une poussée des importations de biens intermédiaires (de 24 pour cent en volume). De plus, la spécialisation des échanges est encore dominée par les produits primaires et les biens manufacturés qui sont sensibles aux variations conjoncturelles. Cela met en évidence la fragilité de la position extérieure et la nécessité de mutations structurelles dans le secteur des entreprises et le secteur financier, qui sont analysées plus avant dans les chapitres III et IV.

Si les exportations ont été à l'origine de la croissance en 1999, la deuxième moitié de l'année 2000 a vu une reprise de la demande intérieure due à l'amélioration de la situation sur le marché du travail et à un rebond de l'investissement. L'emploi dans l'industrie a été particulièrement dynamique, avec une croissance d'environ 4.5 pour cent, ainsi que l'emploi dans le secteur informel. D'après une enquête mensuelle sur l'emploi, une moyenne de 700 000 postes ont été créés en 2000. Après plusieurs années de stagnation, le nombre d'emplois créés a rattrapé le niveau de croissance de la population active (voir graphique 14). Le revenu réel s'était redressé quelque peu après son repli de l'année précédente, mais se trouvait encore au-dessous du niveau de fin 1998. La réforme du marché du travail demeure néanmoins une préoccupation importante. Il est en particulier nécessaire d'accroître la productivité du travail et de faire reculer la part du secteur informel dans l'économie en instaurant la liberté syndicale, en encourageant les négociations directes entre syndicats et employeurs, en simplifiant les formalités juridiques relatives aux contrats de travail et en facilitant l'emploi des jeunes. L'investissement dans le capital humain, l'amélioration des politiques sociales et la réforme du secteur agricole sont des priorités à long terme, si l'on veut réunir les conditions d'un développement durable (chapitre V).

**Graphique 14. Population active et emploi<sup>1</sup>**  
Millions



1. Enquête mensuelle sur la population active dans les principales zones métropolitaines (Pesquisa mensal de empregos, PME).

Source : IBGE.

Ces évolutions favorables ont concouru à l'ajustement budgétaire en cours, qui est étroitement tributaire du niveau de l'activité économique. Certaines des réformes envisagées dans le plan de stabilisation de 1998 sont encore à l'étude. On risque de perdre l'influx nécessaire si les bons résultats budgétaires et la stabilité du cours de change suscite une satisfaction complaisante qui casserait l'élan. Le plan de stabilisation proposait une réforme du système fiscal visant à le simplifier, à éliminer les plus graves distorsions (en particulier les impôts en cascade) et à réduire l'ampleur des conflits fiscaux entre les gouvernements des États. En même temps, la réforme prévoyait de maintenir la charge fiscale globale et la répartition actuelle des recettes fiscales entre les différents niveaux d'administration. Ces deux critères associés ont été une source de blocage, qui sont examinés dans le contexte global des relations budgétaires à l'intérieur de la fédération au chapitre qui suit.

## II. Réformes en vue de la viabilité budgétaire à moyen terme

Le Plan Real reconnaissait que la stabilisation macroéconomique reposait pour beaucoup sur la viabilité de la politique budgétaire. Comme on l'a vu dans le chapitre I, le gouvernement avait commencé à prendre des mesures pour améliorer la position des finances publiques, mais une négociation politique laborieuse avait retardé la mise en œuvre totale de ces mesures entre 1996 et 1998. Les améliorations qui avaient été apportées au cadre budgétaire n'ont pas suffi pour faire face aux chocs auxquels le Brésil a été confronté en 1997 et 1998 à la suite des turbulences sur les marchés financiers mondiaux. La brusque chute de l'inflation et le coût élevé des emprunts ont aggravé le déficit budgétaire à tous les niveaux de l'administration et les mécanismes qui auraient permis de compenser ces effets sur d'autres postes de dépenses se sont avérés insuffisants. En conséquence, la dégradation de la position budgétaire, conjuguée à des doutes sur la viabilité du régime de taux de change, ont fait monter les taux d'intérêt à des niveaux record. Cette tension a abouti à la crise de change de 1999, qui a obligé les autorités à prendre une autre orientation.

Le gouvernement a de nouveau concentré son attention sur la politique budgétaire afin de corriger les déséquilibres et de rétablir la crédibilité dans ce domaine. Un plan global de stabilisation budgétaire fut annoncé à la fin de 1998. Le gouvernement s'engageait à obtenir un excédent primaire du budget consolidé pour les trois années suivantes. La nouvelle Loi de responsabilité budgétaire (LRB), votée en mai 2000, était l'un des instruments utilisés pour faire en sorte que la position budgétaire des administrations infranationales concorde avec cet objectif global, bien que cette loi s'applique à tous les niveaux de l'administration. La LRB améliore aussi la transparence des comptes publics et le processus budgétaire. En outre, le nouvel environnement de gestion budgétaire responsable comporte des contrats de restructuration de la dette conclus entre le gouvernement fédéral et la plupart des États. La vague de privatisations et de fermetures des banques des États a contribué au renforcement de la discipline budgétaire. Les récentes réformes administratives accroissent la flexibilité dans la gestion de l'emploi du secteur public, ce qui aidera tous les échelons de la fédération à ajuster leurs dépenses pour respecter leurs nouveaux engagements à

une époque d'assainissement budgétaire. Enfin, le régime général des pensions a été réformé pour améliorer son équilibre actuariel et financier.

Il faut préserver le nouvel environnement de discipline budgétaire si le gouvernement veut consolider la crédibilité qu'il a gagnée par son action décisive. L'issue dépendra de l'application rigoureuse des règles définies par la LRB et de la poursuite des progrès dans la réforme structurelle et budgétaire. En effet, les dispositifs fédéraux existants ont abouti à un budget fédéral rigide, découragé l'utilisation efficiente du partage des recettes et instauré un système excessivement complexe en mettant en place des contributions fédérales multiples et cumulatives affectées aux dépenses sociales (désignées par le terme de « contributions sociales » dans la suite de ce chapitre), et portant notamment sur le chiffre d'affaires et les bénéfices des entreprises, ainsi que sur les transactions financières (voir encadré 6). Il n'est pas facile de réaliser une telle réforme dans les systèmes fédéraux, comme celui du Brésil. Néanmoins, certains États fédéraux de l'OCDE ont réussi à mettre en place des réformes fiscales malgré un cadre institutionnel qui rendait difficile d'obtenir le consensus nécessaire. Pour que ces négociations complexes aient une chance de réussir, il faut que leur champ soit très étendu. Le deuxième grand défi que pose la maîtrise des dépenses publiques au Brésil est la réforme du régime spécial de sécurité sociale pour les fonctionnaires, surtout au niveau des États et des entreprises publiques. Dans l'ensemble, les difficultés dont est assorti l'effort d'assainissement des finances publiques au Brésil ne sont pas très différentes de celles auxquelles ont dû faire face les pays de l'OCDE dans les années 80 (tableau 11).

### **La décentralisation budgétaire et administrative est profondément enracinée au Brésil**

Depuis son indépendance en 1822, le Brésil a une structure fédérale. Même avant cette date, l'administration publique était décentralisée ; ainsi, le système fédéral brésilien s'est édifié en partant du bas. Comme on l'a déjà noté, le Brésil a connu dans son histoire des phases plus ou moins accentuées de décentralisation, généralement liées à un changement politique, mais les États ont toujours joué un rôle clé dans la vie politique et économique (encadré 7). La Fédération brésilienne comporte trois échelons de gouvernement : le gouvernement fédéral, 26 États et un district fédéral (graphique 15) et plus de 5 500 municipalités<sup>22</sup>. A la différence de la plupart des fédérations, la Constitution brésilienne traite les États et les municipalités comme des membres égaux de la fédération, ce qui complique énormément les relations entre le gouvernement fédéral et les autres échelons.

Les gouvernements des États disposent d'une autonomie considérable dans la gestion des impôts les plus importants, en particulier de la taxe sur la valeur ajoutée (ICMS). Cette autonomie est renforcée par le système de transferts

Encadré 6. **Aperçu du système fiscal brésilien**

La part de chaque impôt en pourcentage du PIB de 1999 est donnée entre parenthèses. Les impôts partagés entre les différents niveaux du gouvernement sont signalés par un astérisque.

Impôts sur les biens et services (14.1)	Cotisations (7.3)	Impôts sur le revenu (6.3)	Impôts sur la propriété foncière (0.8)	Impôt sur le commerce extérieur (0.8)
IPI (1.6)*	Cotisations de retraite, régime général (4.7)	IRPF (0.3)*	IPTR (0.02)	ICE (0.8)
IOF (0.5)	Cotisations des fonctionnaires (0.3)	IRPJ (1.3)	IPTU (0.4)	
ICMS (6.7)*	FGTS (1.7)	IRRF (3.9)*	IPVA (0.4)*	
ISS (0.5)	« Contribuições econômicas » (0.1)	ITCD (0.03)		
Cofins (3.1)	« Salário de educação » (0.2)	ITBI (0.08)		
PIS/Pasep (0.9)	Sistem « s » (0.3)	CSLL (0.7)		
CPMF (0.8)				
Cofins	<i>Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social</i>		Contribution sociale pour le financement de la sécurité sociale	
CPMF	<i>Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira</i>		Taxe temporaire sur les transactions financières	
CSLL	<i>Contribuição sobre o Lucro Líquido</i>		Contribution sociale sur les bénéfices des entreprises	
FGTS	<i>Fundo de Garantia por Tempo de Serviço</i>		Fonds d'assurance pour les travailleurs licenciés	
ICMS	<i>Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços</i>		Taxe sur les transactions de biens et services	
ICE	<i>Imposto sobre o Comércio Exterior</i>		Taxe à l'importation et à l'exportation	
IOF	<i>Imposto Sobre Operações Financeiras</i>		Taxe sur les transactions financières	
IPI	<i>Imposto sobre Produtos Industrializados</i>		Taxe sur les produits industriels	
IPTR	<i>Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural</i>		Impôt sur la propriété rurale	
IPTU	<i>Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana</i>		Impôt sur la propriété urbaine	
IPVA	<i>Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores</i>		Taxe sur la possession de véhicules automobiles	
IRPF	<i>Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas</i>		Impôt sur le revenu des personnes physiques	
IRPJ	<i>Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas</i>		Impôt sur le revenu des sociétés	
IRRF	<i>Imposto sobre a Renda Retido na Fonte</i>		Impôt sur le revenu retenu à la source	
ISS	<i>Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza</i>		Taxe sur les services	
ITBI	<i>Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter-vivos</i>		Impôt sur le transfert de propriété	
ITCD	<i>Imposto sobre Transmissão Causa-Mortis e Doação</i>		Impôt sur l'héritage et les donations	
PIS/Pasep	<i>Plano de Integração Social/Programa de Assistência ao Social integration programme/civil servants Servidor Público</i>		Programme d'intégration sociale/programme d'assistance aux fonctionnaires	

Tableau 11. **Volume et structure des dépenses publiques :  
une perspective internationale**

En pourcentage du PIB

**A. Taille de l'administration publique**

		Dépenses totales	Recettes totales	Engagements financiers nets
Brésil	1970-79	19.7	25.4	22.0
	1980-89	24.5	23.7	42.8
	1990-97 <sup>1</sup>	40.1	36.2	52.3
États-Unis	1970-79	29.9	27.9	34.1
	1980-89	33.1	29.0	40.2
	1990-98	33.0	29.7	56.4
UE	1970-79	39.2	36.8	17.4
	1980-89	47.1	42.5	31.2
	1990-98	48.2	43.8	47.3
OCDE	1970-79	32.2	30.0	20.5
	1980-89	37.6	33.9	32.2
	1990-98	39.1	35.8	43.6

**B. Structure des dépenses de l'administration publique**

		Consommation	Transferts	Intérêts	Investissement
Brésil	1970	11.3	9.1	1.7	4.4
	1985	10.4	8.8	12.1	2.5
	1997	15.2	13.0	5.5	2.2
États-Unis	1970	18.5	7.5	2.2	1.3
	1985	17.1	10.3	5.0	1.4
	1998	14.4	11.3	4.2	0.6
UE	1970	16.2	13.1	1.7	4.0
	1985	20.6	19.2	4.8	3.3
	1998	19.8	19.6	4.7	2.1
OCDE	1970	15.7	9.2	1.8	3.0
	1985	17.3	13.9	4.8	2.8
	1998	16.0	15.1	4.3	2.3

1. Les années 92 et 93 sont exclues, du fait de la distorsion des données induite par l'hyperinflation.

Source : OCDE ; IBGE.

inscrit dans la Constitution qui empêche toute interférence du gouvernement central. Pour leurs besoins de financement, ils pouvaient dans le passé avoir recours aux banques publiques des États (aujourd'hui privatisées ou en cours de privatisation). Les États gèrent aussi certaines grandes entreprises publiques non financières. Les gouvernements infranationaux jouissent également d'une large autonomie financière, puisqu'ils ont chacun leur exécutif et leur Parlement. Au niveau fédéral, les États sont représentés à égalité au Sénat (3 Sénateurs chacun), système qui donne 74 pour cent des sièges à 43 pour cent de la population.

### Encadré 7. **Panorama historique du fédéralisme budgétaire au Brésil**

La structure fédérale du Brésil, qui date de l'ère coloniale, n'a pas beaucoup changé. Les terres concédées par la Couronne portugaise (*capitanias*) furent transformées par décret en provinces de l'Empire du Brésil, puis en une fédération d'États, la « Vieille République » du Brésil.

La décentralisation politique et administrative a des racines profondes, étant donné les phases successives de centralisation et de décentralisation que le Brésil a connues dans son histoire. On peut distinguer six périodes depuis la déclaration d'indépendance en 1822 : l'Empire du Brésil (1824-1889) ; l'ancienne République (1889-1930) ; l'ère Getulio Vargas (1930-1945) ; la République démocratique (1945-1964) ; le régime militaire (1964-1985) ; le récent retour à la démocratie (commencé en 1985).

La Fédération, qui a commencé à prendre forme sous l'empire (1824-1889), était caractérisée par une centralisation du pouvoir politique et de la gestion budgétaire. Les gouverneurs des provinces désignés par le gouvernement central et les administrations provinciales n'étaient pas représentés au Parlement national. Toutes les principales responsabilités publiques (défense, relations internationales, politique monétaire et administration fiscale) étaient du ressort du gouvernement central.

La pression émanant de la puissante oligarchie des producteurs de café à S. Paulo amena la création de la Vieille République (*Republica Velha*, 1889-1930). Les groupes d'intérêt dominants dans les États prirent le contrôle de toutes les questions politiques fédérales. Une nouvelle Constitution transforma les provinces en États, leur permettant d'avoir leur propre Constitution et d'élire leur gouverneur. Les États purent accéder aux garanties publiques pour le crédit à l'exportation. Sur le plan budgétaire, ils furent autorisés à opérer un prélèvement sur les exportations, principales sources de recettes à l'époque à cause de l'extension du commerce du café.

Les dissensions entre États et la crise économique aboutirent en 1930 à un coup d'État qui amena la dictature de Getulio Vargas (1937-1945). Les administrations infranationales et leurs organes exécutifs et législatifs furent abolis et le pouvoir politique fût à nouveau centralisé. Toutefois il n'y eut pas de centralisation budgétaire, car la part des provinces dans les recettes fiscales resta pratiquement inchangée pendant les premières années de la dictature. La Constitution de 1934 instaura une taxe à la consommation et un impôt sur le revenu pour le gouvernement fédéral, une taxe sur les ventes pour les provinces, enfin une patente, un impôt sur la propriété urbaine et des redevances sur les services publics pour les municipalités. Les recettes fiscales fédérales s'accroissent relativement plus vite étant donné que les impôts fédéraux étaient dans une grande mesure prélevés sur une base intérieure dynamique et à cause de l'importance croissante des contributions sociales qui étaient prélevées par le gouvernement fédéral.

Encadré 7. **Panorama historique du fédéralisme budgétaire au Brésil** (suite)

L'organisation globale de la politique économique resta pratiquement inchangée pendant la république libérale qui suivit la dictature de Vargas (1945-1964). La décentralisation budgétaire s'accrut avec la mise en place d'un système de partage fiscal dans la Constitution de 1947.

L'instabilité politique finit par amener un nouveau coup d'État militaire et la création d'un régime militaire autoritaire (1964-1985). Les élections démocratiques des gouverneurs des États et des maires des grandes villes furent suspendues, pour n'être rétablies que pendant les années 80. Le pouvoir politique fut centralisé. La gestion des impôts fut également centralisée mais le système de transferts intergouvernementaux fut à nouveau renforcé. L'impôt fédéral sur le revenu et la taxe fédérale sur les produits industriels furent utilisés pour financer deux nouveaux fonds : le Fonds de participation des États (FPE) et le Fonds de participation des municipalités (FPM). Ces fonds étaient conçus comme des instruments de redistribution du revenu. Les transferts affectés à un emploi déterminé et les opérations de crédit devinrent également une source essentielle de financement pour les autorités infranationales. De ce fait, le recours au financement discrétionnaire donna lieu à un comportement budgétaire irresponsable. L'opposition des États et des municipalités amena graduellement une nouvelle vague de décentralisation politique. Une loi sur les partis politiques approuvée pendant les années 80 (notamment la méthode de désignation des candidats) les incita à décentraliser leur structure. En outre, les élections au Parlement national furent fondées sur des représentants régionaux, ce qui conféra un grand pouvoir politique aux politiciens locaux.

Le rétablissement de la démocratie (1985) accéléra encore le processus de décentralisation politique. Celui-ci fut renforcé par la Constitution de 1988, qui augmenta aussi notablement la part de l'impôt à laquelle les administrations infranationales avaient droit, dans le but surtout d'appuyer le rôle croissant qu'elles jouaient dans la protection sociale. Les législateurs, face au dilemme qui consistait à transférer les recettes fiscales aux administrations infranationales (au bénéfice des États ou municipalités riches) tout en redistribuant le revenu en faveur des régions pauvres, choisirent d'accroître les transferts aux deux niveaux. En conséquence, le gouvernement fédéral perdit la maîtrise de la politique budgétaire dans la mesure où il devait transférer des ressources importantes aux administrations infranationales, sans aucun moyen de les contraindre à une discipline en matière de dépenses.

L'approbation du Sénat est requise pour tous les projets de loi et amendements à la Constitution votés par la chambre basse ou chambre des députés. Le Sénat décide aussi des questions relatives à la dette des États et est habilité à voter des exemptions. Enfin, chaque État possède un système judiciaire séparé.

Graphique 15. Les États du Brésil



En pourcentage (Brésil = 100)

	Part du PIB	PIB 1997/ habitant, en \$EU de 1999	Part de la population		Part du PIB	PIB 1997/ habitant, en \$EU de 1999	Part de la population
<b>Nord</b>	<b>4.4</b>	<b>1 801</b>	<b>7.2</b>	<b>Nord-Est</b>	<b>13.1</b>	<b>1 364</b>	<b>28.5</b>
Acre	0.2	1 424	0.3	Alagoas	0.7	1 173	1.7
Amapá	0.2	2 060	0.2	Bahia	4.3	1 580	8.0
Amazonas	1.7	3 180	1.5	Ceará	2.0	1 379	4.3
Pará	1.7	1 413	3.5	Maninhão	0.9	760	3.3
Rondônia	0.5	1 814	0.8	Paraíba	0.8	1 138	2.1
Roraima	0.1	1 325	0.2	Pernambuco	2.7	1 703	4.7
Tocantins	0.2	864	0.7	Piauí	0.5	850	1.7
<b>Centre-Ouest</b>	<b>6.2</b>	<b>2 738</b>	<b>6.7</b>	Rio Grande do Norte	0.8	1 395	1.6
Distrito Federal	2.3	5 746	1.2	Sergipe	0.6	1 586	1.0
Goiás	1.8	1 874	2.9	<b>Sud-Est</b>	<b>58.6</b>	<b>4 066</b>	<b>42.7</b>
Mato Grosso	1.1	2 172	1.4	Espírito Santo	1.9	3 083	1.8
Mato Grosso do Sul	1.1	2 566	1.2	Minas Gerais	10.0	2 799	10.6
<b>Sud</b>	<b>17.7</b>	<b>3 501</b>	<b>15.0</b>	Rio de Janeiro	11.2	3 911	8.5
Paraná	6.1	3 136	5.7	São Paulo	35.5	4 824	21.7
Rio Grande do Sul	7.9	3 847	6.1				
Santa Catarina	3.7	3 489	3.1				

Source : IBGE.

L'autonomie relative des autorités infranationales se reflète dans la stabilité de leur part des recettes fiscales. Celle-ci est comparable à la part moyenne constatée dans les États fédéraux de l'OCDE (tableau 12). Néanmoins, elle serait beaucoup plus élevée au Brésil si la part des contributions sociales prélevées par le gouvernement central n'avait pas augmenté notablement. Il s'agit d'un certain nombre de nouveaux prélèvements, comme la taxe sur les transactions financières (CPMF), préaffectée aux dépenses sociales, qui n'est pas partagée avec les administrations locales (voir ci-dessous). Du côté des dépenses, les administrations des États et des collectivités locales en représentent environ 32 pour cent, soit un peu moins que la moyenne des États fédéraux de l'OCDE (tableau 13). Bien que la Constitution de 1988 ait mis l'accent sur le transfert de responsabilités et de ressources aux autorités locales, il existe une marge de dévolution plus importante que dans les États fédéraux de l'OCDE.

### **La répartition des impôts a accru l'autonomie des autorités locales et aggravé les disparités entre États**

Les recettes des administrations infranationales viennent de leurs propres prélèvements, de leur part des impôts en vertu de la Constitution et, dans une mesure bien moindre de subventions globales. De cette façon, ces administrations disposent de larges bases d'imposition susceptibles de fournir des recettes substantielles (voir tableau 14). Notamment, la taxe à la valeur ajoutée sur les biens et services (*Imposto sobre Comercialização de Mercadorias e Serviços*)

Tableau 12. **Parts des recettes fiscales par niveau d'administration**  
Pourcentage

	Fédéral ou central <sup>1</sup>		Cotisations sociales <sup>3</sup>		Infranational	
	1985-90	1991-98	1985-90	1991-98	1985-90	1991-98
Australie	80.6	77.3	0	0	19.4	22.7
Autriche	45.4	45.3	32.5	34.3	22.1	20.4
Belgique	52.6	35.6	32.8	33.4	14.6	31.1
Canada	41.9	39.9	13	13.9	45.0	46.2
Allemagne	31.4	30.9	37	39.3	31.6	29.8
Mexique	85.9	81.1	12.4	15.9	1.7	3.0
Suisse	29.6	27.8	31.6	35.8	38.8	36.4
États-Unis	41.8	42.0	25.5	25.1	32.8	32.9
Moyenne des pays fédéraux de l'OCDE <sup>2</sup>	51.2	47.5	23.1	24.7	25.7	27.8
<b>Brésil</b>	<b>38.7</b>	<b>27.8</b>	<b>32.1</b>	<b>41.4</b>	<b>29.2</b>	<b>30.9</b>

1. Y compris les niveaux supranationaux.

2. Moyenne non pondérée.

3. Les cotisations de sécurité sociale, qui comprennent pour le Brésil les contributions sociales fédérales préaffectées ne faisant pas l'objet d'un partage (voir texte).

Source : *Statistiques des recettes publiques des pays Membres de l'OCDE*, Secretaria do Tesouro Nacional.

Tableau 13. Parts des dépenses totales par niveau d'administration<sup>1</sup>

	Central		États		Local	
	1985-90	1991-97	1985-90	1991-97	1985-90	1991-97
Australie	59.4	59.4	34.9	35.1	5.6	5.4
Autriche	70.1	69.1	13.5	14.0	16.5	17.0
Belgique	88.6	89.0	0.0	0.0	11.4	11.0
Canada	43.3	42.0	41.3	42.3	15.5	15.6
Allemagne	58.7	59.4	24.4	24.0	16.9	16.7
Mexique	86.9	72.8	10.4	22.4	2.7	4.8
Suisse	n.d.	51.5	n.d.	28.0	n.d.	20.5
États-Unis	56.9	53.7	22.9	25.3	20.2	21.0
Moyenne des pays fédéraux de l'OCDE <sup>2</sup>	66.3	62.1	21.1	23.9	12.7	14.0
<b>Brésil</b>	<b>67.9</b>	<b>68.3</b>	<b>23.5</b>	<b>21.6</b>	<b>8.6</b>	<b>10.0</b>

1. La dernière année est 1998 pour l'Australie et 1995 pour le Canada.

2. Moyenne non pondérée.

Source : Statistiques financières internationales, FMI.

Tableau 14. Répartition des impôts entre les niveaux d'administration<sup>1</sup>

Administration fédérale	États	Administrations locales
Taxe sur les produits industriels ( <i>Imposto sobre Produtos Industrializados, IPI</i> )	Taxe sur les transactions de biens et services ( <i>Imposto sobre Comercialização de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação, ICMS</i> )	Taxe sur les services ( <i>Imposto Sobre Serviços, ISS</i> )
Impôt sur le revenu des personnes physiques et sur le revenu des sociétés ( <i>Imposto sobre Renda de Pessoas Físicas, IRPF, e Jurídicas, IRPJ</i> )	Taxe sur la possession de véhicules automobiles ( <i>Imposto sobre Veículos Automotores, IPVA</i> )	Impôt sur le transferts de propriété entre vifs ( <i>Imposto sobre Transmissão de Bens Inter-vivos, ITBI</i> )
Taxe sur les transactions financières ( <i>Imposto sobre Operações Financeiras, IOF</i> )	Impôt sur l'héritage et les donations ( <i>Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Causa Mortis, ITCD</i> )	Impôt sur la propriété urbaine ( <i>Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana, IPTU</i> )
Impôt sur la propriété rurale ( <i>Imposto Territorial Rural, ITR</i> )		
Taxe à l'importation ( <i>Imposto sobre Exportação, IE</i> )		
Impôt sur la fortune ( <i>Imposto sobre Grandes Fortunas, IGF</i> )		

1. Ne comprend pas les contributions sociales de l'administration fédérale sur le chiffre d'affaires et les bénéfices des sociétés et les transactions bancaires.

Source : OCDE.

*de Transporte e Comunicação* ou ICMS) représente 87 pour cent des recettes fiscales des États<sup>23</sup> et un quart des recettes totales du pays. Les collectivités locales gèrent aussi un impôt sur la propriété urbaine et une taxe sur les services qui s'appliquent surtout aux capitales des États. Les administrations infranationales disposent d'une liberté considérable pour fixer les taux d'imposition et leur assiette (ce qui risque de changer, voir ci-dessous). L'impôt sur la propriété rurale est fédéral, même s'il serait plus logique qu'il incombe aux administrations locales. La raison en est l'inefficacité de l'administration fiscale dans les zones rurales et le désir du gouvernement fédéral d'utiliser cet impôt comme instrument de réforme agraire (voir chapitre V).

Comme les États ont la maîtrise des impôts qui ont l'assiette la plus large, ces recettes dominent leurs revenus. Elles représentent en effet une moyenne pondérée de 75 pour cent des recettes disponibles. Toutefois, la concentration de l'activité économique dans les régions du Sud et du Sud-Est ainsi que dans quelques grandes municipalités donne naissance à des capacités de collecte très différentes selon les unités de l'administration. En conséquence, la moyenne pondérée cache d'importantes différences entre États. Sur une base non pondérée, les recettes propres ne représentent que 56 pour cent du total, ce qui implique que les recettes partagées et les transferts jouent un rôle important dans un certain nombre d'États (tableau 15). C'est particulièrement vrai pour les régions les plus pauvres du Nord, du Nord-Est et du Centre-Ouest. Par exemple, les recettes fiscales moyennes par habitant dans les États et municipalités du Sud-Est représentent de cinq à six fois la moyenne des États du Nord. Seules quelques grandes municipalités, surtout des capitales d'États, peuvent lever des sommes importantes à partir de leurs propres impôts.

### ***Les États moins développés sont très dépendants du partage des recettes***

Étant donné les disparités décrites ci-dessus, la Constitution a prescrit un certain partage des impôts. Cela a rendu le système quelque peu rigide, mais aussi engendré un flux stable de ressources vers les administrations infranationales, qui aurait dû faciliter la planification des ressources financières et des investissements. Ce partage des recettes concerne des impôts collectés au niveau fédéral et au niveau des États. Le mécanisme le plus important est le partage indirect qui regroupe les recettes fédérales en cinq fonds et les redistribue sur la base du revenu et de la population des États. Le tableau 16 montre la composition des fonds et les principaux critères d'affectation<sup>24</sup>. Le gouvernement fédéral transfère 47 pour cent des recettes au titre des impôts sur les sociétés et sur le revenu des personnes physiques et 57 pour cent des recettes de sa taxe à la valeur ajoutée sur les biens manufacturés aux administrations infranationales. En 1999, cette redistribution représentait environ 4 pour cent du PIB.

Tableau 15. **Structure des recettes des administrations infranationales, 1997**  
Pourcentage

Subdivisions fédérales	Administration des États			Administrations locales		
	Ressources propres	Impôts partagés	Autres transferts	Ressources propres	Impôts partagés	Autres transferts
<b>Région du Nord</b>	42.8	51.8	5.4	15.7	69.1	15.2
Rondônia	57.3	40.1	2.6	11.6	68.8	19.6
Acre	10.6	86.1	3.3	9.8	72.2	18
Amazonas	72.4	22.0	5.6	26.0	62.3	11.7
Roraima	12.8	84.9	2.3	17.1	54.3	28.6
Pará	42.7	46.2	11.1	14.1	69.8	15.3
Amapá	10.7	86.3	3.0	13.2	76.5	10.3
Tocantins	21.8	77.9	0.3	6.7	79.5	13.8
<b>Région du Nord-Est</b>	51.1	43.2	5.7	12.6	69.6	17.8
Maranhão	28.6	65.0	6.4	8.4	65.2	16.4
Piauí	34.1	62.3	3.6	7.1	67.6	25.3
Ceará	54.3	40.9	4.8	9.9	63.8	26.3
Rio Grande do Norte	44.5	51.1	4.4	11.0	62.4	26.6
Paraíba	42.7	53.4	3.9	6.9	83.7	9.4
Pernambuco	61.7	33.0	6.3	18.8	66.3	14.9
Alagoas	39.7	54.4	5.9	11.7	74.1	14.2
Sergipe	38.6	57.7	3.7	13.9	69.0	17.1
Bahia	62.8	29.9	7.3	13.8	74.2	12
<b>Région du Centre-Ouest</b>	76.4	15.1	8.5	27.2	–	–
Mato Grosso do Sul	75.2	18.8	6.0	21.1	–	–
Mato Grosso	71.5	22.0	7.5	10.7	–	–
Goiás	75.7	18.4	5.9	17.4	–	–
Distrito Federal	81	6.3	12.7	33.8	–	–
<b>Région du Sud-Est</b>	87.8	2.7	9.5	31.4	51.5	17.1
Minas Gerais	79.8	8.4	11.8	18.5	62.1	19.4
Espírito Santo	79.7	10.6	9.7	19.6	69.8	10.6
Rio de Janeiro	84.2	3.1	12.7	40.4	43.6	16
São Paulo	91.4	0.5	8.1	33.3	49.6	17.1
<b>Région du Sud</b>	76.6	7.5	14.9	20.4	61.8	17.8
Paraná	77.5	10.1	12.4	23.9	57.0	19.1
Santa Catarina	77.8	6.6	15.6	19.7	64.2	16.1
Rio Grande do Sul	77.6	6.0	16.4	17.6	65.1	17.3
Brésil – Moyenne pondérée	75.1	15.8	9.1	25.8	50.6	23.6
Brésil – Moyenne non pondérée	55.8	37.1	7.2	16.9	66.1	17.2

Source : Ministerio da Fazenda ; OCDE.

Le second mécanisme de partage est l'attribution directe aux États et aux municipalités des recettes fédérales prélevées sur leur territoire. Le gouvernement fédéral transfère 30 pour cent des recettes de la taxe sur les opérations financières portant sur l'or (IOF-ouro) et toutes les recettes de l'impôt sur le revenu prélevé à la source sur les fonctionnaires des États. Il transfère aussi aux administrations locales 70 pour cent de l'IOF-ouro prélevé sur leur territoire, le produit

Tableau 16. **Les systèmes de partage indirect des impôts fédéraux**  
**Constitution des fonds**  
 En pourcentage des recettes

Fonds	Part de l'impôt fédéral sur le revenu (IR)	Part de la taxe fédérale sur les produits industriels (IPI)
Fonds de participation des États (FPE) <sup>1</sup>	21.5	21.5
Fonds de participation des municipalités (FPM) <sup>1</sup>	22.5	22.5
Fonds constitutionnel du Nord (FNO)	1.8	1.8
Fonds constitutionnel du Nord-Est (FNE)	0.6	0.6
Fonds constitutionnel du Centre-Ouest (FCO)	0.6	0.6
Compensation pour l'exportation de produits industrialisés (FPEX) <sup>2</sup>	–	10.0
Total des recettes partagées	47.0	57.0

<b>Répartition des fonds</b>	
FPE <sup>3</sup>	FPM <sup>4</sup>
52.5 pour cent aux États de la région du Nord-Est	35.3 pour cent aux municipalités du Nord-Est
25.4 pour cent aux États de la région du Nord	31.2 pour cent aux municipalités du Sud-Est
8.5 pour cent aux États de la région du Sud-Est	17.5 pour cent aux municipalités du Sud
7.1 pour cent aux États de la région du Centre-Ouest	8.5 pour cent aux municipalités du Nord
6.4 pour cent aux États de la région du Sud	7.5 pour cent aux municipalités du Centre-Ouest

1. 15 pour cent du fonds sont destinés au Fonds pour l'éducation (FUNDEF).

2. Les administrations des États transfèrent 25 pour cent des recettes qu'elles tirent de ce fonds aux administrations locales.

3. La répartition entre États obéit à un coefficient fixé par la loi.

4. 10 pour cent du total vont aux capitales des États et 3.6 pour cent aux municipalités dont la population est supérieure à 156 216 habitants. Le reliquat est réparti en fonction de la population en privilégiant les municipalités les moins peuplées.

Source : OCDE.

intégral de l'impôt sur le revenu des fonctionnaires municipaux et 50 pour cent des recettes de l'impôt sur la propriété rurale (ITR), ainsi que certaines ressources en vertu de la Loi complémentaire n° 87/96. Il existe aussi un partage direct des recettes entre l'administration des États et des municipalités. Ainsi les États transfèrent 25 pour cent des recettes de leur taxe à la valeur ajoutée (ICMS) et 50 pour cent de celles prélevées sur les véhicules automobiles (IPVA) aux administrations locales. Au total, les transferts intra-étatiques représentaient quelque 2 pour cent du PIB en 1999.

### Les dispositifs fédéraux ont provoqué une rigidité budgétaire et des distorsions fiscales

La rigidité des transferts fédéraux et des dépenses sociales requises par la Constitution de 1988 a limité la portée de l'action du gouvernement central en matière de politique budgétaire. Pour donner un exemple, les dépenses discrétionnaires du gouvernement fédéral en 2000, c'est-à-dire après le paiement du

personnel et les transferts obligatoires, ne représentaient qu'environ 20 pour cent de ses recettes. Or, cette part doit couvrir toutes les autres dépenses, y compris celles consacrées à la santé, à l'éducation et à l'investissement. Pendant les années 90, cette rigidité s'est traduite par une décentralisation progressive des dépenses sociales obligatoires, le gouvernement fédéral ayant de plus en plus recours aux sources de recettes non partagées pour se donner une marge de manœuvre dans l'application de sa politique macroéconomique. La situation financière des États, soumis à des responsabilités accrues en matière de dépenses sociales et sans sources supplémentaires de recettes, devint de plus en plus problématique. Dans la pratique, il n'existait pas de contraintes effectives sur les budgets infranationaux et l'on s'attendait généralement à ce que le gouvernement fédéral renfloue les États en difficulté. Comme on l'a vu au chapitre I, la désinflation rapide exacerbait la situation en privant tous les niveaux d'administration de l'accès aux sources inflationnistes de financement.

### ***Les dépenses ont été décentralisées...***

Si le gouvernement fédéral assure 80 pour cent des transferts sociaux et 90 pour cent du service de la dette, les administrations infranationales ont d'importantes responsabilités dans le domaine des dépenses. Elles assurent en effet 62 pour cent des dépenses de personnel (à l'exclusion des pensions), 71 pour cent des autres dépenses courantes et 78 pour cent des investissements publics en capital fixe.

Cette répartition reflète un processus progressif et inégal de décentralisation qui a commencé avant même 1988 (tableau 17), en réaction davantage aux difficultés que le gouvernement central éprouvait dans la fourniture des services publics qu'à un processus de décentralisation organisé. En fait, la Constitution ne contient pas d'attribution explicite des fonctions aux divers niveaux de l'administration. Ce domaine aurait dû être réglementé par une législation qui n'a jamais vu le jour. La dévolution inégale des services répondait dans une grande mesure aux disparités sociales et économiques entre les États et les municipalités, qui empêchaient tout transfert uniforme de responsabilité des dépenses à toutes les unités de l'administration. En outre, comme ladite dévolution ne s'accompagnait pas toujours d'un transfert de personnel et d'équipements, cette évolution a amené une augmentation des dépenses publiques<sup>25</sup>.

De fait, le pouvoir discrétionnaire étendu et l'absence de conditionnalité dans l'emploi des ressources n'ont pas assuré l'égalité du niveau et de la qualité des services publics selon les États. Néanmoins, dans le domaine de la santé et de l'éducation, la décentralisation a fait l'objet d'une planification plus rigoureuse. Un amendement à la Constitution assignant la responsabilité de l'éducation de base aux collectivités locales a été adopté et les mécanismes de transfert de ressources aux administrations prestataires, conditionnés par la qualité des

Tableau 17. Attribution des responsabilités aux divers niveaux de l'administration

Fonction des dépenses	Responsabilité des politiques et du contrôle	Responsabilité de la prestation
Défense	F	F
Affaires extérieures	F	F
Commerce extérieur	F	F
Politiques monétaire et financière	F	F
Immigration	F	F
Réseau routier national	F	F
Réseau routier inter-États	F	F, E
Sécurité sociale	F	F, E, L
Chemins de fer et aéroports	F	F, E
Ressources naturelles	F	F, E
Politiques sectorielles	F, E	F, E
Protection de l'environnement	F, E	F, E
Santé	F, E	F, E, L
Aide sociale	F, E	F, E, L
Police	F, E	F, E, L
Éducation	F, E, L	F, E, L
Protection contre les incendies	F, E	E
Adduction d'eau et assainissement	F	E, L
Réseau routier des États	E	E
Réseau routier local	E	L
Parcs et loisirs	L	L

1. F = fédéral ; E = États ; L = local.

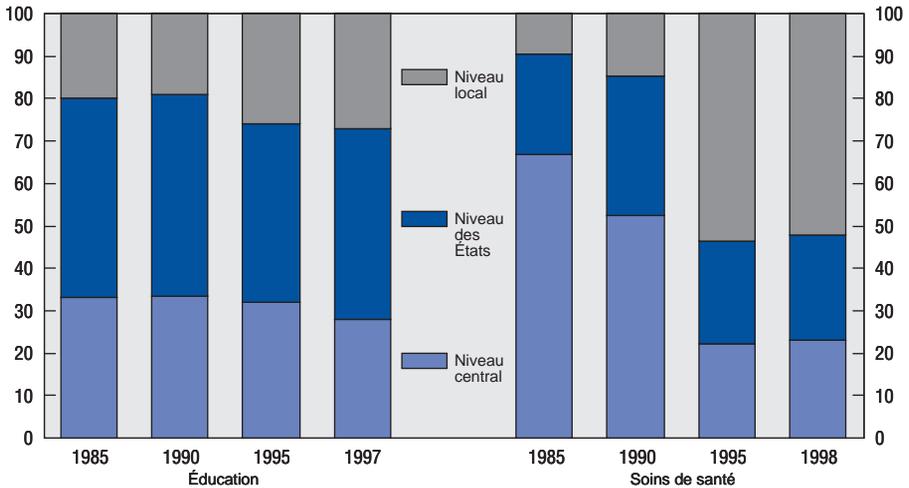
Source : Affonso et Raimundo (1996). J.R. Affonso et J.C. Raimundo, 1996, *Federalismo Fiscal no Brasil* – Breves. Notas – Ministerio da Fazenda – Seminario sobre Gestão da Despesa Pública (Brasília, mars).

services fournis, ont été mis en place. En conséquence, la décentralisation est très importante dans la santé et l'éducation (graphique 16) et elle a amélioré la couverture et la qualité des services (voir chapitre V).

### ... mais les contrôles financiers n'ont pas été appliqués rigoureusement

Le Brésil applique depuis un certain temps divers contrôles sur les emprunts infranationaux, généralement sous la forme de plafonds sur la part du service de la dette dans les recettes nettes et sur l'augmentation de la dette publique<sup>26</sup>. Toutefois, les autorités infranationales avaient facilement accès au crédit, comme en témoigne leur volumineux endettement. Étant donné que les taux d'intérêt réels sont traditionnellement élevés au Brésil, cet endettement a constitué une source importante de déséquilibre budgétaire pour les États et les grandes municipalités. Si le nombre de contrôles a augmenté depuis 25 ans, ils n'étaient pas appliqués très rigoureusement avant le programme de restructuration de la dette de 1997 (voir encadré 8). A la suite des crises financières et des opérations fédérales de sauvetage, ils sont en général devenus plus stricts. Toutefois, des situations financières périlleuses ont souvent donné lieu à des délais de grâce non officiels qui ont rendu les contrôles inopérants<sup>27</sup>.

Graphique 16. Dépenses de santé et d'éducation par niveau d'administration  
En pourcentage du total



Source : Ministério de Saúde, Ministério da Educação.

Il faut souligner que les conditions irréalistes de l'emprunt, ou des limites budgétaires excessivement étroites (dans le sens où elles rendaient impossible le fonctionnement normal des administrations infranationales), avaient dans la pratique entraîné soit une absence de respect des contraintes financières, soit la création de nouveaux mécanismes fédéraux pour les contourner. Ainsi, les 20 dernières années ont vu plusieurs tentatives du gouvernement fédéral pour mettre en place des plafonds d'emprunt, qui ont été ensuite contournées par de nouvelles facilités de crédit (généralement à caractère temporaire) et se sont finalement traduites par des sauvetages financiers.

Le partage des recettes a faussé les incitations de la politique fiscale fédérale. En effet, comme on l'a vu, il a rendu les contributions sociales plus intéressantes comme sources de recettes que des impôts à effet moins distorsif comme l'impôt sur le revenu. Le système peut aussi comporter des incitations négatives pour les administrations infranationales, dans la mesure où il réduit l'effort de collecte dans les États ou les municipalités qui dépendent beaucoup du partage<sup>28</sup>. Les mécanismes de redistribution des recettes par l'intermédiaire du Fonds de participation des municipalités ont aussi amené la prolifération de celles-ci. Dans les dix années qui ont suivi 1988, le nombre de municipalités a en effet augmenté, passant de 4 112 à 5 507, mais beaucoup d'entre elles étaient trop petites et ne se sont pas avérées financièrement viables<sup>29</sup>.

### Encadré 8. Récentes opérations fédérales de sauvetage et de restructuration de la dette des administrations infranationales

Le gouvernement fédéral brésilien a mené des opérations de restructuration de la dette trois fois dans un intervalle de dix ans<sup>1</sup>. En 1989, il a pris en charge 10.5 milliards de BRL sur la dette extérieure des États. En 1993, 39.4 milliards de BRL sur la dette des États envers les intermédiaires financiers fédéraux ont été refinancés. Enfin, en 1997, un programme de restructuration de la dette obligatoire des États a été mis en route ; en 1999, 87 milliards de BRL avaient été refinancés<sup>2</sup>.

L'accumulation de dettes par les administrations infranationales a commencé pendant les années 70 avec l'accès facile aux emprunts extérieurs, qui était encouragé comme moyen de financer un déficit croissant des paiements courants. Quand les marchés extérieurs sont devenus moins accessibles au cours des années 80 et que des contrôles ont été mis en place pour limiter l'offre de crédit des établissements financiers privés, les intermédiaires financiers publics fédéraux ont fourni des facilités d'accès au crédit. L'émission d'obligations a constitué aussi une source importante de financement pour les grands États et municipalités. Quand l'endettement s'est notablement accru, les administrations des États n'ont plus eu le droit d'emprunter auprès de leurs banques et les prêts bancaires aux fournisseurs des États garantis par leur gouvernement ont été interdits. Les opérations de crédit ont été limitées à 10 pour cent des recettes nettes et le crédit bancaire sur les recettes escomptées (ARO) limité à 15 pour cent des recettes nettes. La Banque centrale a également gelé le crédit des établissements financiers au secteur public non financier aux niveaux de 1987. A la même époque, le gouvernement fédéral a accordé un allègement global de la dette. En 1989, il a pris en charge la dette extérieure des États et l'a refinancée par un engagement équivalent en monnaie nationale, assorti d'une échéance de 20 ans, de taux d'intérêt réels égaux à ceux de la dette extérieure fédérale et d'un délai de grâce de cinq ans.

En 1991, la Banque centrale a autorisé l'échange d'obligations émises par elle contre des obligations des États, et autorisé les fonds de placement à acheter des obligations des autorités infranationales. En conséquence, la dette obligatoire des États s'est accrue de 40 pour cent en termes réels entre 1991 et 1993. En 1993, les émissions d'obligations par les États ont été interdites, bien qu'ils aient pu continuer à en émettre pour couvrir les sommes dues à la suite d'actions judiciaires et reconduire la dette existante. En conséquence, les États ont réclamé un nouveau sauvetage financier. En 1993, leur dette envers les intermédiaires financiers fédéraux a été restructurée avec une nouvelle échéance de 20 ans, un taux d'intérêt réel de 6.5 pour cent et sans délai de grâce. A la même époque, un plafond a été imposé au ratio du service de la dette aux recettes nettes et les engagements dépassant ce plafond ont été automatiquement capitalisés. A mesure que le nombre d'obligations des États a augmenté, elles sont devenues moins liquides et les Banques des États ont été obligées de les détenir, ce qui a

Encadré 8. **Récentes opérations fédérales de sauvetage et de restructuration de la dette des administrations infranationales** (suite)

dégradé leur équilibre financier. En 1994, la Banque centrale a de nouveau autorisé un échange d'obligations des États contre ses propres obligations pour prévenir une crise bancaire et, à la fin de 1994, elle détenait 30.6 milliards de BRL (prix de 1998) en obligations des États.

Au cours de la seconde moitié des années 90, la situation financière des administrations infranationales s'est nettement dégradée. Ce phénomène était provoqué par les principaux facteurs suivants : impossibilité de recourir à l'inflation pour équilibrer les budgets, fin du délai de grâce sur la dette extérieure restructurée, hausse des taux d'intérêt réels sur la dette non rééchelonnée<sup>3</sup> et une augmentation salariale de plus de 40 pour cent pour les employés du secteur public en 1995 (quand l'inflation baissait rapidement). La capitalisation du service de la dette a entraîné une escalade de l'endettement. Les emprunts à court terme auprès des banques commerciales aux taux d'intérêt du marché garantis par les recettes futures ont considérablement augmenté (avances sur recettes futures ou ARO) et les arriérés de paiement envers les fournisseurs se sont accumulés.

En rupture avec les politiques précédentes, le gouvernement fédéral a proposé en 1997 un programme de restructuration de la dette pour les États sur la base de contrats bilatéraux et de l'engagement pris par les États d'assainir leurs budgets. La dette des États envers les banques et la dette obligatoire ont été remplacées par des bons du Trésor. La dette des États envers le Trésor a été refinancée sur 30 ans à un taux d'intérêt réel de 6 pour cent par an. Un plafond de 13 pour cent des recettes nettes (15 pour cent dans certains cas) a été imposé pour le service annuel de la dette. Il a fallu utiliser des ventes d'actifs des États (entreprises et banques publiques) pour annuler au moins 20 pour cent de la dette. Les États se sont engagés à ajuster leur endettement à leurs recettes selon un calendrier défini (entre 6 et 19 ans selon l'État) et à fixer des limites contractuelles aux dépenses consacrées aux salaires et à l'investissement. En cas de non-respect, ils perdent l'accès au taux préférentiel d'intérêt ; de plus, les recettes de l'ICMS et des transferts du FPE ont été nanties pour garantir le service de la dette des États.

1. Cet encadré se fonde sur les documents de Bevilaqua (1999).

2. Les chiffres pour 1989 et 1993 sont donnés aux prix de décembre 1998 et ceux du programme de 1997 aux prix de 1999.

3. Les taux réels dépassaient en moyenne 30 pour cent par an en 1995.

### ***Le système fiscal est excessivement complexe et engendre des distorsions***

La structure fiscale au Brésil s'est constituée dans un contexte d'instabilité macroéconomique. L'augmentation des recettes à une époque de forte inflation a conditionné le système et les priorités de l'administration. L'accent mis sur les taxes à la consommation répondait à la nécessité de recourir à une base d'imposition moins soumise à l'érosion due à l'hyperinflation. La concentration sur quelques produits ou transactions facilement contrôlables traduisait le besoin d'un recouvrement rapide plutôt qu'exhaustif.

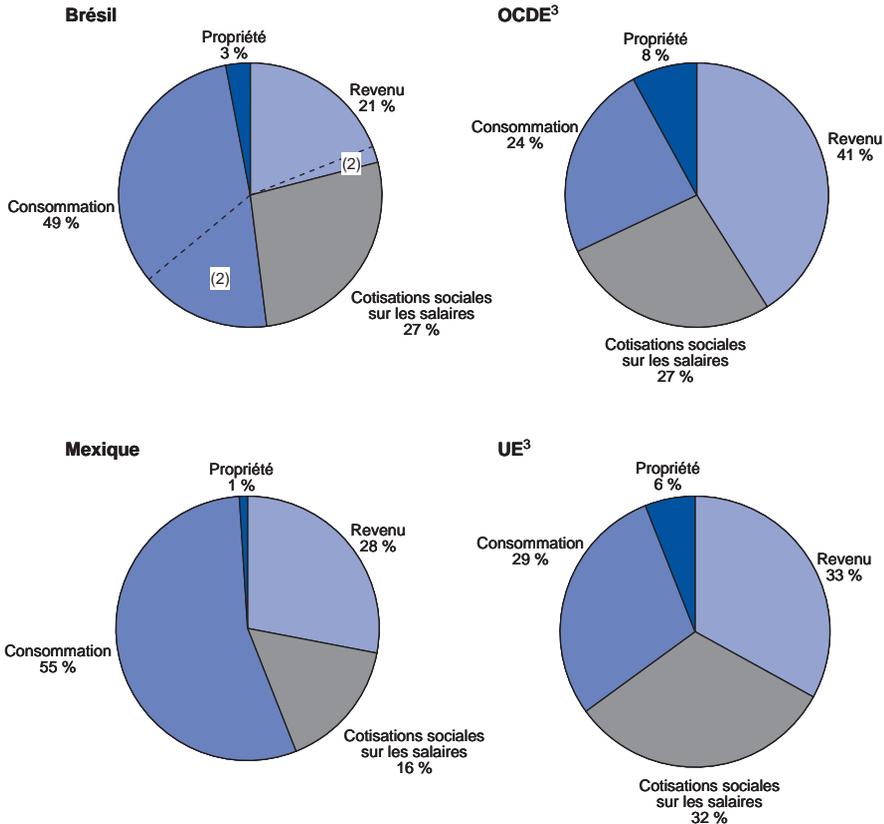
On s'accorde généralement sur le fait que les contributions sociales cumulées introduisent des distorsions dans l'organisation de la production, faussent les prix relatifs, entament la compétitivité des produits nationaux (voir chapitre IV) et découragent les entrées de capitaux. Or, les recettes au titre de ces prélèvements ont été multipliées par cinq, passant à près de 5 pour cent du PIB en 2000.

Les taxes sur la consommation levées par les trois niveaux de l'administration se chevauchent pour les produits manufacturés et services intermédiaires. La taxe fédérale à la valeur ajoutée, en particulier, est d'une complexité notoire. En effet, plus de 200 taux différents s'appliquent aux produits selon une nomenclature extrêmement détaillée, et il existe une longue liste d'exemptions et de conditions spéciales. Ce système est une invitation à l'évasion fiscale et à un comportement aboutissant à l'érosion des recettes, qui sont tombées de 4,5 pour cent du PIB à moins de 2 pour cent en 2000. Les impôts directs sont relativement peu utilisés (graphique 17). L'assiette de l'impôt sur le revenu est étroite compte tenu du grand nombre d'exonérations et d'un seuil relativement élevé (environ six fois le salaire minimum). Enfin, les recettes des taxes sur la propriété n'ont commencé à augmenter que depuis la désinflation.

#### *Le rôle de l'ICMS comme instrument de redistribution est contesté*

La taxe à la valeur ajoutée des États (ICMS) comporte cinq taux différents, conjugués à des exonérations et des crédits à caractère régional qui provoquent des difficultés considérables de respect des obligations pour les agents imposés dans plus d'un État. La taxe est prélevée à l'origine de la production, et non à la destination où le produit ou service est consommé. Cela facilite le recouvrement, mais concentre les recettes dans les États du Sud où la grande masse de la production a lieu. Son aspect le plus controversé est l'existence de taux différenciés sur les transactions *entre* États. Ils sont fixés par le Sénat fédéral et plus bas que ceux sur les transactions *intra*-États (fixés par les États). Généralement, les taux sur les transactions à l'intérieur des états sont de 17 pour cent, alors que le taux entre les états est de 12 pour cent.

Graphique 17. **Structure du système fiscal<sup>1</sup>**  
En pourcentage des recettes totales



1. 1999 pour le Brésil ; 1998 pour le Mexique, l'OCDE et l'UE.

2. Cotisations sociales sur le chiffre d'affaires (16 %) et sur les bénéfices des sociétés (2 %).

3. Moyenne pondérée.

Source : Secretaria da Receita federal (SRF) ; OCDE (2000), *Statistiques des recettes publiques des pays Membres de l'OCDE*.

Le Sénat fédéral s'étant efforcé d'égaliser les recettes, les taux de l'ICMS sur les échanges entre États dépendent de l'État où les biens sont achetés. A titre d'exemple, les ventes de l'État de São Paulo à l'État de Ceará sont taxées à 7 pour cent seulement par São Paulo. Le producteur doit alors payer la différence (soit 10 pour cent) entre ce taux et le taux intra-état de Ceará (17 pour cent) directement à l'État de Ceará. C'est un transfert de fait des recettes fiscales entre

São Paulo et Ceará. Ce système compliqué engendre de puissantes incitations pour réorienter le commerce ou faire de fausses déclarations afin d'échapper à l'impôt<sup>30</sup>. L'un des effets du prélèvement des taxes à l'origine est de donner aux administrations des États des incitations pour attirer les entreprises chez eux. Cela accroît la base d'imposition tout en augmentant l'emploi local. Toutefois, la différence entre les taux intra-états et inter-états incite aussi les États à encourager le développement d'entreprises produisant pour la consommation locale.

A cet égard, certains États se sont livrés à une concurrence fiscale intensive (« *guerra fiscal* ») pour attirer les investissements, ce qui entraîne dans un premier temps une perte de recettes. Cette concurrence prend la forme de crédits d'impôt et de facilités de paiement accordés à certains contribuables. Le Conseil des secrétaires aux Finances des États (*Conselho de Secretarios de Fazenda dos Estados*, CONFAZ) a été créé expressément en 1967 pour harmoniser les taux et les bases d'imposition entre États. En principe, tout avantage fiscal concédé par les États doit être approuvé à l'unanimité par la CONFAZ, mais cette contrainte n'a pas été effective.

### **La stabilisation dépend de la discipline dans les relations budgétaires au sein de la fédération**

L'ajustement budgétaire au niveau des administrations infranationales est essentiel à la réussite de la stabilisation, étant donné qu'elle représente plus de 40 pour cent de l'encours de la dette publique et plus de 60 pour cent du déficit budgétaire. La Loi de responsabilité budgétaire, adoptée en mai 2000, les contrats bilatéraux d'ajustement budgétaire signés par les administrations des États et le gouvernement fédéral (voir ci-dessous) et la vague de privatisations ou de fermetures de banques publiques des États sont autant d'éléments d'un nouveau cadre de discipline budgétaire. Il s'agit d'une Loi complémentaire (s'appliquant à tous les niveaux d'administration, fédéral, des États et des municipalités) qui invalide toute loi de finances qui n'est pas conforme aux objectifs de la discipline budgétaire. Pour certains États, le respect des objectifs et des contrôles implique un énorme effort d'assainissement budgétaire, qui est toutefois nécessaire pour qu'ils rééquilibrent leurs budgets. On ne peut éviter le risque moral qui résulte de sauvetages fédéraux répétés qu'en appliquant les contrats et la loi. L'expérience de pays de l'OCDE comme l'Australie ou le Canada montre qu'une meilleure transparence des budgets infranationaux et le rôle donné aux marchés financiers pour évaluer les résultats améliorent grandement la discipline budgétaire<sup>31</sup>.

### **Les objectifs budgétaires infranationaux sont soumis à des contraintes strictes...**

Les emprunts des organismes infranationaux sont désormais contrôlés de trois façons : une résolution du Sénat de 1998 sur les emprunts infranationaux

(Resolução 78/1998), des contrats de restructuration de la dette signés entre les États et le gouvernement fédéral (voir encadré 8)<sup>32</sup>, et la Loi de responsabilité budgétaire (voir encadré 9). Il s'agit d'une contrainte stricte, dans la mesure où ces instruments sont effectivement mis en œuvre. En dehors du refinancement de la dette existante, les administrations ne sont pas autorisées dans le cadre des programmes d'ajustement à contracter de nouvelles dettes, y compris les crédits accordés par les fournisseurs ou les entreprises chargées d'effectuer les marchés publics.

Le Sénat fédéral n'autorise pas les opérations de crédit si le ratio de l'endettement net d'un État à ces recettes dépasse un plafond donné<sup>33</sup>, ou si l'enveloppe salariale (y compris les pensions) dépasse 60 pour cent des recettes nettes courantes. Dans tous les cas, les opérations de crédit ne peuvent pas dépasser 18 pour cent des recettes nettes réelles de l'exercice et le service de la dette est plafonné à 13 pour cent des recettes nettes<sup>34</sup>. Aucun emprunt ne peut être utilisé pour financer les dépenses courantes. L'offre de crédit a été elle aussi restreinte. Le contrôle prudentiel de la Banque centrale (voir le chapitre III) a limité l'exposition des institutions financières envers le secteur public à 45 pour cent de leur situation nette. Il faut toutefois noter qu'en cas de récession, la loi permet au gouvernement de doubler le délai prescrit pour atteindre les objectifs fixés en matière de masse salariale, d'endettement et d'équilibre budgétaire. On entend par récession une période de quatre trimestres consécutifs de croissance en dessous de 1 pour cent.

**... mais l'ajustement de la dette au niveau infranational sera délicat**

Les accords de restructuration obligent les États à réduire leurs dettes (désormais envers le gouvernement fédéral) en pourcentage de leurs recettes nettes (recettes brutes moins transferts obligatoires aux municipalités). Compte tenu des plafonds sur les dépenses en salaires et pensions et du service de la dette, il est possible de calculer l'effet « d'accélérateur budgétaire » sur les dépenses restantes (discrétionnaires) à mesure que les recettes varient. En supposant que les États n'augmentent pas leurs dettes nominales (c'est-à-dire qu'ils ont un budget en équilibre), le graphique 18 montre la position des cinq grands États<sup>35</sup> à cet égard. On suppose que les dépenses de personnel sont fixes à court terme et que le service de la dette reste constant en pourcentage des recettes totales (au plafond de 13 pour cent). Dans le cas où les dépenses de personnel représentent 60 pour cent des recettes, l'accélérateur budgétaire est d'environ 3.25 (c'est-à-dire qu'une baisse d'un pour cent des recettes entraîne une chute de 3.25 pour cent des dépenses discrétionnaires).

En 1999, les cinq États figurant dans le graphique ont tous dépassé la limite de 60 pour cent sur le ratio dépenses de personnel/recettes fixé par le contrat, bien qu'il y ait eu quelques améliorations par rapport à leur position trois

### Encadré 9. Contrôles législatifs sur la gestion du budget et des finances publiques

Le cadre visant à assurer la cohérence entre les résultats budgétaires infranationaux et les objectifs consolidés se fonde sur deux grandes législations.

#### Résolution 78 du Sénat

- Les institutions financières publiques ne peuvent pas prêter à leurs propriétaires. Les fournisseurs et entrepreneurs chargés de l'exécution des marchés publics ne peuvent fournir de crédit aux administrations infranationales ou à toute entité associée ou dépendante.
- Réinstauration de la règle d'or : les nouveaux emprunts ne peuvent pas dépasser les dépenses en capital fixe.
- Le montant total des nouvelles opérations de crédit dans un exercice ne peut dépasser 18 pour cent des recettes nettes réelles de l'exercice. Le service de la dette dans un exercice ne peut dépasser 13 pour cent des recettes nettes réelles\*.
- L'encours net de la dette ne peut dépasser le double de la valeur des recettes nettes réelles et le ratio devrait diminuer peu à peu pour atteindre 1 en 2008. Les crédits des institutions multilatérales ou des établissements financiers fédéraux en vue d'améliorer l'administration fiscale et la gestion financière sont exclus de ces limites.
- Les administrations dont le solde primaire est négatif ou qui ont des arriérés de paiement envers un établissement financier national ne sont pas autorisées à emprunter.
- Les avances sur recettes escomptées sont limitées à 8 pour cent des recettes nettes pour l'exercice. Ces emprunts doivent être remboursés dix jours avant la clôture de l'exercice budgétaire et sont totalement interdits pendant la dernière année du mandat d'un gouvernement.
- Les nouvelles émissions d'obligations sont limitées aux besoins de refinancement jusqu'à 2010. Le renouvellement maximum est fixé à 95 pour cent. Les États dont la dette a été prise en charge par le gouvernement fédéral n'ont pas le droit d'émettre de nouvelles obligations.
- Aucun emprunt n'est autorisé pendant les 180 derniers jours du mandat d'une administration d'État ou d'une collectivité locale.
- Les administrations infranationales ne peuvent pas accorder des exonérations ou avantages fiscaux d'aucune sorte.

#### Loi de responsabilité budgétaire (mai 2000)

Il s'agit d'une loi complémentaire, ce qui signifie qu'elle ne peut être modifiée par une loi ordinaire (comme une loi budgétaire) ou par une mesure provisoire, et qu'elle s'applique à tous les niveaux d'administration, s'étendant au système judiciaire, à l'exécutif et au Parlement.

- Réinstauration de la règle d'or pour les opérations de crédit.

Encadré 9. **Contrôles législatifs sur la gestion du budget et des finances publiques** *(suite)*

- Des plafonds d'endettement seront établis par le Sénat fédéral, même s'ils peuvent être exceptionnellement révisés dans le cadre du budget annuel et ajustés aux conditions macroéconomiques. Le Sénat débat actuellement de plafonds sur le ratio de l'encours net de la dette aux recettes. Selon la proposition, ce ratio devrait atteindre dans un intervalle de quinze ans un objectif donné, probablement 1.0. Pendant ce temps, toutes les opérations de crédit doivent se conformer à cet objectif, sinon les transferts fédéraux volontaires seront interrompus.
- Aucun prêt n'est autorisé entre les différents échelons de l'administration, ni des établissements financiers publics à leurs propriétaires. Il n'y aura aucun prêt de la Banque centrale sous quelque forme que ce soit. Celle-ci réduit progressivement ses obligations et ne sera pas autorisée à émettre de titres pendant une période de deux ans.
- Les avances sur recettes escomptées sont interdites avant le 10 janvier et l'encours du crédit doit être liquidé avant le 10 décembre de chaque année. Les opérations de crédit sur les recettes escomptées sont interdites pendant la dernière année du mandat d'un gouvernement.
- Si la dette a été prise en charge par le gouvernement fédéral, il n'y aura pas de nouvel emprunt avant un amortissement total de la dette (sauf pour le refinancement ou s'il est ainsi stipulé dans un contrat bilatéral de restructuration de la dette).
- Les nouveaux engagements de dépenses à caractère permanent doivent avoir pour contrepartie des instruments assurant le financement pour l'exercice où ils seront mis à exécution et les deux exercices suivants.
- Les dépenses de personnel (définies au sens large comme les dépenses consacrées aux salaires et pensions) sont plafonnées à 50 pour cent des recettes nettes pour le gouvernement fédéral et 60 pour cent pour les administrations infranationales. Les dépenses encourues pour la sous-traitance de services afin de remplacer les fonctionnaires ne sont pas comprises. Provisoirement, un délai de deux ans est autorisé pour l'ajustement dans les cas où les limites sont dépassées. Pour l'avenir, la période d'ajustement est réduite à deux périodes consécutives de quatre mois. Aucune augmentation des dépenses de personnel n'est autorisée pendant les 180 jours précédant l'expiration d'un mandat politique.
- Les engagements de dépenses qui portent sur plus d'un exercice budgétaire sont interdits pendant la dernière année d'un mandat politique.
- Les avantages fiscaux doivent être inclus dans le budget annuel avec les instruments qui permettent de compenser leur effet sur le budget pendant deux exercices consécutifs.
- En cas de récession (voir texte), la période d'ajustement des limites imposées aux dépenses de personnel, à l'endettement et au budget doit être doublée.

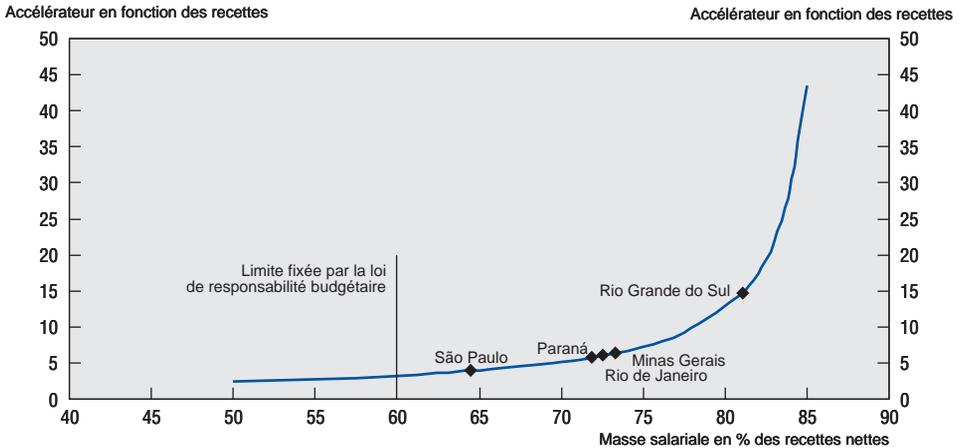
Encadré 9. **Contrôles législatifs sur la gestion du budget et des finances publiques** (suite)

- Les changements de la politique monétaire ou de la politique du taux de change affectant les résultats budgétaires déclencheront une augmentation du délai d'ajustement de la dette.
- Les résultats budgétaires et l'évolution de la dette pour tous les niveaux de l'administration (en utilisant les sites Internet) seront publiés afin d'accroître la transparence des comptes publics.
- Les mesures en cas de non-respect des objectifs vont du retrait des transferts fédéraux volontaires au refus de garantie de crédit ou à l'interdiction de tout nouvel endettement.
- La responsabilité personnelle est envisagée pour tous les agents publics de toute juridiction ou administration. Les mesures concrètes sont définies dans une Loi sur la délinquance fiscale. Les sanctions pour mauvaise gestion vont de l'amende à l'emprisonnement, en passant par la révocation et l'interdiction d'exercer une fonction publique pendant un maximum de cinq ans.

\* Ce chiffre est également précisé dans les contrats bilatéraux de restructuration de la dette entre le gouvernement fédéral et les autorités des États, mais dans ce cas, il joue un rôle de sauvegarde contre une chute des recettes courantes.

ans auparavant. Le calcul montre que, dès que ces dépenses se situent à 75 pour cent, l'accélérateur commence à entraîner des réductions des autres dépenses d'une ampleur intenable. Le chiffre montre que l'État du Rio Grande do Sul se trouve dans une position particulièrement difficile. Afin de respecter à la fois les contrats de restructuration de la dette et la Loi de responsabilité budgétaire, les États seraient absolument obligés de réduire la part de leurs recettes nettes consacrées aux dépenses de personnel afin de se donner une marge suffisante pour absorber les chocs budgétaires et appliquer leurs autres politiques. Pour ce faire, ils pourraient utiliser une législation récente qui leur a donné de nouveaux moyens de gérer ce domaine des dépenses. Par exemple, ils peuvent maintenant mettre des travailleurs en congé payé en leur versant une proportion (qui augmente avec l'ancienneté) de leur salaire antérieur, et ils disposent aussi de mécanismes en vue de réduire le nombre d'employés du secteur public. Toutefois, l'ajustement à long terme reste difficile en vertu des engagements pris sur les droits des travailleurs dans la Constitution de 1988. Bien entendu, une fois que la charge du service de la dette sera tombée au-dessous de la limite de 13 pour cent, les États auront plus de facilités pour gérer les conséquences de chocs budgétaires et de fluctuations conjoncturelles.

**Graphique 18. L'accélérateur budgétaire dans quelques États<sup>1</sup>**  
Données des États pour 1999



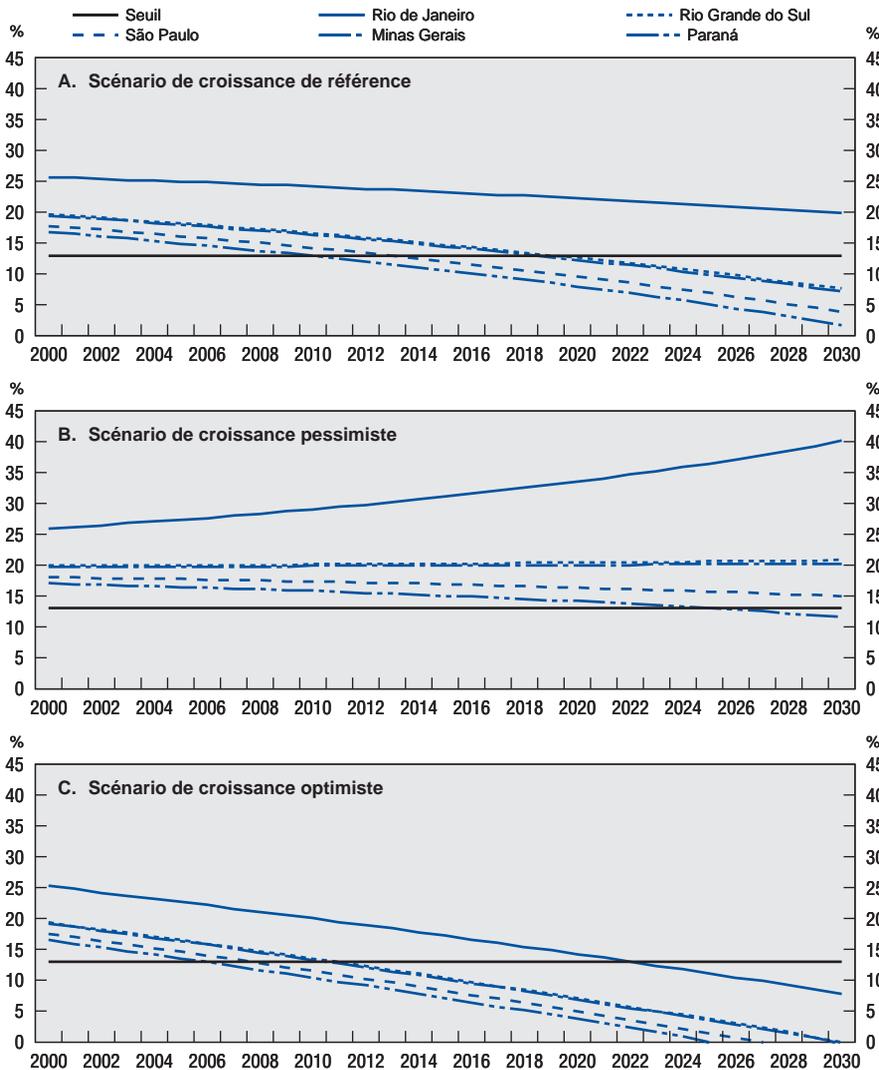
1. Les dépenses des États autres que le service de la dette et les frais de personnel sont considérées comme discrétionnaires ; les États sont également supposés maintenir un budget équilibré. Les frais de personnel sont définis comme englobant les dépenses liées aux retraites et les coûts directs de sécurité sociale. Le service de la dette demeure constant à 13 pour cent des recettes totales.

Source : OCDE.

Dans ces conditions, le point à partir duquel les États échappent à la contrainte de service de la dette s'avère très sensible à la croissance. Pour les cinq États mentionnés, le graphique 19 montre à quel moment la contrainte du service de la dette cesse de peser sur eux, selon divers scénarios de croissance des recettes. Tous les scénarios supposent que les États peuvent rembourser 20 pour cent de leurs dettes restructurées (comme l'exige le contrat) et bénéficient d'un taux d'intérêt réel fixe de 6 pour cent en remplissant leurs autres obligations contractuelles. Remarque importante, ils supposent aussi que le gouvernement fédéral assure un renouvellement automatique de la dette restructurée.

L'analyse du graphique 19 présente trois scénarios : le scénario de croissance élevée suppose une augmentation annuelle des recettes de 5 pour cent, le scénario de référence de 3 pour cent, et le scénario de croissance faible de 2 pour cent. Dans le scénario de référence, c'est seulement en 2015 que les premiers États passent au-dessous de la limite de 13 pour cent pour le service de leurs dettes. Dans le scénario de faible croissance, seul un État y arrive sur une période de 30 ans, en 2025. En fait, dans ce dernier cas, certains États sont pris dans un piège d'endettement (partie B). Toutefois, dans le scénario de croissance élevée, le cap est atteint beaucoup plus vite : quatre États sur cinq le passent en 2011, mais Rio de Janeiro ne l'atteint pas avant 2022 en raison de son niveau élevé d'endettement au départ.

Graphique 19. Dette des États après restructuration<sup>1</sup>  
En pourcentage des recettes nettes



1. Cette estimation se fonde sur l'endettement des États à fin 1999. On postule que le service de la dette ne prend en compte que les paiements d'intérêt à 6 pour cent par an, sur 80 pour cent du total ; il n'est pas tenu compte des 20 pour cent de la dette que les États sont contraints de rembourser à l'administration fédérale dans un délai de 30 mois, en utilisant par exemple le produit de la cession d'actifs.

Les recettes des États sont supposées croître de 2, 3,5 et 5 pour cent respectivement selon les trois scénarios. Les recettes des États en 1999 ont été estimées sur la base de la dernière année connue (1997) et actualisées selon les mêmes coefficients que les recettes fédérales totales en 1998 et 1999.

Source : OCDE.

Cette analyse semble amener deux conclusions. Premièrement, sous leur forme actuelle, les dispositifs complexes de restructuration de la dette des États devront être maintenus pendant dix ans si l'on veut qu'ils obtiennent les résultats fixés. Deuxièmement, une contrainte uniforme impose des coûts d'ajustement différents aux États puisqu'ils partent de positions très différentes. La rigidité peut faire naître le risque de résultats infra-optimaux avec les coûts que cela implique, bien que dans ce contexte le plafond sur le service de la dette apporte un élément de flexibilité. Quoiqu'il en soit, ce mécanisme d'ajustement budgétaire était nécessaire pour instaurer la discipline financière.

***Les objectifs budgétaires uniformes sont contraignants mais ne peuvent pas être infléchis***

En termes théoriques, un ensemble de contraintes uniformes a peu de chances d'être optimal au niveau global. En effet, il n'y a pas d'assouplissement possible et, étant donné la rigueur des pénalités, les chances pour les États de dépasser l'objectif ou de rester en deçà ne sont pas égales. Cette situation est génératrice de d'un biais. Même si les contrats de restructuration ne précisent pas la nécessité d'un budget en équilibre, la conjugaison des contrats, des résolutions et des lois a le même effet. Cela pourrait amener le gouvernement fédéral à choisir entre un relâchement des contraintes qu'il a si soigneusement mises en place (menaçant ainsi la crédibilité qu'il a obtenue) ou le soutien à une politique budgétaire procyclique dans les États et les municipalités.

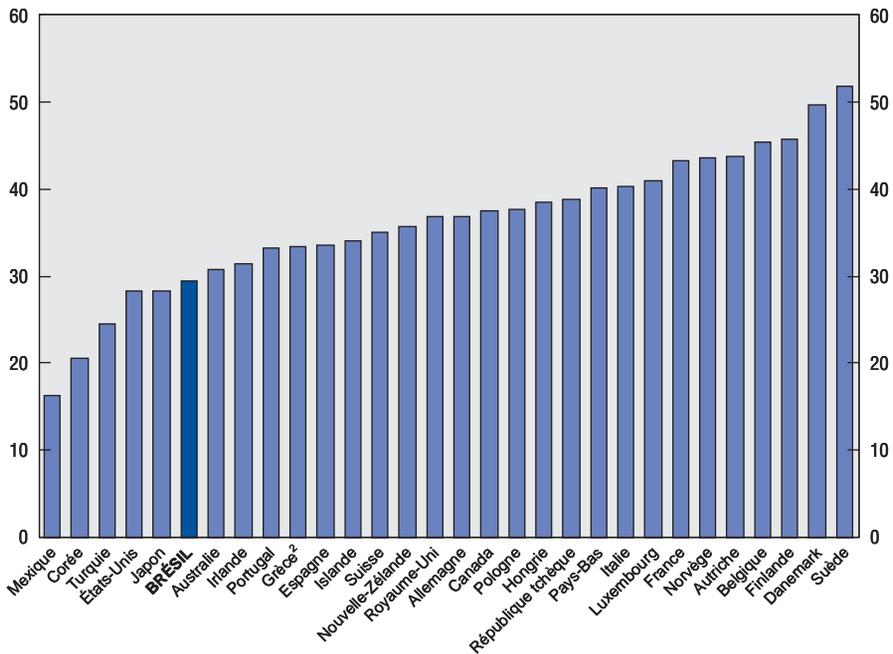
L'expérience de l'Union européenne, qui a utilisé les règles d'or pour ces critères de convergence budgétaire dans le traité de Maastricht pendant la période 1992-98 et dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance ensuite, constitue ici une référence utile. Les objectifs ambitieux d'assainissement budgétaire ont pu être atteints grâce à un cadre cohérent de politique sur un horizon à moyen terme. Ainsi, le déficit des administrations publiques pour la zone euro a baissé de 3 points  $\frac{1}{2}$  du PIB entre 1993 et 1997, les dépenses primaires diminuant de 2 points<sup>36</sup>.

Dans ce contexte, les administrations infranationales du Brésil doivent édifier des capacités institutionnelles afin d'assumer leurs nouvelles responsabilités. Le gouvernement s'attaque déjà à ce problème en aidant les États à améliorer leur gestion budgétaire. On constate un même mouvement dans certains pays de l'OCDE. Ainsi, le Mexique travaille actuellement à former les fonctionnaires et à transmettre les procédures et le savoir-faire administratifs aux administrations infranationales par une coopération intergouvernementale. Les administrations infranationales qui manquent de capacités pourraient aussi acheter des services à d'autres niveaux de gouvernement, comme le fait le Canada, à des membres voisins de la Fédération, comme le font les États-Unis ou au secteur privé, comme le fait l'Espagne.

## Les pressions pour une réforme du système fiscal s'intensifient

Le système fiscal du Brésil est resté fondamentalement inchangé depuis 1967, alors que le contexte économique et social du pays a connu des changements spectaculaires. De plus, l'intégration au marché international entraîne un réexamen du système, en particulier quant à son effet sur la compétitivité. Les recettes fiscales au Brésil représentent environ 30 pour cent du PIB, pourcentage relativement élevé pour les économies de marché émergentes mais qui se situe dans la tranche inférieure des pays de l'OCDE (graphique 20). Il existe apparemment peu de marge pour abaisser les recettes globales étant donné l'accroissement de la demande de dépenses pour l'éducation, la santé et les mesures sociales, ainsi que l'investissement d'infrastructure (voir chapitre V).

Graphique 20. Poids de la fiscalité au Brésil et dans les pays de l'OCDE<sup>1</sup>  
1998



1. Défini comme les recettes fiscales totales en pourcentage du PIB.

2. Données de 1997.

Source : Ministério da Fazenda, OCDE.

Le gouvernement a adressé au Congrès en 1995 un projet d'amendement Constitutionnel en vue de réformer le système fiscal<sup>37</sup> mais la réforme n'a été finalement approuvée qu'en mars 2000. La proposition initiale constituait déjà un compromis, elle laissait la charge fiscale inchangée, ne modifiait pas la répartition existante des recettes entre niveaux d'administration et préservait l'autonomie de tous les échelons dans la gestion de leurs impôts. Le point central de la réforme était de créer une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) unique qui remplacerait les ICMS des États et la taxe à la valeur ajoutée fédérale (IPI) par deux taux uniformes fixés au niveau national (le Sénat fédéral définirait les taux pour les États et le Congrès le taux fédéral).

Les gains escomptés de cette réforme viendrait de la simplification du système par l'élimination des taux multiples et des traitements spéciaux<sup>38</sup>, par la réduction de la concurrence fiscale entre États et par l'amélioration du recouvrement en supprimant les possibilités d'évasion. Si l'harmonisation du taux de TVA apporte ces gains, c'est parce qu'au Brésil l'assiette de la TVA est évaluée à l'origine (et non à la destination) (McLure, 2000). Toutefois, l'harmonisation prive les États de l'autonomie budgétaire puisqu'ils n'ont plus le pouvoir de changer le taux. Si l'on voulait restituer cette autonomie aux États, il faudrait modifier la TVA en appliquant le principe de la destination. A cet égard, il existe des propositions sur la manière de mettre en œuvre ce système (Varsano, 1999 et Keen, 2000)<sup>39</sup>.

Dans la pratique, tout changement de la politique fiscale a nécessairement des répercussions sur la redistribution des recettes entre les niveaux d'administration. Il s'est donc avéré impossible d'élaborer une réforme globale sans remettre en question les dispositifs budgétaires fédéraux existants. Avec le recul, on peut penser qu'un examen de tous les éléments de la politique fiscale, y compris le pouvoir d'imposition et la répartition des recettes, aurait peut-être pu faciliter l'accord. En l'occurrence, au cours de débats prolongés, la portée des propositions initiales a dû être considérablement réduite, au point qu'elles n'ont pu concerner que les problèmes les plus aigus : l'effet de cascade des contributions sociales et de l'ICMS des États.

L'un des objectifs de la réforme proposée visait à centraliser le pouvoir de réglementation de l'ICMS afin de mettre un terme à la concurrence fiscale. Toutefois, la centralisation ne ferait peut-être pas cesser la concurrence fiscale dommageable entre États, étant donné que les mesures en vue d'attirer les investissements ne sont pas nécessairement liées directement à l'autonomie fiscale, et n'ont peut-être pas même d'effet direct sur le budget.

L'expérience des pays de l'OCDE montre combien il est difficile d'arriver à un accord sur une réforme fiscale de grande envergure dans un pays à structure fédérale. Généralement, ces réformes comportent des coûts budgétaires et, au moins temporairement, des pertes de recettes pour l'administration centrale. Par exemple, la réforme australienne votée en juillet 2000 a nécessité de nombreuses

années de négociations. C'est un programme global de partage des impôts, qui comprend l'élimination progressive des droits d'accise des États et de certains transferts fédéraux. Les recettes correspondantes doivent être remplacées par des ponctions sur la TVA fédérale (que la Constitution réserve à l'échelon fédéral). Le coût budgétaire total du programme fiscal a été estimé à environ 3 pour cent du PIB sur la période 1999-2003<sup>40</sup>.

L'Allemagne offre un exemple de pays de l'OCDE qui possèdent un mécanisme d'égalisation des recettes de la TVA. Un système complexe redistribue la TVA de sorte que les recettes par habitant soient égalisées à un niveau d'environ 95 pour cent. Toutefois, ce système supprime aussi les incitations à améliorer le recouvrement ou à accroître l'effort fiscal, et il est actuellement critiqué par les États les plus riches. Certains suggèrent que le système pourrait bénéficier d'une redistribution plus complète s'il utilisait des subventions globales plutôt que le partage des recettes. En outre, la tentative d'égalisation des recettes en Allemagne n'a pas supprimé la concurrence entre États ou régions pour attirer l'investissement, laquelle peut prendre de nombreuses formes en plus des avantages fiscaux<sup>41</sup>.

La réussite de la stabilisation budgétaire, la réforme fiscale qui améliore l'efficacité économique et la compétitivité et, plus généralement, l'application de la politique économique dépendent toutes de l'accord et de la coopération entre tous les niveaux de l'administration. Au Brésil, les politiques de fédéralisme budgétaire ont été caractérisées par d'amples fluctuations, et parfois même par des revirements complets. D'une part, la fourniture de services publics a été partiellement décentralisée (ce qui renforçait la base du système fédéraliste) ; d'autre part, l'absence de contrôle et les résultats médiocres à l'échelle locale ont nécessité une intervention du gouvernement fédéral. L'existence d'un cadre institutionnel qui facilite le dialogue et la coordination a joué un rôle instrumental en faveur de la réforme dans les États fédéraux de l'OCDE (encadré 10). Au Brésil, un renforcement de la coordination au sein des divers échelons de l'administration, et entre eux, faciliterait le dialogue et la négociation, notamment pour la réforme du système fiscal. Le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle moteur dans la mise en place de la tribune appropriée.

### **Les réformes du système de retraite sont essentielles pour l'ajustement budgétaire**

Le système de retraite est divisé en trois segments : un régime général pour les travailleurs du secteur privé, des régimes spéciaux multiples pour les agents aux divers niveaux de l'administration et un régime complémentaire volontaire accessible à tous les travailleurs (tableau 18).

L'examen de l'ajustement budgétaire au niveau infranational analysé plus haut montre l'importance des dépenses de personnel dans le budget des États.

### Encadré 10. **Coordination et consultation verticales et horizontales dans les États fédéraux de l'OCDE**

Les systèmes fédéraux dans les pays de l'OCDE misent davantage sur la coopération\*. La mise en place de modèles moins directifs et l'octroi d'une plus grande autonomie aux administrations infranationales exigent de renforcer la coordination pour mieux définir les objectifs nationaux et pour faire en sorte que ces objectifs et les programmes soient compatibles aux divers échelons. Une certaine « coordination juridictionnelle » fondée sur les décisions des tribunaux existe dans la plupart des pays. Dans la majorité des États fédéraux, la coordination s'effectue à plus d'un niveau. Les mécanismes formels et informels de consultation stimulent l'échange d'informations entre les niveaux de l'administration. Ces échanges aident le gouvernement central à communiquer ses besoins et objectifs aux échelons inférieurs, et en même temps à connaître l'effet de ces politiques sur l'économie et les finances de ces administrations. Les associations de collectivités locales peuvent jouer d'importants rôles formels et informels dans le processus de consultation. Dans de nombreux pays, la deuxième Chambre du Parlement constitue un important mécanisme de consultation et un moyen de garantir que les intérêts infranationaux sont pris en compte au niveau central.

La coordination verticale cherche à assurer la cohérence des politiques de haut en bas, tandis que la coordination horizontale vise à regrouper les points de vue des différentes unités sur les choix de politique. Cette dernière pose un problème particulièrement important dans les États fédéraux. En Australie, le Council of Australian Governments (COAG) a été créé en 1992. Il regroupe les ministres du gouvernement fédéral, des États et des territoires ainsi que le président de l'Australian Local Government Association en vue d'adopter des politiques communes, de coordonner les programmes et d'élaborer en commun les législations. De nombreux conseils ministériels État fédéral-États et les National Standards Setting Bodies (NSSB) jouent un rôle régulateur et mettent au point des réglementations et stratégies nationales standardisées pour faire appliquer ces normes.

En Autriche, un « Bureau de liaison des *Länder* » a été créé en 1951. Ses tâches comportent l'instauration de la coordination entre les *Länder*, ainsi qu'entre eux et le gouvernement fédéral. Il joue un rôle de secrétariat pour diverses conférences. La Conférence des gouverneurs de *Land* vise à réconcilier les intérêts des *Länder* et ceux du *Bund*. Il existe aussi de nombreuses « conférences d'experts » au niveau politique et administratif, ainsi qu'une Conférence autrichienne de planification régionale qui contribue à coordonner les projets et politiques dans ce domaine.

Au Canada, les réunions des premiers ministres regroupent le Chef du gouvernement fédéral, les Premiers ministres des provinces et les dirigeants du territoire pour débattre des politiques. Ces assemblées constituent des tribunes utiles pour la discussion des problèmes délicats d'ordre horizontal. Il existe aussi plus de 500 réunions intergouvernementales chaque année qui impliquent les conseils des ministres et des comités de hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux. Presque tous sont centrés sur des questions particulières pour lesquelles la coordination est nécessaire. Les réunions traitent de sujets qui vont de l'application de la loi aux questions budgétaires.

**Encadré 10. Coordination et consultation verticales et horizontales dans les États fédéraux de l'OCDE (suite)**

En Allemagne, les politiques sont coordonnées par des conseils à l'échelon le plus élevé. Le plus important est le Conseil de planification financière qui fait des recommandations sur la coordination des budgets et des plans financiers de tous les échelons de l'administration. Il est présidé par le ministre fédéral des Finances et comprend les ministres des Finances des Länder, le ministre fédéral de l'Économie et des représentants des collectivités locales et de la banque fédérale. Un autre organisme important est le Conseil de politique économique présidé par le ministre fédéral de l'Économie et constitué de représentants des autorités fédérales, des États et des collectivités locales. Les recommandations émises par ces conseils ont un poids considérable dans les décisions. Il existe aussi des comités de planification, composés de représentants des deux niveaux d'administration, qui coordonnent l'activité entre la Fédération et les Länder.

\* Cet encadré se base sur OCDE/PUMA (1997).

**Tableau 18. Tableau récapitulatif des régimes de retraite au Brésil**

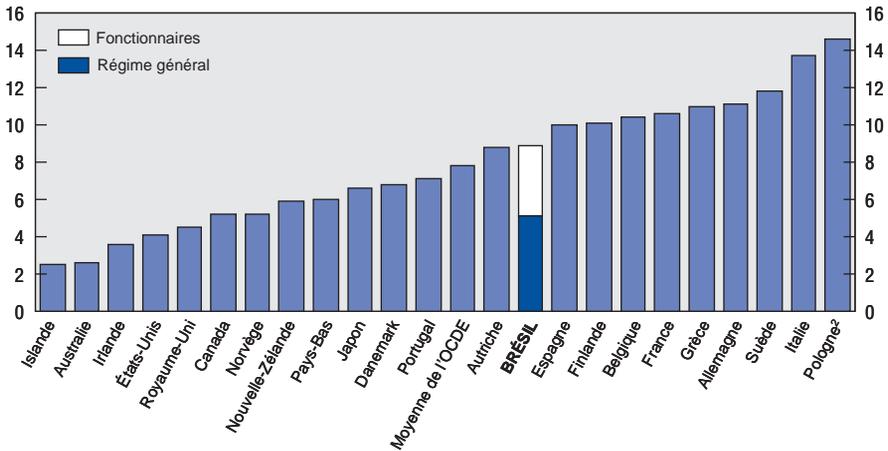
	Régime général	Régimes spéciaux	Nouveaux régimes au niveau des États	Régime complémentaire
Couverture	Secteur privé	Fonctionnaires	Fonctionnaires	Ensemble des salariés
Nature	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire	Facultatif
Champ	National	Fédéral, États ou local	État	Ouvert <sup>1</sup>
Gestion	Publique	Publique	Mixte	Privée/Indépendante
Financement	Répartition	Répartition	Capitalisation	Capitalisation intégrale

1. A l'exception de quelques secteurs industriels qui ont des fonds fermés.

Source : Ministério da Previdência e Assistência Social.

Si ces dépenses sont si élevées, c'est en partie parce qu'elles comprennent les pensions des anciens employés du secteur public ; en fait, la moitié environ des dépenses totales au titre des pensions vont aux fonctionnaires. En l'absence de nouvelles réformes, ces dépenses ne vont vraisemblablement pas baisser d'ici 10 à 15 ans. Les dépenses au titre des pensions publiques au Brésil, si l'on y inclut à la fois le secteur public et le régime général de répartition, représentent environ 9 pour cent du PIB, pourcentage qui est supérieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 21). Étant donné que les pays de l'OCDE sont en général non seulement plus riches, mais aussi nettement plus atteints par le vieillissement,

Graphique 21. **Dépenses publiques de pensions<sup>1</sup> : comparaison internationale**  
En pourcentage du PIB



1. 1995 pour les pays de l'OCDE, 1999 pour le Brésil. Les chiffres ne tiennent pas compte des pensions militaires.
  2. Le ratio pour la Pologne ne prend pas en compte les pensions payées directement sur le budget.
- Source : Brazilian Ministério da Previdência Social (Brésil) ; Roseveare *et al.* (1996) ; ministère polonais des Finances ; Ministero del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato (Italie), février 1997 ; Budget de la sécurité sociale grecque.

les dépenses de pensions du Brésil sont de toute évidence excessives, détournant les ressources d'autres domaines, comme les investissements sociaux dans la santé et l'éducation dont le pays a grand besoin (voir chapitre V).

Le déficit combiné des régimes gérés par les collectivités publiques représentait près de 5 pour cent du PIB en 1999 (tableau 19). La grande masse de ce déficit (4 pour cent du PIB)<sup>42</sup> est due aux régimes spéciaux pour les fonctionnaires, la moitié incombant aux régimes infranationaux. L'ampleur de ce déficit est frappante, étant donné qu'environ 5 pour cent seulement de l'ensemble des retraités sont d'anciens fonctionnaires. Le régime général a subi une réforme majeure en 1999, qui a fait beaucoup pour assurer son équilibre actuariel et financier à long terme (voir annexe II.1). En revanche, la réforme des régimes spéciaux pour les fonctionnaires a été timide, bien qu'ils soient nettement plus généreux que le régime général. Les aspects les plus marquants des réformes ne s'appliqueront qu'aux fonctionnaires. Pour les fonctionnaires en activité, plusieurs propositions du gouvernement ont été soit édulcorées par le Parlement, soit annulées par la Cour suprême. Un projet important, qui consiste à demander une cotisation de sécurité sociale aux retraités à revenus élevés, est toujours en débat. Si elle est approuvée, elle devrait apporter de grosses recettes supplémentaires. Au niveau infranational, seuls quelques États (notamment Bahia,

Tableau 19. **Résultats financiers du système de sécurité sociale, 1999**  
Pourcentage du PIB

	Cotisations	Dépenses	Solde
Régime général	5.0	5.9	-0.9
Régimes spéciaux du secteur public	0.7 <sup>1</sup>	4.6	-3.9
<i>dont :</i>			
Niveau fédéral	0.2	2.3	-2.2
Niveau des États	0.5	2.0	-1.5
Niveau local	0.1	0.3	-0.3
<b>Total</b>	<b>5.7</b>	<b>10.5</b>	<b>-4.9</b>

1. Ne comprend que les cotisations salariales.

Source : Ministério da Previdência e Assistência Social et Ministério da Fazenda.

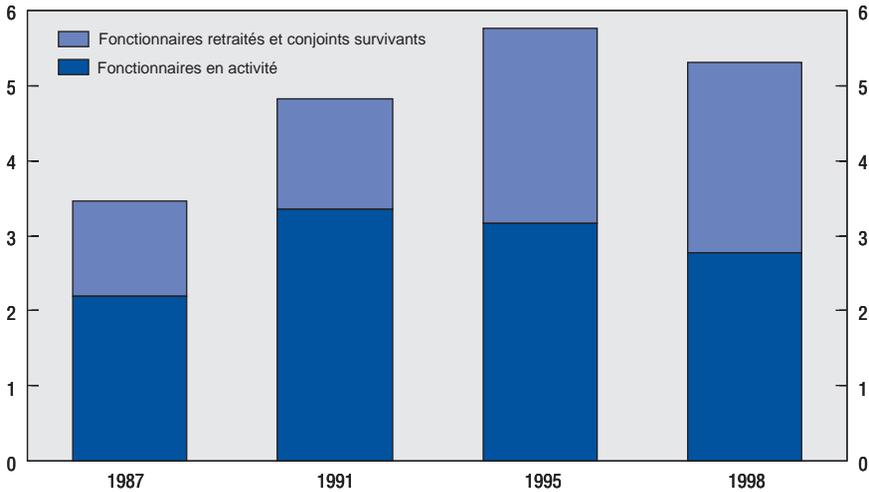
Pernambuco, Paraná et Rio de Janeiro) ont réformé le régime de pension de leurs fonctionnaires. Même ces nouveaux régimes, souvent capitalisés grâce aux produits de la privatisation, fournissent au mieux un allègement budgétaire à court terme aux administrations des États. Dans la mesure où, sous leur forme actuelle, ils ne sont pas équilibrés du point de vue actuariel, ils ne représentent pas une solution à long terme aux problèmes budgétaires que posent les engagements conditionnels élevés et croissants au titre des systèmes de pension des fonctionnaires.

### ***Les régimes spéciaux pour les fonctionnaires constituent une source importante de déséquilibres financiers***

Une multitude de régimes par répartition s'applique aux fonctionnaires. En plus du niveau fédéral, chacun des 27 États a son système de pension. En règle générale, les municipalités suivent le régime général, mais certaines (souvent les plus grandes) ont un système spécial. Ces régimes varient légèrement en ce qui concerne les taux de cotisation, mais dans presque tous les cas ils sont beaucoup plus généreux que le régime général. Entre 1987 et 1995, les dépenses fédérales au titre des pensions se sont multipliées par quatre (en termes réels), l'une des principales raisons de la forte augmentation des dépenses fédérales de personnel, qui sont passées de 3.5 pour cent du PIB à 5.8 pour cent (graphique 22). En fait, si la masse salariale fédérale est restée à peu près stable depuis 1995, les dépenses de pension ont continué d'augmenter parallèlement au PIB. Près de la moitié des dépenses fédérales de personnel sont désormais affectées aux pensions<sup>43</sup>.

La stratégie qui consiste à geler les rémunérations et le recrutement pour compenser les besoins croissants de financement des régimes de pension pour les fonctionnaires arrive peut-être à un point de rupture dans certains États. Au

**Graphique 22. Dépenses fédérales de personnel**  
En pourcentage du PIB



Source : Ministério da Fazenda.

début de 2001, on constatait une pression de plus en plus intense en faveur d'augmentations de salaire et l'âge moyen des fonctionnaires en activité avait régulièrement augmenté. En conséquence, il est improbable qu'au cours des années à venir les dépenses accrues de pension puissent être compensées par une réduction de celles consacrées au personnel en activité. On retrouve généralement la même situation au niveau des États et des municipalités. Cette situation est aggravée par le fait que les dépenses de personnel représentent généralement une part beaucoup plus grande des recettes courantes des États, habituellement entre 60 et 80 pour cent, contre moins de 50 pour cent pour le gouvernement fédéral. L'ampleur du problème varie beaucoup selon les États et les municipalités. En 1998, près des trois-quarts du déficit total au titre des pensions était concentré sur les cinq États mentionnés plus haut (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul et Paraná). Parmi les municipalités, il est surtout concentré dans les deux plus grandes villes (São Paulo et Rio de Janeiro) et neuf autres grandes zones métropolitaines.

*Les initiatives de réforme n'ont pas été suffisantes*

La pression de plus en plus forte des pensions des fonctionnaires sur les dépenses de personnel a amené le gouvernement à proposer au Parlement une

série de réformes, dont certaines impliquaient une modification de la Constitution. Ces réformes, approuvées en partie en 1998-99, ont éliminé certains abus et inégalités, mais n'ont pas vraiment changé la formule des prestations pour les travailleurs recrutés avant leur mise en œuvre (encadré 11). Cette formule, qui porte les prestations à 100 pour cent du dernier salaire de base, indépendamment du niveau de la cotisation, a été la principale source de distorsions dans le système. Pour les travailleurs recrutés après 1998, certains changements importants ont été opérés, notamment le recul de l'âge de la retraite. Les réformes (en attendant l'approbation des textes d'application) ont aussi accru la possibilité pour les administrations à tous les niveaux de recruter des fonctionnaires dans le cadre du régime général et/ou de plafonner les prestations au même niveau que dans le régime général, des prestations additionnelles étant garanties par un régime complémentaire. Les autorités espèrent que ces mesures conduiront à l'élimination des inégalités actuelles. On ne sait pas, toutefois, si les administrations, à tous les niveaux, auront largement recours à cette possibilité étant donné les coûts budgétaires à court terme qui y sont associés (augmentation des cotisations de sécurité sociale des employeurs publics, par exemple).

Confrontées à des budgets serrés et empêchées par la Constitution fédérale de changer les pensions spécifiées, les autorités des États ont pris une série d'initiatives visant à réformer le système de pension de leurs fonctionnaires. La réforme la plus fréquente a consisté à créer une composante préfinancée pour garantir les prestations existantes. Ces fonds ont généralement été financés par les produits des privatisations et/ou une augmentation du taux de cotisation. Bahia, Pernambuco, Paraná et Rio de Janeiro ont été parmi les plus avancés à cet égard (voir encadré 12). Ces initiatives sont certes bienvenues, mais, faute de changement des prestations imposées par la Constitution ou de fortes augmentations du taux de cotisation, les systèmes préfinancés ne seront probablement pas équilibrés sur le plan actuariel. Sous leur forme actuelle, ils ne font que donner un allègement temporaire aux comptes des États au lieu de fournir une solution permanente pour leurs engagements croissants au titre des retraites. La Banque mondiale estime que même le pilier de garantie (second pilier) solidement financé du Paraná sera peut-être épuisé d'ici 20 ou 30 ans, selon les hypothèses sur l'augmentation des salaires et le taux de rendement<sup>44</sup>. En conséquence, les principaux problèmes que la réforme doit régler n'ont pas encore de solution.

#### *Un système encore trop généreux*

Étant donné la laxité des conditions d'admission, on estime qu'en 1998, un quart environ des bénéficiaires masculins d'une pension fédérale et la moitié environ des bénéficiaires féminins, avaient pris leur retraite à 50 ans ou avant. La plupart des critères d'admission sont fixés par la Constitution et s'appliquent à tous les niveaux de l'administration. Depuis les réformes de 1998-99, ces critères

### Encadré 11. Réformes récentes des régimes de retraite des fonctionnaires

Les tentatives de réforme des régimes de pension du secteur public se sont heurtées à de nombreux obstacles juridiques et politiques. Les réformes approuvées par le Parlement en 1998 sont restées nettement en deçà des propositions initiales de l'exécutif. Si un certain resserrement des critères de droits à pension a été approuvé et les abus les plus graves supprimés, la plupart des mesures ne s'appliqueront qu'aux fonctionnaires qui adhéreront au système après la mise en œuvre des réformes. En outre, les droits n'ont pas été fondamentalement modifiés, avec pour conséquence que l'on a fait très peu de progrès vers l'équilibre financier et actuariel des divers régimes du secteur public.

Les principales mesures de réforme étaient les suivantes :

- Instauration d'un âge minimum de retraite, de 53 ans pour les hommes et 48 ans pour les femmes. Selon une formule transitoire tenant compte des années de cotisation avant l'adoption de la réforme, l'âge minimum de la retraite sera porté respectivement à 60 et 55 ans. Ce recul de l'âge minimum de la retraite s'appliquera automatiquement aux nouveaux arrivants.
- Exigence que les employés cotisent pendant un minimum de 10 ans à un régime de retraite du secteur public avant de percevoir des prestations de retraite. Les possibilités de retraite anticipée avant 35 années de cotisation pour les hommes et 30 années pour les femmes (y compris les cotisations antérieures au régime général), ont été limitées pour les salariés en activité et supprimées pour les nouveaux arrivants.
- Suppression des régimes spéciaux favorables à certaines catégories de fonctionnaires, tels que les professeurs d'université, les juges, les contrôleurs financiers et les membres du Congrès.
- Suppression de la possibilité de prendre en compte des périodes supplémentaires dans le calcul de la durée de cotisation, qui avait pour effet d'avancer considérablement l'âge moyen de la cessation d'activité.
- Exigence que les employés restent cinq ans en poste avant de percevoir des prestations de retraite équivalant au salaire de ce poste, de façon à éliminer la pratique consistant à accorder des promotions fictives peu de temps avant l'âge de la retraite.
- Instauration d'un plafond de retraite, qui est égal au dernier salaire perçu par le fonctionnaire. Cette mesure a éliminé les failles de la loi qui permettaient à certains fonctionnaires d'intégrer les avantages non salariaux à leur pension, ce qui signifiait en pratique que leur pension pouvait être plus élevée que leur dernier salaire.

Parmi les propositions initiales de réforme qui n'ont pas été approuvées par le Parlement, les plus marquantes étaient le plafonnement des prestations à 70 pour cent du dernier salaire de base et l'application immédiate du recul de l'âge de la retraite – à 60 ans pour les hommes et 55 pour les femmes – pour tous les fonctionnaires et non plus pour les seuls nouveaux arrivants, et l'indexation entre les salaires et les pensions. Le Congrès avait approuvé l'instauration de cotisations de retraite pour les fonctionnaires retraités et l'augmentation des cotisations de retraite des fonctionnaires en activité, mais ces mesures ont été déclarées anticonstitutionnelles par la Cour suprême.

### Encadré 12. La création de fonds publics de pension au niveau des États : les cas de Paraná et Bahia

A la fin des années 90, les dépenses de personnel représentaient 75 pour cent des recettes nettes courantes du Paraná, dont un tiers environ était consacré aux pensions (y compris les pensions de réversion). En outre, la part de ces dépenses a régulièrement augmenté à mesure que le ratio entre fonctionnaires en activité et retraités diminuait. Pour faire face à ces défis, le gouvernement de l'État a mis en place en décembre 1998 une réforme majeure du régime de pension, élevant les taux de cotisation, créant un fonds de pension et instaurant un système à deux étages. Le taux marginal maximum de cotisation est passé de 10 à 14 pour cent pour les salaires supérieurs à 1 200 BRL. Le taux moyen est passé de 9 à 11,1 pour cent. Les cotisations des employés sont équilibrées par une contribution égale du gouvernement de l'État. Un fonds de pension a été créé sous la forme d'une institution indépendante de service social, liée au gouvernement de l'État par un contrat de gestion. Ce fonds a été progressivement capitalisé à partir du produit de la privatisation, du transfert de biens immobiliers et de la titrisation de créances, avec un total estimé à plus de 5 milliards de BRL sur la période 1998-2003<sup>1</sup>. Ce fonds sera partagé entre deux « piliers » de retraite. Le pilier de garantie s'applique aux fonctionnaires d'un âge maximum de 50 ans (hommes) ou 45 ans (femmes). Cet élément sera entièrement couvert par le fonds de pension qui, selon les responsables de l'État, est équilibré sur le plan actuariel avec un taux de rendement réel de 6 pour cent. Le pilier financier s'applique aux travailleurs plus âgés et ne sera financé que partiellement par le fonds, le solde étant couvert par des transferts directs du Trésor de l'État<sup>2</sup>. L'État escompte qu'avec ces réformes les dépenses salariales tomberont aux alentours de 50 pour cent des recettes nettes courantes pendant les 15 prochaines années, avec une diminution de la part du total consacrée aux pensions.

Dans le cas de Bahia, le Parlement de l'État a approuvé l'augmentation progressive du taux de cotisation des employés, passant de 5 pour cent en 1999 à 12 pour cent en 2004. Les cotisations des employeurs seront aussi relevées progressivement, de 5 pour cent en 2001 à 21 pour cent après 2012. De plus, un fonds de réserve a été créé en utilisant le produit de la privation de Coelba, Compagnie d'électricité de l'État. Ce fonds est dans une grande mesure gérée indépendamment et doit se conformer à des orientations relativement strictes pour ces investissements, afin de réduire le risque d'interférence politique dans les décisions relatives à l'administration et aux investissements.

1. La principale privatisation a concerné la Copel, Compagnie d'électricité de l'État. Les sommes à recevoir comprenaient les redevances provenant de l'électricité produite par le barrage d'Itaipu, à la frontière avec le Paraguay, et des dettes du gouvernement fédéral. Ces dernières se réfèrent à la dette de l'Institut national de sécurité sociale (INSS) envers le régime de pension de l'État, en conséquence du transfert à l'État des droits à pension d'anciens travailleurs du secteur privé qui sont devenus fonctionnaires de l'État.
2. Il est prévu que le fonds pourra couvrir environ la moitié des dépenses du pilier financier pendant les trois années à venir, sa part diminuant progressivement jusqu'à devenir nulle en 2010.

ne présentent pas de différences marquées par rapport au régime général (voir annexe II.1). La différence principale tient à la mise en place d'un âge minimum de retraite pour les fonctionnaires, qui sera porté progressivement à 60 ans pour les hommes et à 55 ans pour les femmes.

Les taux de cotisation varient beaucoup selon les régimes spéciaux<sup>45</sup> mais, dans tous les cas, ils sont loin de suffire à financer les prestations fixées (tableau 20). Dans l'ensemble, les régimes de retraite des fonctionnaires sont extrêmement généreux. Leurs pensions représentent 100 pour cent du dernier salaire de base, à condition que l'employé ait occupé son poste depuis au moins cinq ans<sup>46</sup>. Dans la plupart des cas, l'augmentation marginale de la pension pour une année supplémentaire d'activité est nulle, ce qui encourage les fonctionnaires à partir en retraite dès qu'ils satisfont aux critères. La possibilité de bénéficier d'une pension tout en ayant une autre activité (dans le secteur privé ou à un échelon différent du secteur public) encourage encore le départ immédiat. Une affiliation éventuelle au régime général avant l'entrée dans la fonction publique compte dans le calcul de la période de cotisation. En conséquence, il n'est pas rare que les travailleurs devenant fonctionnaires à la quarantaine ou à la cinquantaine (professeurs d'université et cadres supérieurs, par exemple) prennent leur retraite quelques années après avoir été recrutés. Les réformes récentes ont institué l'exigence supplémentaire d'un service minimum de dix ans dans le secteur public et cela ne changera vraisemblablement pas l'ensemble des incitations à un départ précoce. Enfin et surtout, les retraités ne paient pas de cotisation au système des pensions, si bien que leur revenu après impôt augmente en fait avec la cessation d'activité.

Tableau 20. Régimes de retraite dans quelques États : sélection de données

	Taux de cotisation des salariés		Besoins de financement
	Décembre 1998	Janvier 2000	1998 (milliards de BRL)
	Pourcentage		
<b>Fédéral</b>	<b>11.0</b>	<b>11.0</b>	<b>33.3</b>
São Paulo	6.0	6.0	4.5
Minas Gerais	7.7	7.7	1.7
Rio de Janeiro	11.0	11.0	1.6
Rio Grande de Sul	7.22	7.22	1.5
Paraná	10.0	10 à 14	0.8
Bahia <sup>1</sup>	5.0	6.5	0.3
Ceará	8.5	11.0	0.2

1. Les taux augmenteront progressivement pour atteindre 12 pour cent en 2004.

Source : Ministério da Previdência e Assistência Social.

Une autre source d'inégalités du système était, jusqu'à une date récente, qu'une série de failles de la loi permettaient aux fonctionnaires (surtout aux échelons supérieurs) d'incorporer les avantages non salariaux à leurs pensions, et que, donc, en pratique leur pension pouvait être nettement plus élevée que leur dernier salaire. Cette pratique a été dans une grande mesure supprimée par les réformes de 1998, qui ont instauré un plafond sur les prestations égales au dernier salaire du fonctionnaire. Toutefois, cette mesure ne s'applique pas aux fonctionnaires déjà en retraite, et par conséquent les abus du passé n'ont pas été corrigés. Il n'est donc pas rare que des fonctionnaires (ou leur conjoint survivant) touchent une pension dépassant 100 fois le salaire minimum. Les autorités du *Rio Grande do Sul*, par exemple, estiment que les 10 pour cent les mieux lotis des bénéficiaires représentent près de la moitié des dépenses de pensions de l'État. Dans celui-ci, les abus paraissent avoir été particulièrement courants dans le système judiciaire, qui dispose d'une grande autonomie pour ces rémunérations.

*Le défi majeur : la nécessité de diminuer les privilèges*

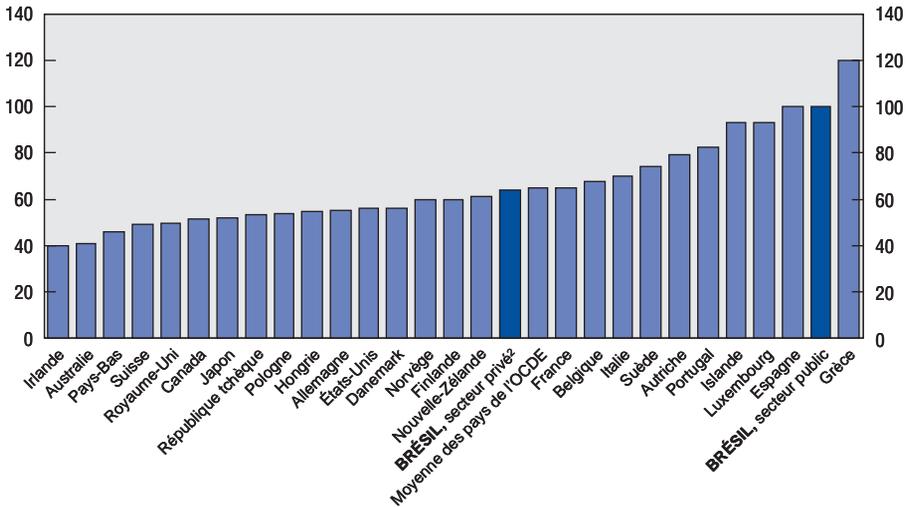
Conscientes de la nécessité de s'attaquer aux inégalités actuelles du régime de pension des fonctionnaires, les autorités ont proposé un certain nombre de réformes. Il s'agissait de mettre en œuvre une législation permettant l'emploi de fonctionnaires dans le cadre du régime général, ou à des conditions (moins généreuses) déterminées au niveau de l'État ou de la municipalité. D'autres mesures débattues au Parlement plafonneraient les prestations à un niveau analogue à celui du régime général. La stratégie de réforme vise à réduire les inégalités en facilitant une convergence progressive des régimes du secteur public vers les règles qui s'appliquent au régime général. Cette stratégie est judicieuse, mais comme les mesures ne s'appliqueront qu'aux nouveaux arrivants, elles n'amèneront pas une réduction significative des besoins de financement du système à court et moyen terme. En effet, en 1999, plus de la moitié des employés fédéraux avaient plus de quarante ans et ils auront donc bientôt droit à une retraite anticipée. Même sans les nouveaux arrivants, les pressions démographiques à elles seules entraîneront vraisemblablement une augmentation régulière du nombre de retraités et des dépenses de pensions au titre des régimes spéciaux pendant les 10 ou 15 prochaines années. Les estimations des dépenses futures au titre des régimes de retraite des fonctionnaires sont très sensibles aux hypothèses d'évolution des salaires réels et des pensions ainsi qu'au nombre de nouveaux arrivants dans ces régimes. D'après l'évaluation actuarielle des pouvoirs publics, le déficit des régimes de retraite des fonctionnaires pourrait maintenant se stabiliser en pourcentage du PIB avant de régresser progressivement à partir de 2015. Sur la base d'hypothèses moins optimistes, la Banque mondiale estime que le déficit des régimes spéciaux pourrait augmenter encore d'un point de pourcentage du PIB d'ici 2015, avant de fléchir lentement<sup>47</sup>.

On pourrait envisager plusieurs mesures pour faire évoluer les divers régimes de pension du secteur public vers l'équilibre financier et actuariel. Il faudrait durcir encore les conditions d'admission, surtout dans le cas de la période minimum de cotisation, qui devrait être allongée. Les taux de cotisation devraient être relevés dans certains États, notamment São Paulo, et les niveaux infra-fédéraux d'administration devraient être plus encouragés à créer des systèmes capitalisés. Enfin, les questions relatives à la réglementation de ces régimes capitalisés doivent être résolues. Ils devraient de préférence être placés sous la même réglementation que les systèmes « complémentaires » afin de garantir une gestion indépendante, saine et fondée sur les règles actuarielles.

Toutefois, ces mesures ne suffiraient pas à elles seules. Les changements des conditions d'admission et des taux de cotisation, s'ils sont souhaitables, n'élimineront vraisemblablement pas les déséquilibres financiers et actuariels du système. Ceux-ci sont dus surtout à la générosité excessive du régime. Même en faisant abstraction du fait que le salaire moyen du secteur public est plus élevé, la différence entre les deux secteurs est énorme. En effet, au même niveau de revenu (niveau moyen de qualification), la pension d'un travailleur masculin prenant sa retraite à 55 ans dans le cadre du régime général représenterait environ les deux tiers de son dernier salaire, contre 100 pour cent dans les régimes spéciaux du secteur public. Ces régimes sont aussi très généreux par rapport aux normes internationales. Le Secrétariat de l'OCDE a construit un indicateur synthétique des taux de remplacement brut des pensions attendus, à partir de quelques hypothèses simplifiées afin de permettre des comparaisons entre pays de la générosité relative des régimes<sup>48</sup>. Si le taux de remplacement du régime général brésilien est proche de la moyenne de l'OCDE, les systèmes du secteur public sont parmi les plus généreux du monde ; seule la Grèce a un taux de remplacement supérieur (graphique 23).

Il est vrai que les fonctionnaires bénéficient de régimes spéciaux dans de nombreux pays de l'OCDE et qu'ils sont généralement plus généreux que ceux du secteur privé. Toutefois, les pensions des fonctionnaires dans la zone de l'OCDE ne représentent généralement pas 100 pour cent du dernier salaire et ne sont pas assortis de conditions aussi peu strictes. Les formules de remplacement consistent généralement en une proportion du dernier salaire (en général entre 1.75 et 2 pour cent) par année de service, jusqu'à un maximum (situé habituellement entre 35 et 40 ans). Donc, après toute une carrière de fonctionnaire, le plus qu'un retraité peut obtenir représente entre 70 et 80 pour cent de son dernier salaire. Ceux dont la carrière dans le secteur public est plus courte reçoivent généralement des pensions beaucoup plus basses. Or, ces systèmes de répartition sur la base du « maintien des rémunérations », bien qu'ils soient beaucoup moins généreux que leurs équivalents brésiliens, sont soumis à forte pression dans la plupart des pays de l'OCDE, puisqu'ils ont souvent amené une accumulation insoutenable d'engagements conditionnels. En conséquence, de nombreux pays ont

Graphique 23. **Taux bruts de remplacement attendus<sup>1</sup>**  
Pourcentage



1. Les chiffres renvoient aux taux de remplacement théoriques d'un salarié âgé de 55 ans et se fondent sur les hypothèses indiquées dans Blöndal et Scarpetta (1998), encadré III.1.
  2. Les données renvoient aux salariés hommes n'ayant pas atteint le plafond de la sécurité sociale.
- Source : Blöndal et Scarpetta (1998).

commencé de s'en éloigner : au Canada, aux Pays-Bas et aux États-Unis, par exemple, les fonctionnaires tirent déjà la majorité de leur pension d'une composante à capitalisation. Le fait que des pays beaucoup plus riches que le Brésil ont trouvé inabordable leurs propres systèmes (pourtant moins généreux) témoigne de la générosité excessive des régimes spéciaux de ce pays.

En attendant des réformes plus profondes des régimes spéciaux, il faudrait à tout le moins appliquer immédiatement une formule de remplacement moins généreuse, qui plafonnerait les pensions à une fraction du dernier salaire. Mesure plus ambitieuse, il faudrait appliquer à tous les fonctionnaires un équivalent de la réforme instaurée dans le régime général, avec une période de transition très courte et un recul de l'âge de la retraite. Cette mesure faciliterait aussi la transférabilité entre secteurs public et privé, éliminerait les distorsions et les abus dus au fait que les travailleurs entrent dans la fonction publique à un âge proche de la retraite, et faciliterait la mise en place d'un système de retraite complémentaire entièrement capitalisé.

### ***Le régime complémentaire des entreprises publiques a un effet sur l'ajustement budgétaire***

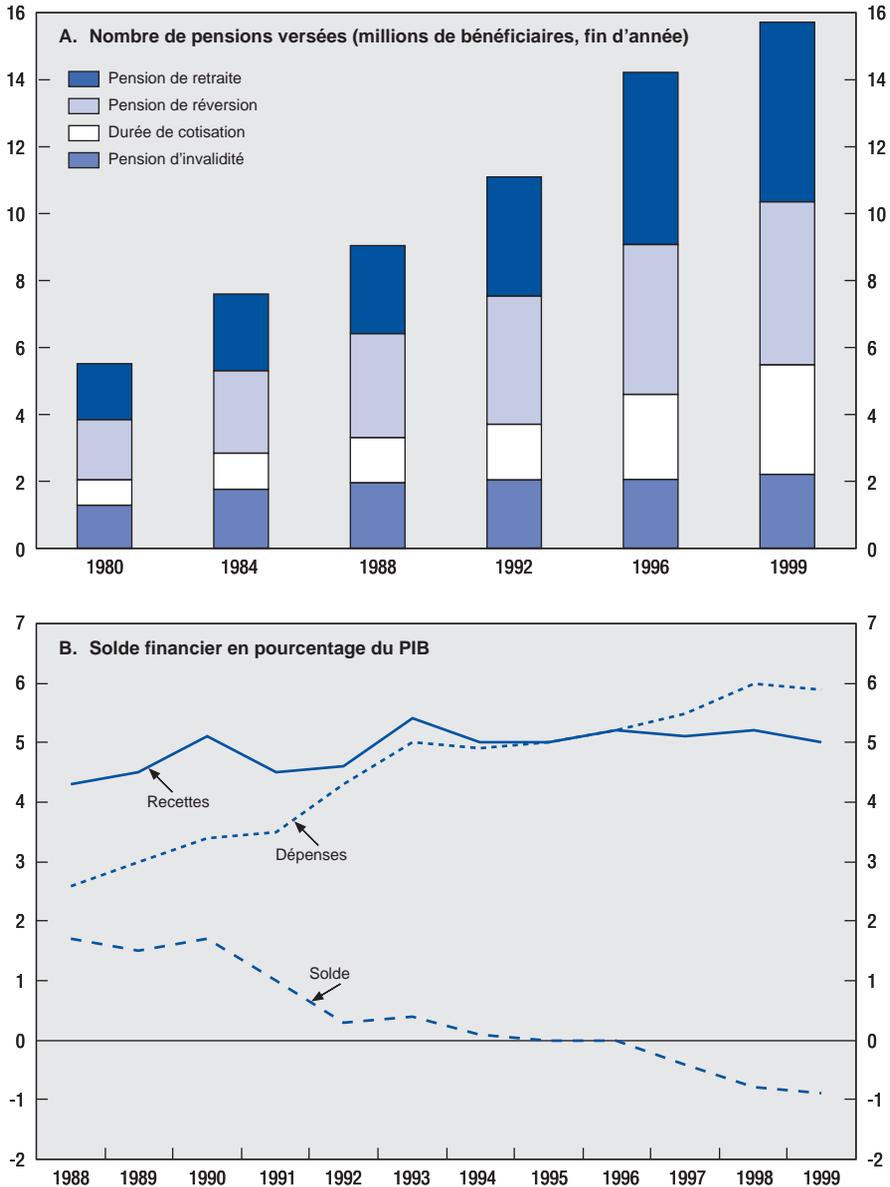
Le développement des fonds de pension complémentaires a des effets indirects sur les comptes publics, effets liés entre autres au traitement fiscal des cotisations et des pensions et à la mise en place d'un système de remplacement pour les fonctionnaires. Il a aussi une influence plus directe sur la viabilité de l'ajustement budgétaire récent, dans la mesure où les deux tiers des actifs des fonds sont liés aux caisses de retraite des entreprises publiques, en particulier le *Previ*, le fonds fermé des employés de *Banco do Brasil*. Ces systèmes sont essentiellement fondés sur des prestations définies – une pension mensuelle fixe – qui sont généralement nettement plus généreuses que leur équivalent du secteur privé. En 1999, les prestations moyennes de retraite dans le secteur des administrations publiques étaient proches du salaire moyen, alors que dans le secteur privé elles ne représentaient que la moitié. Cette générosité est en partie financée par des cotisations élevées des employeurs – le ratio de cotisation employeur/employé est souvent supérieur à 2 – mais dans certains cas, les prestations sont plus élevées que cela serait justifié, ce qui pose des questions d'équilibre actuariel. En fait, dans les récentes privatisations, les importants engagements conditionnels liés aux systèmes de pension excessivement généreux ont notablement réduit le produit de la vente.

Après la législation récente qui limite le ratio de cotisation employé/employeur à un, ces différences entre secteurs privé et public vont probablement diminuer peu à peu. En revanche, cette mesure risque de rendre plus pressantes les préoccupations concernant les déséquilibres actuariels, surtout si l'on tient compte du fait que certaines de ces caisses sont quelque peu avares d'informations. Conscientes du problème, les autorités ont mené des études actuarielles des caisses de retraite de plusieurs entreprises publiques, afin d'accroître leur transparence et éventuellement de mettre en place des mesures pour régler les déséquilibres. Il semble inévitable que tout réexamen du système nécessitera une réduction des pensions et/ou une augmentation des cotisations des employés, surtout si l'on veut éviter une recapitalisation coûteuse qui affecterait les comptes des administrations publiques.

### ***En contraste avec les régimes spéciaux, le régime général de retraite a évolué dans le sens de la viabilité***

Vers le milieu des années 90, il était devenu évident que la conjugaison des pensions par répartition et des incitations négatives dans la conception initiale du système amenait un creusement dangereux du déficit du régime général (graphique 24). Après plusieurs années de discussions, une grande réforme du régime général a été approuvée en 1998-99 (voir annexe II.1 pour plus de détails). Il a été décidé de conserver le système par répartition, le coût de la

Graphique 24. Le régime général de retraite



Source : Suplemento Histórico do AEPS-1996 ; Anuário Estatístico de Previdência Social 1998 ; Boletim Estatístico de Previdência Social/MPAS ; SPS/MPAS.

transition vers un régime entièrement capitalisé étant considéré comme trop élevé. Le principal élément de la réforme a été la mise en place d'une formule ajustable pour le calcul des pensions (*fator previdenciário*) fondée sur des règles actuarielles (voir encadré 13). Cette nouvelle méthode a corrigé les distorsions et

### Encadré 13. Nouvelle méthode de calcul des prestations de retraite du régime général

La nouvelle formule de calcul des prestations s'inspire du modèle suédois des comptes notionnels. La retraite est calculée sur la base des cotisations antérieures de chaque travailleur, de son espérance de vie et d'un coefficient représentatif des incitations au report de la retraite, comme suit :

$$Pension = \frac{W \times c \times P}{R} \times prime$$

Où :

- W = la moyenne des 80 pour cent des salaires les plus élevés ;
- c = taux de cotisation ;
- P = durée de cotisation ;
- R = espérance de vie résiduelle au moment de l'entrée en inactivité, mise à jour une fois par an par l'IBGE.

$$Prime = 1 + \left( \frac{\text{âge de la retraite} + (c \times P)}{100} \right)$$

La première partie de la formule ( $W \times c \times P$ ) représente le montant des cotisations accumulées dans le compte individuel notionnel du salarié. La mise à jour annuelle de l'espérance de vie fonctionne comme un mécanisme endogène, qui ajuste automatiquement le régime par répartition au processus de vieillissement de la population. Enfin, la *prime* représente un taux implicite de rentabilité qui augmente d'autant que les salariés décident de reporter leur retraite.

L'espérance de vie fait l'objet d'une estimation officielle dans le cadre de l'enquête annuelle réalisée auprès des ménages par l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE). Un tableau unique d'espérance de vie est utilisé, indépendamment du sexe ou d'autres caractéristiques individuelles. Les femmes et les enseignants (enseignement primaire et secondaire) bénéficient d'un bonus de 5 ans qui vient s'ajouter à la durée de cotisation. Les enseignantes bénéficient deux fois du bonus, ce qui ajoute dix ans à leur durée effective de cotisation. Un mécanisme transitoire a été instauré pour cinq ans avant l'entrée en vigueur complète du *fator previdenciário*.

introduit dans le système une flexibilité souhaitable, qui l'aidera à faire face aux défis démographiques auxquels le Brésil se heurtera vraisemblablement dans les cinquante années à venir.

Les autres réformes ont porté sur l'abolition des grilles de cotisation, l'extension de la période de cotisation sur laquelle les pensions sont calculées et la mise en place de conditions d'admission plus strictes pour le droit à pension à taux plein. Ce dernier est désormais conditionné par une durée minimum de cotisation au système de sécurité sociale (35 ans pour les hommes et 30 ans pour les femmes). Dans la pratique, cela signifie qu'il n'est plus possible de compter les années de travail non déclarées dans le calcul de la retraite, comme c'était le cas précédemment. Le plafonnement des cotisations et des pensions à un niveau de salaire que seuls 20 pour cent des travailleurs atteignent est un élément bien conçu qui garantit l'équité et encourage la mise en place d'une composante entièrement capitalisée.

Condition plus importante, la conception du système lui-même devrait amener un recul général de l'âge de la retraite. L'une des principales caractéristiques du système modifié du Brésil est qu'il donne aux travailleurs plus de souplesse dans le choix de l'âge de la retraite, ainsi que de fortes incitations pour rester en activité plus longtemps. Malgré les réformes, le système brésilien reste très généreux. Bien que les régimes ne soient pas entièrement comparables, dans la plupart des pays de l'OCDE, l'âge légal de la retraite est d'au moins 65 ans pour les deux sexes, à quelques exceptions près<sup>49</sup>. Il faut certes se souvenir qu'une multitude de systèmes de prestations pour non-emploi donne des incitations à un départ en retraite anticipé dans la plupart des pays de l'OCDE, si bien que l'âge moyen de la cessation d'activité est souvent plus bas que l'âge légal. Toutefois, l'âge moyen du passage à l'inactivité pour les travailleurs âgés du Brésil est et restera vraisemblablement inférieur à la moyenne de l'OCDE (voir le tableau 21)<sup>50</sup>. Cette différence n'est que partiellement justifiée par le fait que l'espérance de vie à 60 ans est plus basse au Brésil (17,3 années de retraite) que dans l'OCDE (en moyenne 21 ans environ) surtout si l'on tient compte du fait que l'écart va vraisemblablement se combler.

Les récentes réformes du régime général ont beaucoup contribué à l'instauration d'un premier pilier de retraite juste, équitable et transparent, ouvert à tous les travailleurs. Toutefois, il n'est pas évident que ces mesures suffiront à assurer l'équilibre actuariel et financier à long terme du système. L'augmentation de l'emploi informel, le poids des prestations hors pension imputées au système et le mécanisme inadéquat d'ajustement des pensions sont autant de menaces pour l'équilibre futur du système. On peut apporter certains ajustements pour traiter ces problèmes, mais il faudra chercher la solution à long terme dans le cadre plus général des réformes de la fiscalité et du marché du travail. Enfin, le développement des pensions privées dépendra aussi de la modernisation du cadre de réglementation et de contrôle, où des progrès plus rapides sont nécessaires (voir chapitre III).

Tableau 21. Comparaison internationale de l'âge moyen de la retraite, 1995

	Hommes	Femmes
<b>Brésil<sup>1</sup></b>	<b>56.0</b>	<b>52.0</b>
Belgique	57.6	54.1
Luxembourg	58.4	55.4
Autriche	58.6	56.5
Pays-Bas	58.8	55.3
Finlande	59.0	58.9
France	59.2	58.3
Allemagne	60.5	58.4
Italie	60.6	57.2
Espagne	61.4	58.9
Australie	61.8	57.2
Nouvelle-Zélande	62.0	58.6
Canada	62.3	58.8
Grèce	62.3	60.3
Danemark	62.7	59.4
Royaume-Uni	62.7	59.7
Suède	63.3	62.1
Irlande	63.4	60.1
Portugal	63.6	60.8
Turquie	63.6	66.6
États-Unis	63.6	61.6
Norvège	63.8	62.0
Suisse	64.6	60.6
Japon	66.5	63.7
Islande	69.5	66.0

1. 2000.

Source : *Estimations du Secrétariat de l'OCDE sur la base de la publication « Population active 1950-2010 », OIT (décembre 1996).*  
Pour le Brésil, MPAS.

### III. Développement des marchés financiers

Le secteur financier brésilien a un fort potentiel de développement. Les banques doivent encore s'adapter à des conditions plus concurrentielles sur le marché, mais pendant les années d'hyperinflation, elles ont réussi à mettre en place des dispositifs assez élaborés d'indexation et de ce fait à préserver la monnaie locale (Bevilaqua et Garcia, 1999). Contrairement à d'autres pays d'Amérique latine, le Brésil n'a jamais « dollarisé » son économie. L'inflation élevée a également stimulé la création d'un système de paiements efficace (Listfield et Montes-Negret, 1996). Le crédit bancaire s'est fortement accru au cours de la période récente, mais son poids dans l'économie reste relativement faible par comparaison avec les pays de l'OCDE. Il semblerait que le secteur bancaire brésilien ne joue pas encore complètement son rôle d'intermédiation financière. Au lieu d'acheminer le crédit vers le secteur privé, les banques se sont essentiellement engagées dans des opérations de trésorerie à court terme. Il en résulte que les entreprises et les ménages brésiliens sont désavantagés par ces difficultés d'accès au crédit.

Outre le caractère très limité de l'intermédiation bancaire, les marchés de capitaux ont été pris dans un cercle vicieux dû à la fois à leur taille insuffisante et à leur manque de liquidités. Les opérations sur les marchés de capitaux ne représentent qu'une très faible proportion des besoins de financement globaux du secteur privé. Les investissements privés ont été essentiellement financés sur les bénéfices non distribués et les crédits à long terme accordés par des organismes officiels, notamment la Banque nationale d'investissement (BNDES), ainsi que par des emprunts à court terme. Seules les plus grandes entreprises nationales et les multinationales actives au Brésil peuvent se financer également sur les marchés extérieurs. Globalement, les marchés de capitaux nationaux n'ont guère contribué à promouvoir la croissance. Du fait de la faiblesse des structures financières, le gouvernement d'entreprise est peu développé et la plupart des sociétés sont détenues par un petit nombre, souvent fermé, d'actionnaires.

La situation est cependant en train d'évoluer. L'environnement macroéconomique est stabilisé. Grâce au ralentissement de l'inflation et à l'assainissement des finances publiques, le secteur bancaire a pu progressivement se tourner vers de nouveaux objectifs, qui vont contribuer à l'approfondissement du marché financier. Au lieu de financer des emprunts d'État à court terme et de compter sur

les revenus de l'inflation, les banques réorganisent leurs activités et se font concurrence auprès des clients solvables. La Banque centrale encourage ces évolutions en insistant sur une meilleure évaluation des risques dans le secteur et en renforçant ses activités de contrôle et le cadre réglementaire. La réduction de l'intervention de l'État dans l'économie permet d'avantager les initiatives privées, qui doivent être financées. Le programme de privatisation du gouvernement a incité les banques étrangères à entrer sur le marché, y renforçant ainsi la concurrence potentielle. Le Congrès étudie actuellement le cadre juridique de l'amélioration du gouvernement d'entreprise. Ces différentes initiatives vont dans la bonne direction, mais il faut que l'effort de réforme soit soutenu et coordonné.

### L'intermédiation financière peut encore être développée

Le système bancaire brésilien se caractérise notamment par l'insuffisance des crédits accordés par les banques commerciales au secteur des entreprises (tableau 22). Les banques privées limitent traditionnellement leurs concours au secteur privé à des transactions commerciales à court terme et sans risque. Les

Tableau 22. **Intermédiation financière au Brésil et dans quelques autres pays**  
En pourcentage du PIB

	Crédit intérieur total				Crédit intérieur au secteur privé			
	1994	1995	1997	1999	1994	1995	1997	1999
<i>Enquête monétaire</i>								
Argentine	26.2	27.6	30.0	34.4	20.0	19.7	21.6	24.2
<b>Brésil</b>	<b>57.7</b>	<b>36.6</b>	<b>40.0</b>	<b>47.6</b>	<b>45.5</b>	<b>30.8</b>	<b>25.9</b>	<b>28.4</b>
Chine (continentale)	92.3	91.2	106.2	130.4	89.5	88.3	102.9	121.8
France	101.0	101.9	102.3	105.4	88.0	87.0	82.9	81.8
Allemagne	122.7	127.4	140.1	147.2	101.7	103.1	112.8	117.4
Hongrie	93.1	83.1	65.8	62.4 <sup>1</sup>	26.2	22.5	24.2	23.6 <sup>1</sup>
Inde	47.6	44.5	46.5	46.2 <sup>1</sup>	24.1	23.0	24.0	23.8 <sup>1</sup>
Japon	135.0	136.2	132.6	143.9	116.8	117.8	113.6	115.2
République de Corée	57.7	56.6	69.4	85.2	57.2	56.6	68.2	82.0
Mexique	34.5	28.1	28.7	22.0	34.9	25.3	17.9	14.4
Pologne	36.6	32.1	34.8	36.3 <sup>1</sup>	11.2	11.9	17.0	19.5 <sup>1</sup>
Russie	31.7	23.6	26.6	32.7	12.1	8.7	9.6	11.5
Espagne	107.1	106.8	110.1	115.9	77.7	77.1	84.2	92.9
Suisse	181.4	183.4	183.8	185.1	166.3	168.4	168.5	173.9
Royaume-Uni	116.9	123.3	126.1	127.0	110.1	116.2	120.9	123.4
États-Unis	75.1	76.7	78.2	82.7	61.7	63.9	65.6	71.2
<i>Enquête bancaire</i>								
Argentine	26.6	27.9	30.4	35.2	20.3	20.0	21.9	25.0
<b>Brésil</b>	<b>63.0</b>	<b>39.8</b>	<b>43.4</b>	<b>51.6</b>	<b>52.9</b>	<b>35.0</b>	<b>30.6</b>	<b>34.5</b>
Japon	286.4	294.2	294.5	n.d.	208.5	208.9	200.1	n.d.
Mexique	46.5	42.3	37.3	28.8	38.7	29.3	20.4	16.2
États-Unis	115.7	124.1	139.3	160.7	93.8	102.3	118.9	142.4

1. Données de 1998.

Source : SFI, FMI.

crédits à moyen et long terme à l'industrie et à l'agriculture ont été essentiellement octroyés par des institutions fédérales spécialisées ou des fonds de développement. Si le secteur bancaire privé ne s'est pas lancé dans des opérations de crédit à moyen et long terme plus actives, c'est principalement en raison des incertitudes qui entouraient l'évolution macroéconomique, notamment les taux d'intérêt réels très élevés et instables, et des effets d'éviction provoqués par les besoins de financement du secteur public, tant au niveau fédéral qu'à celui des États (chapitres I et II).

Des raisons plus microéconomiques expliquent aussi le faible niveau de l'intermédiation financière. La mise en jeu des sûretés attachées aux crédits soulève souvent des problèmes. En vertu de la législation commerciale en vigueur, il est difficile de faire jouer les nantissements sur les créances étant donné la préférence accordée aux créances détenues par les autorités fédérales, les États et les autorités régionales, ainsi que par les salariés. Cette situation s'est aggravé sous l'effet de problèmes d'aléa moral, dus à la tendance à protéger les emprunteurs en cas de différend (voir ci-après). Les banques ont aussi du mal à déterminer quelles sont les entreprises qui constituent un risque de crédit acceptable, en particulier dans la mesure où les règles de publicité sont traditionnellement peu rigoureuses, même si la qualité des états financiers s'améliore progressivement. A cet égard, la Banque centrale a créé un centre d'évaluation des risques de crédit (*Central de Risco de Crédito*).

Avec la stabilisation macroéconomique et l'engagement pris par les autorités de développer les marchés de capitaux, certains indices donnent à penser que le crédit bancaire au secteur privé commence à progresser. Les taux d'intérêt réels ont baissé (chapitre I) et la prédominance de la dette publique dans les bilans bancaires devrait diminuer sous l'effet du programme d'assainissement budgétaire en cours (chapitre II). Ce processus sera nécessairement progressif, les banques étant également tenues de se conformer aux règles prudentielles de la Banque centrale en matière de provisions. Il semble en effet raisonnable de développer l'intermédiation bancaire sur la base d'une évaluation correcte des risques plutôt que de promouvoir une expansion trop rapide du crédit, avant que les liaisons et les règles institutionnelles nécessaires soient toutes en place. Il ne peut y avoir de secteur bancaire solide si l'économie ne se développe pas sur des bases saines. Les crises bancaires qui se sont récemment produites dans les pays en transition et les économies de marché émergentes en témoignent.

### **Structure du système bancaire**

L'évolution du système bancaire brésilien s'est inscrite dans un contexte de forte inflation et s'est caractérisée par une grande autonomie des États dans la création de leurs propres banques. Dans une large mesure, cela explique les caractéristiques structurelles que l'on observe encore aujourd'hui (voir encadré 14). Il y a donc un secteur bancaire privé important, cinq banques

#### Encadré 14. L'évolution du secteur bancaire au Brésil

Jusqu'aux années 60, le pilier du secteur bancaire brésilien était la banque du gouvernement fédéral, *Banco do Brasil*. Cette institution partageait avec le ministère des Finances et la Banque nationale pour le développement économique et social, créée en 1951, la responsabilité du financement de l'investissement au Brésil. Les banques privées, confrontées à des incertitudes sur le plan des liquidités et des nantissements, réalisaient surtout des opérations à court terme. La période d'après-guerre a vu une prolifération des banques commerciales au niveau des États, ainsi que des banques de développement et des banques d'épargne détenues par ceux-ci et chargées de financer des activités dans le secteur agricole et d'autres activités liées au développement, dans les domaines du logement, de l'industrie et des petites et moyennes entreprises (PME). Comme le marché monétaire était peu développé, les banques finançaient leurs opérations grâce aux dépôts à court terme et se livraient par conséquent une intense concurrence pour attirer les dépôts grâce à des réseaux de succursales dans tout le pays. Les opérations de réescompte pour la gestion de la trésorerie étaient assurées par la *Banco do Brasil*. A la fin des années 60, les banques du secteur public (au niveau fédéral et des États) représentaient plus de la moitié du volume total des dépôts et des opérations de crédit du système bancaire brésilien.

En 1964, les pouvoirs publics ont mis en œuvre un vaste programme de réforme destiné à diversifier les instruments et les institutions du système financier et à lever les obstacles soulevés par la loi sur l'usure et la clause or, qui limitaient les taux d'intérêt à un maximum de 12 pour cent par an, alors que le taux d'inflation atteignait en moyenne 17 pour cent dans les années 50 et environ 45 pour cent dans les années 60. Le principal objectif de ces réformes était de permettre un financement non inflationniste du déficit des administrations publiques et de promouvoir l'épargne privée dans des conditions de forte inflation. La Banque centrale (*Banco Central do Brasil* ou BCB) a été créée aux termes de la loi 4595/64. La Banque centrale du Brésil s'est vu confier la plupart des fonctions de politique monétaire de la *Banco do Brasil* ainsi que les attributions qui étaient auparavant celles de la Superintendance de la monnaie et du crédit (SUMOC) en matière de réglementation bancaire. Le Conseil national monétaire est devenu la principale autorité chargée de la politique monétaire et financière. La *Banco do Brasil* a été progressivement transformée en banque commerciale. En 1986, la facilité de découvert automatique de la *Banco do Brasil* auprès de la BCB a été supprimée et la banque a été recapitalisée par le ministère des Finances en 1997.

Plusieurs programmes de crédit et fonds spécialisés ont été créés afin de canaliser les ressources vers les secteurs prioritaires. La stratégie de substitution de produits locaux aux importations adoptée par les autorités exigeait le financement public de grands projets par le biais d'organismes officiels et de banques de développement tirant leurs ressources du budget de l'État et de l'épargne obligatoire. Les financements à long terme provenaient essentiellement de deux

Encadré 14. **L'évolution du secteur bancaire au Brésil** (suite)

sources : la Banque nationale pour le développement économique et social et la politique gouvernementale en matière de crédit, imposant aux banques d'accorder des crédits à certains secteurs, essentiellement l'agriculture et le logement (même si les banques avaient la possibilité de placer un montant équivalent sur un compte non rémunéré auprès de la Banque centrale). Ces obligations étaient encore en vigueur en 2000.

L'objectif de la réforme de 1960 était de faire en sorte que les banques d'investissement et de développement aient la responsabilité des prêts à long terme, en utilisant les dépôts à terme et le financement extérieur, tandis que les banques commerciales étaient censées continuer à se concentrer sur les opérations de crédit à court terme en utilisant les dépôts à vue, ce qu'elles ont d'ailleurs fait. Les sociétés de crédit et d'investissement finançaient les crédits à la consommation et les prêts personnels, en émettant des lettres de change. Les institutions du système fédéral du logement devaient quant à elles accorder des prêts hypothécaires adossés à des dépôts d'épargne et à des titres immobiliers. Au cours des années 70, les banques commerciales ont joué un rôle important dans l'intermédiation des capitaux étrangers (Studart, 1995).

fédérales, dont les deux plus grandes banques du Brésil (*Banco do Brasil* et *Caixa Econômica Federal*), et des banques publiques relevant des États. La taille relative de ces banques est indiquée au tableau 23. Parmi les économies de marché émergentes, le secteur bancaire brésilien est l'un des plus importants. La plupart des banques du secteur privé font des opérations de banque universelle, avec des départements spécialisés dans l'investissement, les opérations commerciales et les opérations de détail, alors que les banques du secteur public ne sont généralement pas autorisées à exercer des activités de banque d'affaires.

Tableau 23. **Structure du système bancaire brésilien**

Milliards de BRL, décembre 2000

	Nombre	% du total	Total des actifs		Total des dépôts	
			Montant	% du total	Montant	% du total
Banques fédérales	12 <sup>1</sup>	5.5	248.4	30.8	57.8	23.6
Banques des États	11	5.1	34.4	3.7	19.6	5.9
Banques nationales privées	107	49.3	252.7	27.0	101.7	30.8
Banques étrangères privées	72	33.2	229.1	24.5	69.6	21.1
Banques privées au capital étranger minoritaire	15	6.9	55.2	5.9	17.1	5.2
Tous établissements bancaires	217	100	935.1	100	330.0	100

1. Ce chiffre inclut les banques des États « fédéralisées » depuis 1999.

Source : BCB.

Le secteur se caractérise encore par la présence de deux grandes banques fédérales, qui ensemble représentaient 39 pour cent de l'actif total et collectaient 37 pour cent du total des dépôts fin 2000. *Banco do Brasil* est le principal pourvoyeur de prêts au secteur agricole, et la *Caixa Econômica Federal* est la première source de crédits au logement. En ajoutant les autres banques publiques, la part du total des actifs et des dépôts passe aux environs de 43 pour cent. Cette structure reflète en partie un certain nombre des modifications que le secteur bancaire a dû subir pour s'ajuster au ralentissement de l'inflation suite au lancement du plan de stabilisation du real (chapitre I). La disparition des bénéfiques inflationnistes faciles a mis en lumière des problèmes institutionnels graves et des faiblesses réglementaires importantes dans le secteur bancaire (voir ci-après).

### ***Le difficile ajustement au recul rapide de l'inflation en 1994***

Le choc subi par le système bancaire en 1994 doit être replacé dans son contexte. Dans un environnement inflationniste, qui depuis les années 50 était devenu caractéristique de l'économie brésilienne, les banques arrivaient à obtenir des marges d'intermédiation substantielles. Par ailleurs, les taux d'impayés sur les crédits étaient d'autant plus faibles que les remboursements en termes réels étaient réduits. Les marges très importantes tirées du réinvestissement temporaire d'engagements peu coûteux (recettes fiscales, dépôts à vue, nantissements de prêts) en titres à court terme très fortement rémunérés a conduit à une augmentation considérable du nombre de banques commerciales et de succursales bancaires. Les banques pouvaient aussi réaliser d'importants bénéfices en effectuant des opérations de trésorerie fondées sur l'arbitrage de taux d'intérêt et de monnaies. Autre source de revenu, la part importante des soldes en comptes courants engendrée par les versements de salaires, ou maintenue à des fins de transaction, n'était aucunement rémunérée pour tenir compte de l'inflation. En d'autres termes, l'inflation était source de toutes sortes de gains « exceptionnels » pour les banques. Encouragé par une indexation très répandue, le public continuait à confier ses capitaux au secteur bancaire national. De ce fait, contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays confrontés à une forte inflation, il n'y a jamais eu d'effet de substitution de la monnaie au Brésil.

Suite à la mise en œuvre du Plan Real, le taux d'inflation mensuel est passé de 50 pour cent au milieu de 1994 à 0.6 pour cent en décembre de la même année. Par conséquent, la source de revenu importante constituée par les opérations sur les moyens de paiement en cours d'encaissement, qui avait représenté en moyenne 3.6 pour cent du PIB entre 1990 et 1994 (voir tableau 24), a pratiquement disparu.

*L'expansion du crédit s'est aussi traduite par une augmentation des créances improductives*

Par suite de la diminution rapide de l'inflation, le secteur bancaire a dû compter davantage sur les opérations de crédit et les services rémunérés à la

Tableau 24. **Recettes tirées de l'inflation par les banques brésiliennes**  
 Pourcentage des recettes totales

	Recettes tirées de l'inflation/PIB	Recettes tirées de l'inflation/ Recettes totales
1990	4.0	35.7
1991	3.9	41.3
1992	4.0	41.9
1993	4.2	35.3
1994	2.0	20.4
1995	0.0	0.6

Source : BCB.

commission comme source de revenus. Le niveau élevé des coûts de fonctionnement des établissements bancaires brésiliens a conduit les banques privées à accroître leurs activités de crédit, finançant ainsi les achats de biens de consommation, stimulés par l'augmentation des revenus réels à la suite de la mise en œuvre du Plan Real. Les activités de crédit ont augmenté d'environ 60 pour cent pendant les six premiers mois du Plan. Toutefois, la forte hausse des taux d'intérêt juste après la crise intervenue au Mexique à la fin de 1994 a entraîné une augmentation des créances improductives et des arriérés de paiement. Les banques des États se sont trouvées dans une situation particulièrement vulnérable dans la mesure où la position financière des États s'est dégradée et où les arriérés de remboursement des emprunts contractés par ceux-ci se sont fortement accrus, puisque ces emprunts servaient essentiellement à financer les déficits budgétaires des États. Les créances improductives détenues par l'ensemble du système bancaire sont passées d'environ 5 pour cent du crédit bancaire en septembre 1994 à près de 15 pour cent en 1997 (BCB, 1998). En décembre 1999, elles représentaient 9.2 pour cent pour l'ensemble du système et 12.1 pour cent pour les banques des États et les banques fédérales.

Pendant cette période, de graves faiblesses structurelles ont aussi été mises en lumière dans certaines des plus grandes banques privées, comme la *Banco Econômico* et la *Banco Nacional*. Ces faiblesses étaient essentiellement imputables à l'insuffisance des normes en matière de contrôle et de réglementation bancaires en vigueur à l'époque. L'augmentation des créances douteuses dans plusieurs établissements a entraîné une hausse de la demande de liquidités dans l'ensemble du secteur bancaire, conduisant à une pénurie sur le marché interbancaire. La Banque centrale a été obligée d'intervenir pour fermer plusieurs banques insolvables. Des irrégularités constatées dans les bilans d'autres établissements ont à leur tour suscité des craintes et des rumeurs. Afin d'éviter une crise bancaire de grande ampleur, la Banque centrale a décidé de mettre les établissements en difficulté en liquidation ou sous administration temporaire.

Tableau 25. **Interventions de la Banque centrale dans le système bancaire**  
Juillet 1994-décembre 2000

Type d'établissement	Nombre d'établissements liquidés, ayant bénéficié d'une intervention ou sous un régime spécial d'administration temporaire (REAT) <sup>1</sup>
Banques d'investissement	1
Banques commerciales nationales privées	6
Banques commerciales des États	3
Banques de développement des États	1
Banques nationales à participation étrangère à établissements multiples	2
Banques nationales privées à établissements multiples	35
Banques des États à établissements multiples	4
Total	52

1. REAT – *Regime Especial de Administração Temporaria*.  
Source : BCB (1998).

Fin 2000, la Banque centrale avait liquidé, réorganisé ou mis sous administration temporaire spéciale 52 établissements financiers. Il s'agissait pour la plupart de banques privées (voir tableau 25). Deux des plus grandes banques du Brésil, *Banco Econômico* et *Banco Nacional*, ont été liquidées en 1995, ce qui a conduit les pouvoirs publics à déboursier 5.4 milliards de BRL pour la *Banco Econômico* et 7.2 milliards pour la *Banco Nacional*. La *Banco do Brasil*, qui est encore l'une des plus grandes banques du secteur public, a dû être recapitalisée à hauteur de près de 8 milliards de dollars (au taux de change courant) en avril 1996. Outre la liquidation et la recapitalisation, la Banque centrale a eu recours aux fusions et acquisitions, ainsi qu'aux privatisations, comme outils de restructuration.

### Réforme du secteur bancaire

Bien que largement redoutée, une crise systémique du secteur bancaire ne s'est pas produite. Cela peut s'expliquer certes par l'action de la Banque centrale, mais aussi par la présence d'un noyau important de grandes et moyennes banques privées, bien capitalisées et gérées de façon prudente. Ces banques ont pu renforcer leur position concurrentielle en acquérant des établissements plus fragiles touchés par la crise. Une politique de plus en plus libérale à l'égard des banques étrangères a également permis de limiter la crise, car de grandes banques étrangères ont pu procéder à des acquisitions importantes.

En outre, les autorités brésiliennes ont facilité le processus d'absorption des établissements en difficulté par les banques plus solides. Cette aide a pris la forme de programmes d'ajustement pour les banques privées et les banques des États (voir encadré 15). Un système de contrôle et de réglementation a également été mis en œuvre conformément aux accords de Bâle, avec des règles encore plus

### Encadré 15. **La restructuration du secteur bancaire : le PROER et le PROES**

Le Programme d'incitations en faveur de la restructuration et du renforcement du système financier national (**PROER**) a été créé aux termes de la « Medida Provisória » n° 1179 en novembre 1995, ses modalités étant régies par les dispositions de la résolution 2208. Ce programme présentait un cadre de restructuration pour les banques privées. Il encourageait la liquidation des banques privées en difficulté afin d'éviter l'interruption des services offerts à la clientèle. Le programme était en outre soutenu par un fonds privé de garantie des crédits, créé en 1995 (*Fundo Garantidor de Crédito*). Une des caractéristiques importantes de ce programme était que les anciens détenteurs du capital des banques en difficulté devaient renoncer à leurs prérogatives dès lors que celles-ci étaient prises en charge.

Le PROER prévoyait un ensemble d'avantages fiscaux et de facilités de crédit visant à encourager un assainissement rapide du système bancaire par le biais de fusions et d'acquisitions. La banque repreneuse (financièrement solide) devait prendre en charge tous les dépôts de la banque insolvable et les actifs qu'elle souhaitait conserver. Les crédits prévus par le programme servaient à combler la différence. Tous les crédits étaient garantis par des obligations d'État dont la valeur était supérieure de 20 pour cent à leur montant. La banque faisant l'objet de l'acquisition (insolvable) était liquidée. Son bilan faisait apparaître le crédit accordé au titre du PROER au passif. Outre qu'elle bénéficiait de crédits à taux d'intérêt bonifiés de la part d'organismes officiels, la banque repreneuse était autorisée à absorber les pertes financières de la banque acquise sur son bilan, par le biais des déductions fiscales (*crédito tributário*). UNIBANCO, qui était alors la sixième banque au Brésil, a bénéficié de ce programme en 1995 pour acquérir la *Banco Nacional*, septième banque du pays. La *Banco Excel* a également bénéficié de ce programme pour acquérir une partie de la *Banco Econômico*. Entre décembre 1995 et mars 1997, les versements au titre du PROER ont atteint 21 milliards de BRL (soit environ 21 milliards de dollars, ou 3 pour cent du PIB de 1997), dans le cadre de sept opérations (FMI, 1997). Ce chiffre est légèrement inférieur à celui des programmes de restructuration mis en œuvre dans les autres pays (Honohan et Klingebiel, 2000).

Le Programme d'incitations en faveur de la restructuration du système financier public (**PROES**) a été créé aux termes de la « Medida Provisória » n° 1514 d'août 1996 et mis en œuvre en février 1997. Ce programme avait pour objectif de restructurer et de privatiser les banques des États, afin de réduire le rôle du secteur public dans le système financier. Le gouvernement fédéral a financé la restructuration de ces banques en procédant à l'échange des créances douteuses des administrations des États contre des obligations de l'administration centrale, les administrations des États devenant alors débitrices à l'égard de l'administration centrale. Ce nouvel endettement est venu s'ajouter aux autres dettes publiques et a été restructuré en vertu de la loi 9496/97 (voir chapitre II). Une des conditions préalables de cet accord était que les administrations des États devaient convenir de liquider ou de privatiser leurs banques, de les transformer

**Encadré 15. La restructuration du secteur bancaire :  
le PROER et le PROES (suite)**

en institutions financières ne collectant pas de dépôts ou en organismes de développement, ou de restructurer leurs bilans de telle manière qu'elles soient gérées suivant des critères purement commerciaux. Dans ce dernier cas, le gouvernement fédéral ne financerait que la moitié de la restructuration de la dette. Le PROES a été modifié en juillet 1998 en raison des difficultés financières persistantes des États. Le programme révisé stipulait que tout financement supplémentaire fédéral impliquerait le passage des banques concernées sous le contrôle du gouvernement fédéral, qui les privatiserait ou les liquiderait. Cette « fédéralisation » des banques des États, conjuguée au rééchelonnement de la dette publique, a constitué un instrument de restructuration extrêmement utile. L'un des principaux cas à cet égard a été la fédéralisation de BANESPA (ancienne banque de l'État de São Paulo), la plus importante des banques des États. En novembre 2000, BANESPA a été privatisée avec succès et cédée à une banque étrangère. La *Banco do Estado do Rio de Janeiro* (BANERJ) a été privatisée par l'État en juin 1997, une partie de ses actifs étant repris par la *Banco Itaú* et le reste étant liquidé (mais pas strictement dans le cadre du PROES).

Lors de l'adoption du PROES, 35 établissements financiers, dont 23 banques commerciales ou universelles, étaient contrôlés par les administrations des États. En août 2000, 10 banques avaient été fermées et 13 avaient été privatisées directement ou fédéralisées avant privatisation. Cinq banques seulement restaient sous contrôle d'un État après restructuration et recapitalisation, et un certain nombre d'États ont choisi de transformer leurs banques en organismes de développement, qui ne sont pas autorisées à accorder des prêts aux États. Le gouvernement fédéral avait émis des titres à hauteur de 55.4 milliards de BRL (soit 5.8 pour cent du PIB de 1999) pour la réalisation de ce programme. La part des banques des États dans le secteur financier a ainsi diminué de façon spectaculaire, passant de quelque 18 pour cent du montant total de l'actif et du passif du secteur financier entre 1994 et 1997 à environ 3.5 pour cent fin 2000.

rigoureuses à certains égards. Tous ces éléments ont largement contribué aux changements structurels qui ont eu lieu dans le secteur bancaire. Entre juin 1994 et décembre 1998, le système bancaire a connu une période d'assainissement très importante, avec une diminution du nombre de banques privées et de banques des États, ainsi que du nombre de banques à participation étrangère minoritaire. Le nombre de banques sous contrôle étranger a presque doublé.

### ***Restructuration des grandes banques fédérales***

Outre la Banque nationale d'investissement, le groupe des banques fédérales inclut quatre organismes de collecte de dépôts. Sur ces quatre

établissements, la *Banco do Brasil* et la *Caixa Econômica Federal* comptent parmi les plus importantes banques d'Amérique latine, tandis que la Banque nationale d'investissement se classe parmi les dix premières banques. Deux banques de développement régional de taille plus modeste, la *BASA* (Amazonia) et la *BNB* (Nordeste) font également partie de ce groupe. Prises dans leur ensemble, les banques fédérales représentent environ 40 pour cent de l'actif total du secteur bancaire au Brésil.

Par comparaison avec les banques du secteur privé, les banques fédérales sont limitées par l'obligation de respecter des objectifs de développement, dont la réalisation doit souvent être subventionnée par les activités commerciales. La Banque centrale fait néanmoins pression pour obtenir une meilleure divulgation des résultats par secteur d'activité. La *BNDES*, qui a un statut très particulier, est considérée en général comme une institution saine (encadré 16).

#### Encadré 16. **La BNDES**

La Banque nationale d'investissement (*BNDES*) est un exemple de choix de *bolsões de eficiência* ou « îlots d'efficacité » (voir chapitre IV). Créée en 1951 pour accorder des financements à long terme, elle a toujours été au centre de l'économie structuraliste au Brésil, contribuant à la stratégie globale de substitution de produits locaux aux importations et d'industrialisation en concentrant successivement ses activités de crédit dans le secteurs des chemins de fer, de l'énergie électrique, de l'acier, des véhicules automobiles et des technologies de l'information. En dépit de ce rôle interventionniste, la Banque nationale d'investissement a été chargée de privatiser des actifs appartenant à l'État en raison de son expertise technique. En outre, la *BNDESPAR*, banque d'affaires détenue à 100 pour cent par la Banque nationale d'investissement, dont les principaux objectifs sont d'encourager les prises de participation privées dans les secteurs de l'infrastructure, de réorganiser les secteurs industriels par le biais de fusions et acquisitions, et de stimuler le développement des marchés de capitaux, a repris certaines des participations de la *BNDES* dans le capital d'entreprises importantes à la suite d'échanges de créances improductives contre des participations. Les ressources de la *BNDES* proviennent d'un fonds d'épargne alimenté par des contributions obligatoires versées par l'ensemble des travailleurs brésiliens (*FAT*, anciennement *PIS/PASEP*).

En 2000, la *BNDES* a adopté un nouveau programme stratégique devant orienter ses activités à l'avenir. Une plus grande importance sera accordée aux activités horizontales, comme le financement des exportations, et à l'amélioration du gouvernement d'entreprise par le biais des prêts conditionnels. Le programme *BNDES-Exim* a pour objet de soutenir les exportations de produits manufacturés. Les déboursements au titre de ce programme sont passés de l'équivalent de 30 millions de dollars à plus de 2 milliards en 1999.

En raison notamment des pertes quasi-budgétaires engendrées par des objectifs divergents, les autres banques fédérales commerciales ont eu besoin d'injections de capitaux de plus de 10 milliards de BRL au total entre 1995 et 2000, dont 8.7 milliards provenant de l'État fédéral, le reste étant fourni par le secteur privé.

D'après un rapport récent, quelque peu controversé, réalisé à la demande du gouvernement fédéral (Booz-Allen et Hamilton, 2000), les perspectives des banques fédérales ne seraient guère brillantes. Ce diagnostic est motivé par le niveau élevé des risques de crédit encourus au titre des portefeuilles de prêts pour le développement et des avoirs en actifs illiquides que détiennent ces établissements, ainsi que par leurs coûts de fonctionnement élevés. A l'heure actuelle, plusieurs d'entre eux ne peuvent se conformer aux nouvelles règles, plus rigoureuses, en matière de provisions et de fonds propres. L'amélioration de leur situation passe par une profonde réorientation de leurs stratégies de fonctionnement. Un certain nombre d'options se présentent à cet égard, comme la privatisation totale, la cession de certaines activités, l'amélioration de la réglementation et du contrôle, et le maintien de leur double activité en faveur du développement et du commerce moyennant une amélioration de leurs structures de gestion. Les pouvoirs publics s'efforcent d'améliorer la transparence de leurs objectifs et des coûts induits, de façon à minimiser les risques budgétaires. La décision définitive sera prise par le gouvernement lorsque le débat approfondi qui s'est engagé aura abouti. Il faudra probablement modifier en profondeur le cadre économique et juridique dans lequel opèrent les banques fédérales, même si l'une des solutions les moins radicales est retenue. Il s'agit là d'un domaine où les autorités brésiliennes pourraient s'inspirer de l'expérience des pays de l'OCDE.

### ***L'amélioration du contrôle bancaire et du cadre réglementaire***

Le contrôle exercé par la Banque centrale sur les banques et les groupes financiers s'est considérablement renforcé depuis le lancement du Plan Real. Jusqu'en 1995, la législation concernant les interventions dans le secteur bancaire n'autorisait pas les actions préventives, sauf en cas de crise. Le contrôle était rendu difficile par les distorsions dues à l'inflation, ainsi que par les nouvelles dispositions législatives et réglementaires associant les activités de banque universelle à un régime plus libéral en matière d'entrée et de sortie du secteur. De ce fait, le nombre de banques avait pratiquement doublé par rapport à la fin des années 80. En mars 1995, la hausse des taux d'intérêt avait mis en lumière le manque de concordance entre les éléments d'actif et de passif inscrits aux bilans, et souligné une insuffisance de fonds propres dans de nombreux établissements. La BCB avait réagi en mettant en œuvre un plan d'ensemble visant à renforcer les obligations prudentielles et à accroître l'efficacité du contrôle bancaire (voir encadré 17). Entre 1994 et 2000, le Brésil est parvenu à adapter<sup>51</sup> des réglementations et pratiques jusque là

### Encadré 17. Contrôle bancaire et cadre réglementaire

En vertu de la « Medida Provisória » n° 1182 de 1995 (transposée dans la loi n° 9447 de mars 1997) et de la législation en vigueur, la Banque centrale a pu se mettre en conformité avec les principes de Bâle ayant trait aux conditions d'un contrôle bancaire efficace et aux pouvoirs officiels des responsables de la réglementation. Depuis janvier 1995, la Banque centrale évalue les fonds propres des banques sur la base d'un coefficient de pondération des risques du même type que celui du Comité de Bâle. Le coefficient minimum de fonds propres est passé de 8 à 10 pour cent en mai 1997, puis à 11 pour cent en novembre 1997. Au Brésil, seuls les fonds propres de catégorie 1, plus les provisions pour réévaluation, sont comptabilisés dans les normes minimales de fonds propres. Selon le profil spécifique de chaque banque, cette obligation rend le coefficient de fonds propres beaucoup plus rigoureux au Brésil qu'ailleurs, puisqu'il équivaut à environ 13-15 pour cent selon les critères du Comité de Bâle. Les normes de fonds propres couvrant les risques de crédit de contrepartie sur les transactions sur produits dérivés effectués par les banques sont également plus strictes que celles qui sont recommandées par le Comité de Bâle.

Une initiative importante faisant suite au Plan Real a été la création d'un système obligatoire d'assurance des dépôts (*Fundo Garantidor de Créditos*), financé par des fonds privés, qui garantit à hauteur de 20 000 BRL (soit environ 10 000 dollars au taux de change de fin 2000) tous les dépôts et certaines autres catégories d'actifs financiers. Ce système est financé par une contribution de 0.025 pour cent prélevée sur les soldes mensuels des comptes assurés.

Le programme d'inspection globale consolidée (*Inspeção Global Consolidada*) a été créé au deuxième semestre de 1997. Les établissements privés et publics sont désormais soumis à ce système de contrôle *in situ* par la Banque centrale. Il comprend les éléments suivants : examen des activités financières et non financières sur une base consolidée ; évaluation des filiales et sociétés affiliées sous contrôle, qu'elles soient locales ou étrangères ; et inspection des succursales établies à l'étranger.

La Banque centrale a créé un système centralisé d'évaluation des risques de crédit (*Central de Risco de Crédito*) en 1997, pour évaluer les engagements de l'ensemble du système bancaire envers tout emprunteur. Le système reçoit des informations mensuelles sur tous les emprunteurs dont les engagements dépassent 50 000 BRL et fournit les informations sur les remises de dettes, les nantissements et les notations internes des prêts. Le seuil a d'abord été ramené à 20 000 BRL en octobre 1999, puis à 5 000 BRL en janvier 2001. Les banques ont pu intégrer ces informations dans des modèles d'évaluation de crédits leur permettant d'évaluer leurs emprunteurs potentiels. Néanmoins, ce système pose des problèmes sur le plan du respect de la vie privée, et le débat n'est pas clos. Enfin, la Banque centrale a lancé un programme de modernisation de ses procédures de contrôle (PROAT). En 2000, elle a par ailleurs créé un nouveau barème d'évaluation de la cote de crédit des emprunteurs comportant neuf catégories ; les provisions correspondantes s'échelonnent de 0 à 100 pour cent.

peu efficaces en matière de contrôle et à les aligner sur les 25 principes de Bâle, qui mettent l'accent sur la stricte application des règles concernant la transparence et la solidité financière.

#### *Améliorer le cadre du contrôle bancaire*

Parallèlement aux normes de fonds propres, d'autres mécanismes ont été créés pour améliorer les moyens de contrôle de la Banque centrale. En 1988, celle-ci a adopté un plan comptable pour les institutions du système financier national (COSIF), qui a jeté les bases d'une comptabilité financière consolidée. Les banques doivent soumettre des comptes consolidés trimestriels à la Banque centrale. Il existe encore des différences entre les principes comptables appliqués au Brésil et les normes comptables internationales (voir annexe III.1), et cela influe sur les résultats dont les banques font état. Ces différences concernant notamment les crédits d'impôt et les règles de consolidation de certains types de filiales. Des dispositions réglementaires sont prises pour assurer une conformité totale des pratiques comptables des banques vis-à-vis des normes internationales et pour améliorer la gestion des risques de liquidité.

En 1998, la Banque centrale a adopté une résolution importante (*Resolução* 2554) stipulant que les institutions financières doivent présenter un programme de mise en œuvre de systèmes de contrôle interne conformes aux principes de Bâle et, dans certains cas, encore plus rigoureux que ceux-ci<sup>52</sup>. Les normes de fonds propres nécessaires pour couvrir le risque de marché, qui inclut à la fois le risque de change et le risque de taux d'intérêt, ont été adoptées en 2000<sup>53</sup>. En 2000 également, la Banque centrale a créé un nouveau département pour assurer un suivi plus systématique des banques sur la base d'indicateurs financiers quantitatifs (contrôle indirect), jugé insuffisant. La mise en œuvre intégrale de ce nouveau système de suivi exigera l'adoption de nouvelles procédures et des ressources financières supplémentaires pour permettre des inspections *in situ* plus efficaces et plus fréquentes.

L'adoption d'un système de paiement fondé sur le système de règlement brut en temps réel (RBTR ou LBTR en portugais) est prévue pour décembre 2001. À compter de janvier 2002, le solde des réserves bancaires ne pourra pas être négatif dans le cadre des transactions quotidiennes. Pendant les dix dernières années, plusieurs pays ont adopté ce système de règlement pour les transferts de montant important et presque tous les pays du G-10 s'en sont dotés. Ce système permet le suivi continu du solde des mouvements de fonds interbancaires, transaction par transaction, pendant toute la durée du traitement de l'opération<sup>54</sup>. La principale question concerne l'incidence de ce type de dispositif sur le risque systémique. Le RBTR devrait permettre de renforcer le contrôle bancaire à l'avenir.

Enfin, on notera que certaines réformes réglementaires, notamment l'adoption des principes de Bâle, sont très récentes. Il faudra donc attendre d'avoir davantage de recul pour évaluer leur degré d'application effective.

### **Le rôle des banques étrangères dans la restructuration du secteur et l'intensification de la concurrence**

Pendant la première moitié des années 90, la part des établissements étrangers dans le système bancaire brésilien est restée inchangée. Il était difficile pour les banques étrangères d'avoir accès aux marchés brésiliens : la loi 4595 de 1964 assujettissait l'entrée d'institutions financières étrangères soit à l'autorisation de la Banque centrale, soit à celle du président. Les participations étrangères étaient en tout état de cause limitées à des parts minoritaires dans des banques d'affaires et des sociétés de crédit-bail. De même, la Constitution de 1988 stipulait que la participation des institutions financières étrangères au marché national était régie par l'article 52 de la loi sur les dispositions transitoires. Cette loi interdisait à titre temporaire les nouvelles entrées d'institutions financières étrangères, ainsi que les augmentations de capital dans les institutions financières existantes à capitaux étrangers, dans l'attente de nouveaux textes législatifs. Seules les conventions internationales et bilatérales échappaient à ces restrictions, et le gouvernement pouvait également y renoncer dans l'intérêt national. En conséquence, les banques sous contrôle étranger ne représentaient qu'environ 7 pour cent de l'actif total du système bancaire et environ 15 pour cent des actifs des banques privées en 1994. Les banques étrangères se sont concentrées sur certains créneaux, comme la finance internationale, la gestion de patrimoine, la clientèle fortunée et le crédit à la consommation pour le compte des constructeurs automobiles.

Rompant radicalement avec les politiques passées, les autorités ont estimé que l'entrée d'institutions financières étrangères avait un rôle à jouer dans la restructuration des banques. La libéralisation a commencé en août 1995, lorsque les institutions étrangères ont été explicitement autorisées à s'établir sur le marché brésilien ou à accroître leurs participations, si tel était l'intérêt national (projet de loi n° 311). Les autorisations ont été accordées par décret présidentiel. Une autre étape a été franchie en novembre 1995 avec l'adoption de la Résolution 2212, mettant un terme à la règle qui voulait que les fonds propres des banques étrangères soient au moins deux fois plus élevés que ceux des banques locales.

Étant donné le grand nombre de banques étrangères intéressées par le marché brésilien, la Banque centrale les a encouragées à participer au processus de restructuration. Dans la pratique, il s'est avéré que les banques étrangères candidates à l'entrée sur le marché ont repris des banques locales existantes, soit pour leur propre compte soit en partenariat avec des groupes financiers brésiliens<sup>55</sup>. Entre 1995 et 1998, plusieurs banques étrangères ont eu recours à cette procédure : *Banco Santander* (Espagne), *Société Générale* (France), *HSBC* (Royaume-Uni) et *ABN Amro* (Pays-Bas). Les participations étrangères dans le système bancaire ont augmenté à peu près trois fois plus vite que l'actif total de celui-ci. En juin 2000, elles dépassent 25 pour cent de l'actif de l'ensemble du système bancaire.

Bien que l'on manque encore de recul pour évaluer l'effet à long terme de cette progression des participations étrangères dans le système bancaire, il est probable qu'elle favorisera une intensification de la concurrence et une plus grande efficacité, des améliorations technologiques et l'adoption de techniques de gestion des risques plus élaborées, qui permettront de réduire les marges bancaires, encore très élevées au Brésil. Les banques n'échappent pas aux dispositions du droit de la concurrence, mais à la fin de 2000, les autorités de la concurrence n'avaient guère été actives dans le secteur bancaire (Clark, 2000). La Banque centrale avait toujours pouvoir de décision et n'avait pas encore défini les modalités de sa coopération avec les autorités de la concurrence (voir chapitre IV).

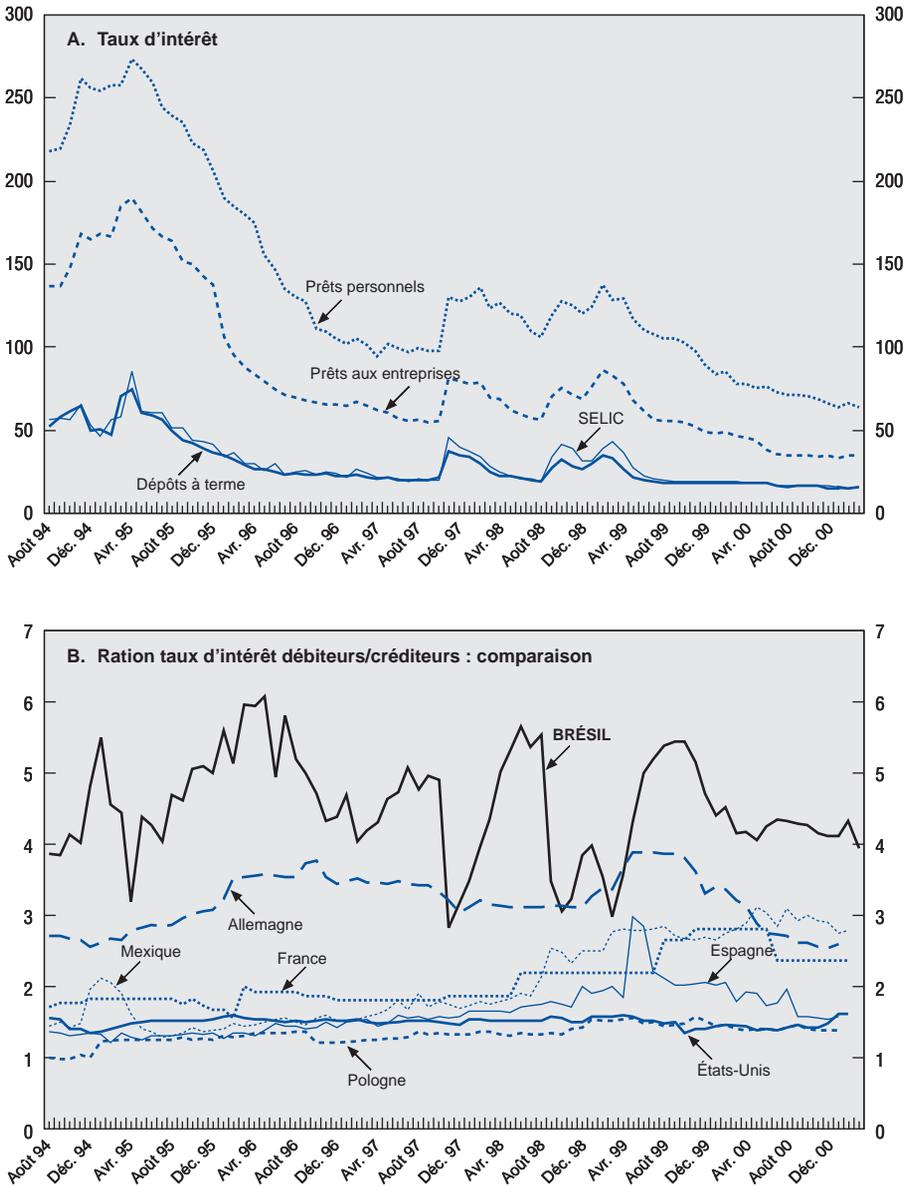
### ***Pourquoi les marges bancaires sont-elles si élevées au Brésil ?***

Les marges bancaires ont toujours été élevées au Brésil. Grâce au mouvement substantiel de désinflation et au repli des taux d'intérêt réels aux alentours de 10 pour cent, les marges bancaires moyennes ont commencé à régresser même si en février 2001 elles étaient encore de 37 pour cent (voir graphique 25, partie A).

Une certaine hystérèse du système explique pour une large part ce phénomène. Depuis de nombreuses années, les banques ont mis l'accent sur les opérations de trésorerie. Il fallait en effet que les actifs vendus aux clients à titre de protection contre l'inflation soient très liquides dans la mesure où ils servaient de substitut de liquidités. Même avec l'indexation, l'instabilité du rythme de l'inflation rendait l'intermédiation très risquée. Pour compenser ce risque, les banques privées ont appliqué des marges extrêmement élevées à leurs taux débiteurs et ont imposé des nantissements très importants.

Des causes plus directes peuvent être associées à cette persistance de marges bancaires considérables (BCB, 2000a). L'une réside dans les coefficients élevés de réserves obligatoires appliqués par la BCB. En 1994, le coefficient marginal de réserve sur les dépôts à vue était de 100 pour cent, même s'il a reculé considérablement depuis. Au cours de la période d'avril 1999 à juin 2000, les réserves obligatoires assises sur l'encours des dépôts à vue ont reculé de 75 à 45 pour cent ; en ce qui concerne les dépôts à terme, on est revenu de 30 à 0 pour cent. Une autre raison réside dans la persistance des crédits administrés (voir encadré 14). Les banques ont en effet été contraintes d'affecter 25 pour cent de leurs dépôts à vue au secteur agricole et 65 pour cent de leurs comptes d'épargne à des prêts hypothécaires au logement. Troisième cause, la fiscalité. Au Brésil, toute opération financière est affectée par des impôts qui se cumulent (principalement la CPMF (taxe temporaire sur les transactions financières), voir chapitre II). En conséquence, les banques sont assujetties à l'impôt lorsqu'elles consentent des prêts ou versent des intérêts aux déposants. Ce surcoût se reflète

**Graphique 25. Taux moyens des prêts et marges bancaires**  
Pourcentage annuel



Source : BCB ; SFI, FMI.

nécessairement dans leurs marges d'intérêt. Ces impôts porteurs de distorsions viennent s'ajouter aux impôts normaux sur les bénéfiques et aux prélèvements au titre du fonds de garantie des crédits (FGC).

Même s'il s'agit d'un élément difficile à quantifier, l'absence de procédures efficaces de faillite et de protection juridique des créances contribue pour une part importante à l'alourdissement du coût de l'intermédiation financière (voir encadré 18). Les éléments réunis par l'OCDE dans le cadre de cette Étude tendent à montrer que les imperfections du régime juridique constituent un frein important au développement des marchés du crédit. Les marges appliquées aux contrats de LOA sur les automobiles sont très inférieures aux crédits bancaires, dans la mesure où le créancier peut plus facilement mobiliser le nantissement. Dans ce contexte, une résolution du Conseil monétaire national (*Resolução 2 493*) a permis aux banques de titriser tout ou partie de leur portefeuille de créances. Par l'intermédiaire des sociétés de titrisation de crédits (les CSCF), elles peuvent céder leurs créances, y compris celles qui font l'objet d'arriérés de paiement ou qui sont en cours de liquidation. Cette résolution a facilité le recouvrement des prêts et elle devrait stimuler l'offre de crédits et faciliter le processus de restructuration du système bancaire.

Enfin, des charges administratives considérables interviennent dans le fonctionnement des lignes de crédit. Même si les banques ont facilité l'accès aux lignes de crédit, il existe de nombreuses procédures internes destinées à surveiller l'octroi et le suivi des crédits. D'après des estimations, les coûts liés aux prêts non productifs représentent ainsi entre un cinquième et un tiers du total des marges (BCB, 2000a).

Les éléments que l'on vient d'évoquer tendent à montrer que si l'on ne poursuit pas les réformes microéconomiques, il est vraisemblable que l'ampleur des marges bancaires persistera. En effet, non seulement le ratio entre taux débiteurs et taux créditeurs (variable représentative des marges bancaires) au Brésil est plus élevé que dans les pays de l'OCDE (graphique 25, partie B)<sup>56</sup>, mais il ne présente pas de signe de décrue depuis 1994. Cela tend à montrer que des facteurs structurels expliquent cette résistance des marges élevées. De toute évidence, les politiques monétaires et budgétaires vont continuer de jouer un rôle important dans le recul des taux d'intérêt, comme le confirme l'expérience d'autres pays latino-américains (Brock et Suarez, 2000).

### ***Quelles sont les perspectives d'amélioration de l'intermédiation financière au Brésil ?***

Le secteur bancaire au Brésil est en pleine évolution (tableau 26). Le volume des crédits injectés dans l'économie a sensiblement progressé à la suite du Plan Real, de même que le ratio des crédits présentant des arriérés et des pertes par rapport au total des crédits. Ces deux indicateurs ont commencé à se stabiliser à la suite des restructurations bancaires et se sont améliorés après 1998.

### Encadré 18. Le droit brésilien des faillites

La législation des faillites au Brésil (Loi n° 6024 : *Lei de Falências*, ou Loi sur les faillites) date de 1974, bien qu'elle ait peu évolué depuis 1945. Une proposition de réforme soutenue par les milieux d'affaires et les milieux financiers a été présentée au Congrès au début des années 1990. Ayant rencontré une forte opposition, cette proposition est actuellement en cours d'examen au Congrès sous une forme sensiblement remaniée.

En l'état actuel, la loi prévoit deux procédures juridiques distinctes qui affectent sensiblement les droits des créanciers : la *concordata* (concordat) et la *falência* (faillite). La *concordata* est pour l'essentiel un règlement imposé par le tribunal aux termes duquel le débiteur conserve le contrôle des activités en cours tout en lui permettant d'obtenir une remise partielle de sa dette ou, à tout le moins, la protection vis-à-vis des créanciers chirographaires (non garantis). L'importance de l'allégement est déterminée en fonction d'un barème officiel proportionnel à la durée de prolongation du délai de remboursement. Pour bénéficier de cette procédure, les débiteurs doivent respecter certaines conditions, notamment la capacité de rembourser au moins 50 pour cent de la dette non garantie. Le débiteur peut déclencher volontairement la procédure de *concordata* avant le dépôt d'une éventuelle demande de mise en faillite, ou à titre défensif à une étape ultérieure pour suspendre une procédure de faillite en cours. Cette dernière impliquerait la liquidation des actifs du débiteur sous le contrôle d'un administrateur désigné par le tribunal (*sindico*). Les actifs sont répartis entre les créanciers en fonction de leur rang prédéterminé. Il existe sept catégories, dont les quatre premières portent sur les créances des salariés et les créances au titre des arriérés d'imposition de l'État fédéral, des États et des collectivités locales, ainsi que les créances au titre de la sécurité sociale ou d'autres dispositifs publics à caractère obligatoire. Les *créances garanties* ne se situent que dans les trois catégories inférieures avec les créances liées à l'endettement, les frais de procédures de faillite et les créances non garanties.

Les affaires de *concordata* comme de *falência* sont traitées par les tribunaux des États. Dans certaines grandes villes, des tribunaux spécifiques ont été désignés pour traiter les procédures d'insolvabilité. Néanmoins, les deux types de procédures s'étalent sur des périodes d'une longueur extrême, souvent plusieurs années, ce qui en fait un recours peu intéressant pour les créanciers.

En dehors de la question des délais de procédure, d'autres critiques sont formulées à l'encontre du régime actuel. L'une des principales failles de la législation actuelle tient au fait qu'elle ne prévoit pas de procédure permettant d'appuyer une réorganisation de la société en difficulté pour assurer sa viabilité. Le projet initial de réforme soumis au Congrès prévoyait un redressement de la société sur la base d'un plan de restructuration approuvé par un comité de créanciers et ratifiée par le tribunal, sa mise en œuvre étant ensuite assurée par des administrateurs indépendants. Cette proposition était conforme à la pratique normale dans les pays de l'OCDE. Elle s'est cependant heurtée à une forte résistance du Congrès, dans la mesure où elle aurait réduit les droits des créanciers privilégiés.

**Encadré 18. Le droit brésilien des faillites (suite)**

Une autre critique porte sur le fait que les procédures existantes favorisent fortement les débiteurs, ce qui ouvre largement la voie à des comportements stratégiques et opportunistes de la part de sociétés défaillantes ou insolvable et ce qui freine la propension des créanciers à consentir des prêts. Facteur aggravant, il est impossible de recouvrer rapidement les actifs, même lorsqu'ils s'avèrent avoir été frauduleusement transférés à des entités affiliées après l'engagement de la procédure de cessation de paiements.

La conception de tout régime de faillite doit refléter les conditions propres au pays, mais certains principes primordiaux prévalent à l'échelle internationale\* : ils portent sur la nécessité d'exhaustivité, de clarté et de précision de la définition juridique de l'insolvabilité et des mécanismes de déclenchement de la procédure, sur le rôle des tribunaux et administrateurs judiciaires, sur le rang de priorité des créanciers ainsi que sur l'efficacité des procédures de réorganisation. Dans ce domaine, la législation doit trouver un bon équilibre entre les droits du débiteur et ceux des créanciers. Cela suppose un arbitrage entre la protection des entreprises en difficulté et l'encouragement à la liquidation au bénéfice des créanciers intéressés au premier chef par le recouvrement de leurs actifs (par opposition aux intérêts des salariés et autres parties prenantes à la poursuite de l'exploitation). Les procédures correspondantes doivent faciliter les négociations entre créanciers et débiteurs et éviter la fermeture prématurée des sociétés connaissant des difficultés financières ; en conséquence, elles doivent offrir une solution de rechange viable à la liquidation. Elles doivent aussi encourager les débiteurs à assurer le service de leur dette de façon plus régulière. En outre, afin de promouvoir l'apport de ressources financières extérieures, les créanciers privilégiés doivent pouvoir attendre une compensation en fonction de la valeur de leurs créances garanties et donc se voir accorder des droits prioritaires clairement établis. L'existence de grosses créances « super-prioritaires » comme les arriérés d'imposition et les paiements aux salariés portent préjudice à la confiance des bailleurs de fonds dans la valeur des garanties.

\* Voir le rapport du Groupe de travail du G22, « Key Principles and Core Principles of Insolvency Regimes », paru à la suite des crises financières de 1997-98. Ce rapport a servi de bases aux discussions sur la formulation de normes internationalement acceptables en matière de régime des faillites.

Suivant une évolution positive, les provisions pour arriérés de paiements et liquidations ont été supérieures au niveau des prêts déclarés comme non productifs durant cette période critique de restructuration bancaire. Ce surdimensionnement des provisions au titre des créances irrécouvrables a été coûteux, mais il traduisait l'attitude prudente de la BCB. En 2000, ce mouvement semble s'être inversé.

Tableau 26. **Principaux indicateurs du système bancaire brésilien :  
juin 1994-décembre 2000**

	Juin 1994	Déc. 1994	Déc. 1995	Déc. 1996	Déc. 1997	Déc. 1998	Déc.1999	Déc. 2000
Nombre de banques	273	269	266	259	246	233	221	217
Crédits (millions de dollars EU) <sup>1</sup>	122 606	143 942	168 755	167 391	160 001	166 624	146 043	154 738
Actifs (millions de dollars EU) <sup>1</sup>	386 261	375 432	440 436	466 660	522 530	515 651	459 964	478 237
Dépôts (millions de dollars EU) <sup>1</sup>	142 090	157 378	182 525	173 413	195 374	201 449	176 428	168 751
Montant net des capitaux propres (millions de dollars EU) <sup>1</sup>	40 884	42 979	37 730	44 767	40 859	50 747	49 888	49 287
Endettement (%)	3.0	3.3	4.5	3.7	3.9	3.3	2.9	3.1
Crédits arriérés et en liquidation/total des crédits (%)	2.1	3.2	10.4	7.1	7.8	10.9	9.0	6.8
Provisions pour crédits arriérés et en liquidation/Crédits non remboursés et non productifs (%)	98.7	87.5	95.8	108.7	150.5	116.5	129.5	94.6
Bénéfice net/montant net des capitaux propres (%)	0.03	0.51	-2.45	5.39	-3.10	2.60	2.76	1.50
Recettes tirées des services/ Résultats tirés de l'intermédiation financière et recettes tirées des services (%)	10.0	163.6	38.9	34.1	42.1	36.5	32.2	33.6
Frais administratifs et de personnel/Résultats de l'intermédiation financière et recettes tirées des services (%)	96.6	840.1	151.8	113.2	134.4	107.7	94.3	95.3

1. Valeurs en BRL de décembre 2000, converties en dollars EU au taux de change du 31 décembre 2001.

Source : BCB ; Base de données Sisbacen.

La rentabilité a été instable et les marges nettes ont connu un recul sensible. Cette tendance montre en partie à quel point le recul de l'inflation a fait disparaître la possibilité d'obtenir des profits d'aubaine. Les recettes générées par les services bancaires progressent en termes relatifs, bien que cela soit en partie dû à des modifications de la réglementation autorisant les banques à facturer aux clients des services plutôt qu'à une expansion et une diversification des activités financières. Enfin, la part des coûts administratifs et des charges de personnel a sensiblement progressé au cours de cette période, où le secteur s'efforce de s'adapter au contexte de faible inflation.

Le secteur bancaire brésilien s'est avéré relativement plus résistant aux chocs internationaux et aux crises des changes que les autres marchés émergents. La plupart des banques conservent une capitalisation et des dotations aux provisions convenables. Le Programme d'incitations en faveur de la restructuration et du renforcement du système financier national (PROER) comme le Programme d'incitations en faveur de la restructuration du système financier public (PROES) ont aidé le secteur bancaire à traverser une passe difficile. L'entrée sur le marché d'institutions étrangères a également contribué activement au processus de restructuration.

Néanmoins, l'une des questions plus fondamentales consiste à apprécier dans quelle mesure ces évolutions vont aboutir à une participation plus forte du secteur au financement d'une croissance durable. L'amélioration des résultats de la politique budgétaire et de la gestion de la dette publique devrait inciter les banques à financer le secteur privé. La coordination des politiques macroéconomiques a déjà abouti à faire baisser sensiblement les taux d'intérêt réels. Par voie de conséquence, le total des crédits a progressé de 13 pour cent en février 2001 en glissement annuel, et les crédits consentis à des taux de marché ont connu une croissance de 70 pour cent durant cette période, même si leur encours de départ était bien inférieur. Le taux d'intérêt moyen facturé sur les prêts est revenu de 62 à 52 pour cent.

Afin d'abaisser les marges d'intermédiation dans l'économie, il faut procéder à d'autres réformes. Le coût des transactions financières doit être réduit en réformant la fiscalité. Toute réforme dans ce domaine doit prendre en considération l'impact de la fiscalité sur l'incitation à se prémunir contre les créances irrécouvrables. Cela étant, la prudence s'impose pour toute réforme de cette nature. Comme d'autres pays en ont fait l'expérience, un changement des règles a en effet des répercussions sur les recettes fiscales et peut inciter à dévoiler l'existence de créances irrécouvrables au sein de l'économie. Pour autant, il n'y a aucun avantage à maintenir un système d'incitations perverses.

L'intensification de la concurrence dans le secteur bancaire n'aura d'incidences bénéfiques sur l'économie que si les banques sont en mesure d'évaluer précisément la solvabilité des emprunteurs. Dans ce domaine, les imperfections du système juridique sont autant d'obstacles à une expansion des crédits garantis. De plus, le sort du système bancaire lui-même dépend de la poursuite du processus d'ajustement de la sphère réelle de l'économie ; en contrepartie, cela suppose que les autorités aient la volonté déterminée d'encourager la sortie du marché d'autres institutions inadaptées qui avaient été créées dans des conditions de concurrence différentes. Cet enjeu est lié à la question de savoir jusqu'à quel point le système pourrait être libéré des dernières traces de l'influence de l'État.

Le développement insuffisant de l'intermédiation bancaire aurait dû donner plus de poids aux marchés financiers. Les actifs des fonds communs de placement et des fonds de pension dépassent de loin le total des prêts bancaires au secteur privé. L'évolution future du secteur bancaire et des marchés financiers va leur permettre de se compléter mutuellement. Les efforts visant à développer les marchés financiers sont actuellement influencés par le poids dominant de la dette du secteur public et par le niveau médiocre du gouvernement d'entreprise dans les sociétés brésiliennes.

### **Le secteur financier au sens large est sous-développé**

En termes de capitalisation boursière, le marché brésilien des actions est le plus grand d'Amérique latine. Le volume des transactions a plus que doublé de 1994 à 1998 pour s'établir à quelque 658 millions de BRL, soit en valeur 60 pour cent des transactions en Amérique latine (BOVESPA, 2000). Ce marché est placé sous la tutelle du *Conselho Monetario Nacional* (CNM, le Conseil monétaire national). Toutefois, la réglementation au jour le jour relève de la BCB et de la *Comissão de Valores Mobiliários* (CVM, Commission des valeurs mobilières). La Banque centrale se préoccupe principalement de l'agrément des firmes de courtage et de la réglementation des investissements étrangers sur le marché boursier, tandis que la seconde exerce son autorité sur les Bourses de valeurs et le marché des valeurs mobilières en général ; de plus, elle est responsable de la protection des investisseurs et des actionnaires. Enfin, la CVM est chargée de la définition des normes de comptabilité et de communication financière des sociétés faisant appel à l'épargne publique.

### ***Les marchés des capitaux n'ont pas financé l'investissement***

Bien que les actifs des fonds communs de placement et des fonds de pension soient sensiblement plus importants que le volume des crédits bancaires, les marchés des capitaux n'ont pas jusqu'ici compté parmi les grandes sources de financement de l'investissement pour l'économie brésilienne. Au cours de la période 1987-96, les principales sociétés brésiliennes ont financé 64 pour cent de leurs investissements grâce au réinvestissement de leurs bénéfices, 29 pour cent en recourant à l'endettement et 6 pour cent seulement en actions (Rodrigues et Melo, 1999). En fait, la part des émissions de valeurs à revenus fixe et variable dans l'investissement brut est comparable à ce que l'on observe dans la zone de l'OCDE. La prédominance des bénéfices réinvestis dans le financement de l'investissement tend à montrer qu'il y a des possibilités considérables d'accroître aussi bien le volume des prêts bancaires que le recours au marché des capitaux pour collecter des fonds. Toutefois, on a assisté à une augmentation tendancielle des nouvelles émissions d'actions depuis 1993 et à une accélération des privatisations d'actifs détenus par les États et l'État fédéral (tableau 27).

Tableau 27. **Émissions sur le marché primaire d'obligations et d'actions au Brésil, 1980-98**

En pourcentage de l'investissement brut

	Obligations	Actions	Total
1980	1.21	0.54	1.74
1981	0.48	2.86	3.34
1982	0.78	2.90	3.68
1983	0.68	1.89	2.56
1984	1.50	0.85	2.35
1985	1.55	0.30	1.85
1986	2.34	0.27	2.61
1987	0.59	0.04	0.64
1988	0.71	4.34	5.05
1989	0.68	1.34	2.02
1990	0.81	0.95	1.76
1991	0.82	1.37	2.18
1992	1.31	0.47	1.78
1993	1.00	4.55	5.54
1994	1.99	2.91	4.91
1995	1.46	5.24	6.70
1996	0.78	5.60	6.37
1997	2.18	4.31	6.49
1998	2.35	5.85	8.20

Source : *Indicateurs du développement dans le monde 1999* (Banque mondiale) et CVM.

Quel que soit le système retenu, des éléments montrent que le développement du marché des capitaux est lié à la croissance économique (OCDE, 2000f)<sup>57</sup>. Les différences institutionnelles semblent avoir moins d'importance que le développement d'ensemble du système financier (Carlin et Meyer, 2000), mais des observations sur le terrain tendent à montrer que les systèmes régis par le marché vont de pair à la fois avec des niveaux élevés de financement en actions et avec des secteurs d'activité très qualifiés. Observation connexe, plus les marchés financiers sont étoffés et liquides, plus les sociétés respectent des normes rigoureuses de gouvernement d'entreprise (La Porta *et al.*, 1998). Il reste nécessaire pour le Brésil de se doter d'un marché national dynamique afin de consolider les réformes financières, définir des critères d'évaluation des risques et encourager l'expansion de l'investissement institutionnel national.

Les tentatives du gouvernement de stimuler le développement du marché financier remontent aux modestes réformes financières qui étaient intervenues en 1964. Le gouvernement voulait alors « démocratiser » la Bourse et avait incité les particuliers comme les sociétés à y recourir plus intensément. Les entreprises ont ainsi bénéficié d'aides fiscales pour se transformer en sociétés par actions et les investisseurs ont obtenu des abattements d'impôts lorsqu'ils se portaient acquéreurs d'actions par l'intermédiaire de fonds spéciaux administrés par des banques d'investissement. En outre, les distributions d'actions gratuites

étaient exonérées d'impôts et l'impôt sur les plus-values réduit. Ces mesures ont abouti à des envolées boursières en 1969 et 1971, qui furent suivies dans un cas comme dans l'autre par des mouvements de correction sévère. En fin de compte, ces mesures ont eu pour effet de susciter une défiance générale à l'égard des marchés d'actions, ce qui a fini par provoquer un recul aussi bien des volumes de transaction que des émissions nouvelles.

Une autre tentative visant à donner un nouvel élan au marché financier a été faite en 1976. Une nouvelle législation est alors venue réformer la réglementation relative aux sociétés faisant appel à l'épargne publique et a donné naissance à la CVM<sup>58</sup>. Il était prévu que le marché financier local apporte des ressources de financement aux entreprises du secteur privé local, à titre de complément au système de crédits officiels consentis par la BNDES. Ces nouvelles règles incitaient les entreprises à recourir au marché financier. Elles relevaient notamment la part maximale d'actions sans droit de vote (actions dites « préférentielles » ou « privilégiées ») dans le capital total des entreprises (de 50 pour cent à 67 pour cent), ce qui permettait aux entreprises à capital fermé d'émettre des actions nouvelles sans renoncer à contrôler le capital. Dans l'ensemble, même si l'intervention de l'État sur le marché financier aurait pu être justifiée par un certain nombre d'imperfections du marché et de problèmes de développement<sup>59</sup>, cette réforme n'a pas contribué à encourager la transparence et l'amélioration des pratiques de gouvernement d'entreprise. Dans le contexte de libéralisation et de stabilisation macroéconomique, le gouvernement a ensuite commencé à ouvrir le marché aux investisseurs étrangers.

### ***Le marché des capitaux a commencé à s'ouvrir***

En 1991, le gouvernement a introduit un mécanisme, connu sous l'appellation d'annexe IV, permettant aux investisseurs institutionnels étrangers de se porter acquéreurs de portefeuilles boursiers, d'actions et autres valeurs<sup>60</sup>. Au cours des neuf premières années, cela a permis de réunir les conditions pour des entrées brutes de capitaux d'investissement étrangers de plus de 150 milliards de dollars des États-Unis (tableau 28). Le rythme de ces entrées s'est accéléré jusqu'en 1997, pour s'établir en moyenne à 3.3 milliards de dollars EU par an en termes nets durant la période 1993-96. Il a fallu attendre 1998 pour que l'on assiste à des sorties nettes de capitaux au titre de l'annexe IV, à la suite des crises financières en Asie et en Russie qui ont affecté plus généralement les marchés émergents. La vigueur des investissements de portefeuille en provenance de l'étranger ne traduit pas seulement un simple changement technique de la législation financière (voir annexe III.2). La perception qu'ont les investisseurs de ce marché a changé avec la stabilisation de l'économie et les progrès accomplis par les pouvoirs publics sur la voie des privatisations et d'autres réformes structurelles. La croissance de l'investissement institutionnel au Brésil a également joué un rôle en la matière.

Tableau 28. **Flux de capitaux étrangers au titre des dispositions législatives de l'Annexe IV, 1991-99**

Millions de dollars EU

	Entrées	Sorties	Résultat net
1991	428	96	386
1992	2 966	1 652	1 314
1993	14 614	9 136	5 477
1994	20 532	16 778	3 754
1995	22 026	21 498	528
1996	22 935	19 341	3 593
1997	32 191	30 576	1 615
1998	21 886	24 349	-2 462
1999	12 396	11 296	1 100
(Total 1991-99)	150 032	134 725	15 307

Source : CVM.

Les entrées de capitaux étrangers ont exercé une influence considérable sur le marché. Le volume de transactions et les valorisations boursières ont augmenté. La capitalisation boursière a progressé en moyenne de plus de 26 pour cent durant la période 1993-98 contre 8 pour cent dans les années 1980 ; de même, les volumes négociés sont passés de moins de 3 pour cent du PIB à un peu moins de 17 pour cent durant les mêmes périodes. Les coefficients de capitalisation des résultats ont aussi commencé à croître pour s'établir à des niveaux plus courants dans les pays de l'OCDE (voir tableau 29). Mais surtout, les sociétés ont commencé à recourir au marché pour se financer, car les émissions de titres à long terme sur le marché primaire ont augmenté<sup>61</sup>. Il convient néanmoins de ne pas

Tableau 29. **Quelques indicateurs boursiers, 1990-99**

Valeur de marché en fin d'année, millions de dollars EU

	Obligations	Actions	Bons	Ratio cours/bénéfices à la BOVESPA
1990	916	775		3.6
1991	1 011	602		7.8
1992	339	943		8.8
1993	3 843	841		8.4
1994	3 304	2 259		12.6
1995	7 574	2 112	1 260	26.9
1996	8 289	1 152	481	34.0
1997	6 922	3 500	4 525	12.5
1998	8 674	3 484	9 681	15.2
1999	3 621	1 459	4 428	..

Source : CVM.

surestimer ces résultats. Les entreprises ne se procurent qu'une petite part de leur financement sur les marchés financiers et ces marchés restent petits par rapport à ceux des pays de l'OCDE.

Pour des non-résidents, négocier sur les bourses de valeurs brésiliennes suppose encore de se soumettre à des règles spécifiques. Même si le « traitement national » n'est pas généralisé, ce peut être avantageux dans certains cas pour les investisseurs étrangers. Par exemple, il est possible d'effectuer des opérations de change liées aux privatisations à New York, ce qui permet d'échapper à la taxe temporaire sur les transactions financières (CPMF).

### ***Le développement des fonds de pension nécessite un cadre réglementaire plus adapté***

Les fonds de retraite complémentaire sont des régimes de retraite volontaires, sous gestion privée et faisant intégralement appel à la capitalisation. Sous sa forme actuelle, le régime de retraite complémentaire au Brésil remonte à 1975 environ avec la mise en place d'un cadre réglementaire permettant la création de fonds de pension aussi bien ouverts que fermés. Leurs actifs ont augmenté régulièrement ces dernières années, passant de 8.6 pour cent du PIB en 1995 à 14.3 pour cent en 1999. Toutefois, le nombre de cotisants aux fonds fermés a stagné ces cinq dernières années entre 1.5 et 2 millions, soit à peine 3 pour cent de la main-d'œuvre totale du secteur privé. Le marché des fonds ouverts a fait preuve d'un plus grand dynamisme. Par rapport à la moyenne de l'OCDE, le régime brésilien de retraite complémentaire est relativement petit. Dans la zone de l'OCDE, les actifs des fonds dépassent généralement 100 pour cent du PIB et les taux de couverture sont supérieurs à 50 pour cent de la population active totale. Ce décalage est en partie imputable à la répartition asymétrique des revenus au Brésil, puisque à peu près un sixième seulement des travailleurs à hauts revenus (définis comme ceux dont le revenu est supérieur au plafond du régime général) cotisent à des régimes de retraite complémentaire.

Les principaux freins au développement des fonds de retraite complémentaire au Brésil résident dans le caractère inadapté des structures de réglementation et de contrôle, l'existence d'une fiscalité défavorable et à l'évolution incertaine et l'ampleur des charges d'administration correspondantes. Ce dernier facteur est en partie lié à la taxe temporaire sur les transactions financières (CPMF) et à d'autres contraintes administratives et réglementaires qui pèsent sur le système financier dans son ensemble (notamment le poids des réserves obligatoires et la complexité de la fiscalité). L'instauration d'un nouveau régime général de réglementation et la création d'une instance de contrôle indépendante, l'assouplissement des formules de prestations et l'élargissement du recours à la mise en commun des risques figurent à l'ordre du jour d'un ambitieux programme de réforme. Des mesures visant à accroître la transparence (communication d'informations) et à clarifier le régime fiscal des fonds de pension ont

également été proposées. Le Congrès débat également de la création d'un régime complémentaire pour les fonctionnaires, associée au plafonnement des cotisations et des prestations de retraite pour les nouvelles recrues. Ces réformes, si elles sont adoptées, constitueraient un pas important vers la levée des obstacles existants au développement d'un grand système de retraite complémentaire.

### ***Le marché à terme d'instruments financiers a aidé l'ajustement à la turbulence financière internationale***

La *Bolsa de Mercadorias e Futuros* (BMF) assure l'intermédiation d'un large éventail de services financiers dérivés. Cela recouvre principalement des produits dérivés de taux d'intérêt, de change et de divers indices (notamment le BOVESPA), mais aussi de matières premières. La BMF se classait au dixième rang des marchés à terme dans le monde en 1999. En 2000, le volume des contrats négociés sur la BMF a représenté six fois le PIB brésilien. Aussi bien la valeur des transactions que le nombre de contrats négociés ont augmenté à mesure que la stabilisation macroéconomique s'est affirmée. L'existence de ce marché a permis au Brésil d'affronter la tourmente financière qui s'est emparée des marchés émergents en 1997 et 1998 et de lisser l'impact sur le secteur bancaire de la dévaluation du real en janvier 1999. De nouveaux produits financiers doivent être lancés en 2001, notamment des produits dérivés d'actifs libellés en euros, des certificats américains de dépôts d'actions (ADR) et des dérivés de crédit. Cela permet d'étoffer le marché financier et devrait donner un coup de fouet supplémentaire au développement de l'offre de crédit.

### **La faiblesse du gouvernement d'entreprise a entravé le développement du marché des capitaux**

Depuis les années 1950, l'État a joué un rôle central dans l'orientation du crédit en faveur du développement. Ce rôle, conjugué à l'absence de sources privées de financement à long terme, a influencé l'évolution des pratiques de gouvernement d'entreprise au Brésil. Comme les sociétés s'en sont remises aux sources officielles de crédit ou aux bénéfices réinvestis pour entreprendre leurs investissements à long terme, il n'y a eu aucune incitation au développement de structures de gouvernement d'entreprise. De plus, le contrôle des sociétés est concentré, ce qui limite encore les éventuelles pressions en faveur de la satisfaction des intérêts de ceux qui ne détiennent pas des participations majoritaires. Par voie de conséquence, les actionnaires minoritaires ne sont pas autant protégés qu'il le faudrait pour encourager le développement du marché financier. Ce problème concerne l'accès aux informations et la possibilité de faire valoir les droits juridiques existants, mais aussi le droit des sociétés lui-même (voir annexe III.3).

*Le manque de transparence rend le Brésil peu attirant pour les investisseurs*

Les normes d'information et de communication financières, notamment celles qui ont trait aux opérations de rachat et aux opérations d'initiés, sont établies par la CVM<sup>62</sup>. Toutefois, la norme générale de communication financière passe pour peu exigeante et seules les sociétés dont les valeurs sont négociées à l'étranger présentent un niveau et une qualité de l'information conformes aux normes internationales. Au début de 1999, la CVM a annoncé son intention de réviser et d'amender ses Instructions afin d'améliorer la norme et le niveau des informations. A cet effet, la CVM a donné mandat à un groupe d'experts pour préparer une proposition de loi destiné à harmoniser les pratiques comptables brésiliennes avec celles qui prévalent sur les marchés mondiaux de capitaux, en s'appuyant sur les recommandations de l'International Accounting Standards Committee (voir annexe III.1). Cette proposition de loi est en cours d'examen au Congrès.

En dehors de ces questions d'information financière, les marchés des capitaux brésiliens manquent de transparence sur les prix. Alors que les sociétés cotées peuvent disposer d'un capital social substantiel, une part importante des actions en circulation est en fait entre les mains des actionnaires majoritaires, des investisseurs institutionnels et des administrations du Trésor public des États. Dans la pratique, le « flottant » négociable est considérablement réduit et l'absence de liquidité du marché qui en résulte est très dissuasive pour les investisseurs.

Deux tendances ont accentué les pressions en faveur d'une amélioration de cette situation. De 1991 à 1998, le volume total des fusions et acquisitions (privatisations comprises) au Brésil s'est établi à 142 milliards de dollars EU (Filho et Silva, 1999). Le programme de privatisation et le développement de ces opérations de fusion-acquisition ont favorisé la participation au marché des sociétés étrangères. Ces dernières ont en général choisi de retirer de la cotation ou à tout le moins de réduire la part négociable du capital des sociétés dont elles ont fait l'acquisition. Ces sociétés étrangères adoptent en effet une vision globale de leurs activités et le marché financier brésilien est moins intéressant que leur marché d'origine, pour des raisons à la fois d'évaluation boursière modeste et de faible liquidité. Deuxièmement, certaines grandes sociétés nationales ont commencé à émettre des actions sur des places boursières étrangères. Dans un premier temps, cela s'est manifesté par l'augmentation du nombre d'ADR émis à New York. La Bourse de Madrid autorise désormais les entreprises brésiliennes à coter leurs actions directement, ce qui revient moins cher que le recours aux certificats de dépôts d'actions. Le nombre croissant de sociétés brésiliennes ayant accès aux marchés internationaux ainsi que le gonflement des investissements étrangers de portefeuille au Brésil ont suscité un processus visant à améliorer les normes locales de communication financière.

### *Il ne faut pas perdre de temps*

Le Brésil subit les mêmes pressions qui ont entraîné la concentration des marchés financiers dans toute la zone de l'OCDE. On ne peut pas être encore certain que le marché des capitaux du Brésil va poursuivre son développement. Son expansion a subi une érosion dans les années 1990 dans la mesure où le Brésil se trouve en concurrence avec les bourses de valeurs mobilières d'autres pays. Cette tendance devrait s'accélérer à moins que le Brésil ne parvienne à réformer son marché financier. Le nombre de sociétés cotées recule, même si c'est en partie le reflet de la forte augmentation des admissions à la cote officielle durant la période 1995-98 marquée par les privatisations. Le marché reste l'apanage de grandes sociétés, ces mêmes sociétés qui ont accès aux marchés internationaux et qui bénéficient normalement aussi de la croissance de l'investissement institutionnel. La protection médiocre des intérêts minoritaires, la fiscalité (la CPMF) et l'absence de concurrence retardent le développement du marché financier local et l'apparition d'une culture de l'actionnariat nécessaire au financement des investissements futurs.

Or, les autorités n'ont pas de temps à perdre. Même dans le cadre de la législation existante, la croissance de l'investissement institutionnel risque de modifier l'équilibre des pouvoirs dans le cadre du gouvernement d'entreprise. C'est ce qui est déjà en train de se produire. Au cours du processus de privatisation, les fonds de pension se sont affirmés comme des actionnaires actifs, détenant parfois des blocs de contrôle dans des sociétés privatisées. Lorsqu'ils détiennent des participations minoritaires, ils sont réticents à se soumettre aux règles existantes qui instaurent une discrimination à leur encontre. A mesure que le temps passera, ils exigeront d'être mieux informés dans la mesure où leur politique d'investissement s'inscrit dans le long terme. Il convient donc de mettre à jour la législation pour anticiper ces réalités nouvelles, et d'encourager une amélioration des pratiques de gouvernement d'entreprise.

### ***Les différentes dimensions de la réforme***

Les années 1980 ont été marquées par l'instabilité monétaire, une forte inflation, une faible croissance et des conditions extérieures défavorables. Les flux internationaux de capitaux à destination du Brésil se sont taris et le financement à long terme a été limité aux organismes officiels. Le retour à la stabilité macroéconomique a été le principal facteur à l'origine de l'expansion récente du marché financier du Brésil ; cela étant, la croissance de l'investissement se heurte désormais à la contrainte de la cherté des taux d'intérêt réels. Avec la Russie, le Brésil est l'un des pays où les taux d'intérêt réels sont les plus élevés du monde (voir chapitre I).

Le marché financier souffre aussi d'un certain nombre de distorsions microéconomiques, notamment des répercussions négatives de la CPMF. Un autre frein au développement du marché réside dans le régime public de sécurité

### Encadré 19. Le projet de loi sur les sociétés

Le projet de loi sur les sociétés examiné par le Congrès en 2000 présente plusieurs nouveautés importantes.

Cette nouvelle loi va renforcer les droits des actionnaires minoritaires :

- en limitant les actions privilégiées sans droit de vote à 50 pour cent du capital, pour les nouvelles sociétés faisant appel à l'épargne publique ;
- en donnant la priorité aux actions privilégiées pour les distributions de dividendes ; ces dividendes devront être de 10 pour cent supérieurs au dividende sur les actions ordinaires, ou bien équivaloir à un dividende de 3 pour cent du montant net des capitaux propres, ou à l'équivalent de 25 pour cent du bénéfice net (au niveau du groupe) ;
- en donnant aux actionnaires minoritaires, détenant des actions avec ou sans droit de vote, le droit d'être représentés à la fois au Comité de vérification des comptes et au Conseil d'administration ;
- en obligeant les sociétés qui souhaitent ouvrir leur capital à le faire exclusivement par le biais d'une offre publique à un prix déterminé de façon objective, pouvant être révisé en vertu de modalités à définir par la CVM. Cette disposition marquerait une rupture importante vis-à-vis de la pratique actuelle qui utilise la valorisation boursière comme critère de référence, ce qui exclut la prime attachée au contrôle du capital ;
- au cours d'une acquisition, les actionnaires minoritaires titulaires d'actions assorties d'un droit de vote doivent se voir proposer au moins 80 pour cent du prix offert aux actionnaires majoritaires.

Cette loi renforcerait en outre le dispositif réglementaire :

- La CVM deviendrait indépendante et disposerait de prérogatives opérationnelles plus importantes. En outre, cela améliorerait son efficacité en accélérant les décisions et en hiérarchisant les priorités dans l'examen des dossiers en fonction de leur gravité.
- les opérations d'initiés deviendraient une infraction pénale, ce qui permettrait d'engager des poursuites contre des personnes physiques.

sociale qui a entravé la croissance des fonds de pension privés (voir chapitre II). Les actifs des fonds de pension sous gestion privée représentaient en 1999 plus de 14 pour cent du PIB. Or, les observations réalisées dans les pays de l'OCDE tendent à montrer qu'il y a là une marge de croissance.

Le gouvernement actuel garde la volonté d'entreprendre les réformes nécessaires pour dynamiser les marchés financiers. Le lancement en décembre 2000 d'un Nouveau Marché en témoigne (voir annexe III.3). Le gouvernement a aussi mis en place des lignes de crédit pour aider les petites et

moyennes entreprises à être admises à la cotation en Bourse. Il existe encore une marge considérable de développement de l'intermédiation financière et, à cet égard, il est essentiel que le Brésil se dote d'une nouvelle législation sur les sociétés pour encourager l'adoption de normes plus rigoureuses de gouvernement d'entreprise qui font partie intégrante de ce processus (voir encadré 19).

***L'expansion des circuits financiers sera le reflet des réformes structurelles plus générales***

La nouvelle loi sur les sociétés ne constitue pas en soi un instrument suffisant pour assurer le développement des marchés des capitaux brésiliens. Il en va de même des réformes visant à renforcer les prérogatives de la CVM ou à réduire le poids de la CPMF. Le développement du marché financier intervient dans un contexte plus large, de dimension internationale. On peut difficilement sous-estimer l'importance que les flux d'investissement, aussi bien en provenance qu'à destination de l'étranger, ont revêtu dans les années 1990. De toute évidence, l'existence d'un marché financier efficace et efficient est compatible avec l'admission d'entreprises brésiliennes à la cotation de bourses étrangères. Pour autant, il ne faut pas oublier que, dans la pratique, la poursuite de la réforme fiscale, la consolidation de l'ajustement budgétaire et la réforme du pouvoir judiciaire ont toutes un rôle à jouer pour étoffer les marchés financiers et développer l'intermédiation financière.

## IV. Réformes en vue d'améliorer la compétitivité des entreprises

La nécessité de générer des recettes d'exportation a suscité au Brésil un débat sur les mesures à mettre en œuvre pour améliorer la compétitivité du secteur des entreprises. L'économie est particulièrement sensible à l'évolution des exportations et de la balance commerciale dans la mesure où elle doit supporter le poids sur la dette extérieure d'une charge nette d'intérêts importante. Dans un contexte de fléchissement de la balance commerciale et de la balance des transactions courantes, la disponibilité de financements extérieurs devient vite une contrainte qui freine l'activité économique, ce qui s'est déjà produit à plusieurs reprises dans le passé. Le déséquilibre des paiements extérieurs a ainsi porté préjudice à la pérennité de la croissance.

Dans les années 70, la politique de substitution de produits nationaux aux importations a abouti à un processus d'industrialisation conduit par l'État qui visait non seulement à réduire la dépendance à l'égard des importations, mais également à accroître les exportations. Ce processus était toutefois étroitement tributaire des capitaux extérieurs. A partir du début des années 80, une série de chocs extérieurs ont rendu de plus en plus difficile l'accès aux financements extérieurs nécessaires à l'intervention de l'État (voir chapitre I). Malgré tout, les politiques protectionnistes ont été maintenues jusqu'à la fin des années 80 ; depuis lors, le gouvernement a pris des mesures importantes de libéralisation des échanges. Ce qui a eu pour conséquence de renforcer les liens entre les politiques structurelles et la situation macroéconomique. Depuis le Plan Real de 1994, en particulier, le gouvernement ne peut plus utiliser (systématiquement) l'arme du taux de change pour améliorer la compétitivité. En fait, après avoir laissé flotter le real en janvier 1999, l'orientation monétaire de la Banque centrale a abouti à une longue période de stabilité des prix et des taux de change.

Dans cette optique, la politique gouvernementale a commencé à se concentrer sur la mise en œuvre de mesures de stabilisation macroéconomique et de réformes structurelles qui se renforcent mutuellement. Sur la base de l'expérience des pays de l'OCDE, on peut escompter que cette approche coordonnée crée les conditions propices et les incitations nécessaires au développement du

secteur privé et à son engagement dans la concurrence mondiale. Ce chapitre débute par une brève analyse descriptive du comportement à l'exportation des entreprises brésiliennes et du schéma de spécialisation des échanges. Il étudie ensuite les politiques structurelles affectant le secteur réel de l'économie telles que les politiques commerciales, de la concurrence, industrielle et technologique, la privatisation et la réforme de la réglementation.

### **Le caractère persistant de la spécialisation de l'économie brésilienne**

Il y a eu au Brésil un débat politique continu sur les sources de la compétitivité extérieure et les schémas de spécialisation. En dépit de l'accroissement de la part des produits manufacturés dans les exportations totales, il y a des inquiétudes de voir l'économie brésilienne exporter essentiellement des biens primaires et à faible valeur ajoutée, alors qu'elle doit importer des biens intermédiaires et des biens d'équipement. Ce qui est perçu comme un problème. Il convient toutefois de noter, dès le départ, que le concept de compétitivité extérieure est quelque peu trompeur. Dans un contexte macroéconomique standard, ce concept est associé au niveau du taux de change réel mais, dans le cas du Brésil, les mouvements erratiques importants de cette variable font qu'il est très difficile de dissocier les fluctuations à court terme de la capacité concurrentielle sous-jacente de l'économie sur les marchés mondiaux. Il est donc extrêmement instructif d'examiner les avantages comparatifs *révélés* de l'économie dans la mesure où, de par leur nature, ceux-ci sont beaucoup moins affectés par les variations des facteurs à court terme

L'indicateur de l'avantage comparatif révélé (ACR) a été calculé ici comme égal à la différence entre la part des exportations et celle des importations<sup>63</sup>. Pour permettre une large comparaison du commerce brésilien avec une sélection de grands pays et régions, les échanges de marchandises ont été ventilés en quatre catégories (pour plus de détails, voir annexe IV.1) :

- i) *les biens primaires, à savoir essentiellement les matières premières et les produits agricoles non transformés ;*
- ii) *les produits manufacturiers de base, à savoir les produits de l'industrie lourde comme la sidérurgie ou les produits chimiques de base, et les biens intermédiaires au premier stade de leur transformation ;*
- iii) *les biens intermédiaires et les biens d'équipement ;*
- iv) *les biens de consommation et autres produits composites.*

La structure de l'ACR est relativement stable dans tous les pays de l'échantillon excepté le Brésil. En effet, l'avantage comparatif du Brésil qui, au début des années 70, tenait aux biens primaires, s'est fortement déplacé vers les biens de consommation et les produits manufacturés de base jusqu'en 1983. Mais après l'élimination progressive des mécanismes de soutien à l'industrie et une

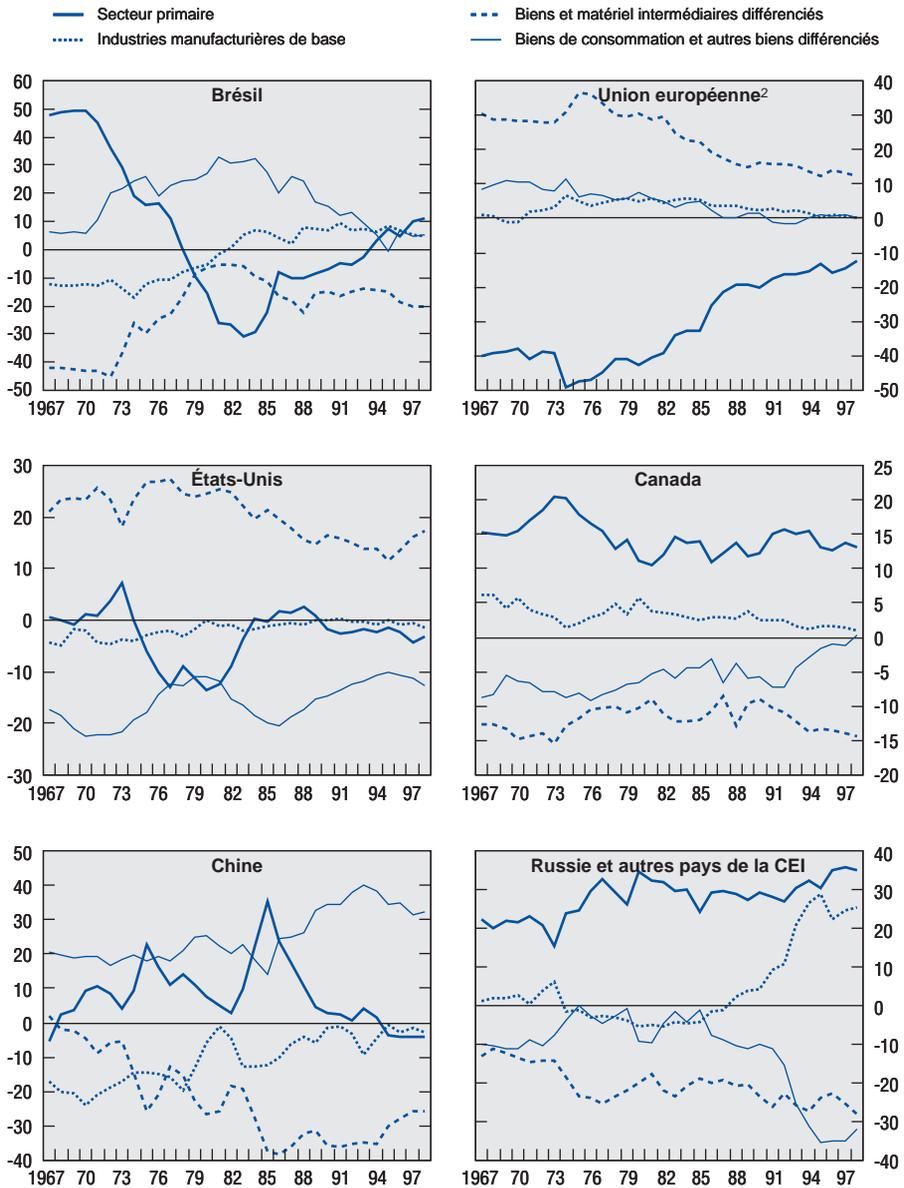
longue période d'instabilité macroéconomique qui a freiné l'investissement, ce mouvement s'est inversé. En conséquence, il est à nouveau devenu plus rentable de produire et d'exporter des produits agricoles et des matières premières que de produire des biens industriels. En 1998, les biens primaires étaient redevenus le principal avantage comparatif du Brésil (graphique 26). Le schéma de spécialisation antérieur du Brésil a donc refait surface en dépit des barrières commerciales persistantes opposées aux produits agricoles sur les marchés internationaux.

Le Brésil a en gros le même schéma de spécialisation commerciale que le Canada et la Russie. Ce schéma repose sur des produits relativement homogènes. Au contraire, la force de l'économie américaine et des économies de l'Union européenne repose plutôt sur les biens intermédiaires et les biens d'équipement, tandis que la Chine s'est de tout temps spécialisée dans les biens de consommation et autres produits composites.

Cette analyse générale est confirmée par une ventilation plus détaillée de la spécialisation commerciale présentée au tableau 30. Depuis 1970, les avantages comparatifs révélés du Brésil résident dans les produits agricoles (par ex. : le sucre, le café, la viande, etc.) et le minerai de fer, même si la concentration de la spécialisation dans ces produits diminue. Le secteur de l'acier, qui était le plus puissant à la fin des années 80, a vu depuis son rôle relatif régresser. Dans le même temps, d'autres productions manufacturières de base comme le papier, le cuir et les boissons, ont pris de l'importance. Les principaux handicaps comparatifs du pays sont les télécommunications, les machines spécialisées, les ordinateurs et autres produits transformés. Le Brésil est également devenu moins spécialisé dans les céréales suite à la division du travail à l'intérieur du MERCOSUL, tandis que sa dépendance relative à l'égard du pétrole brut a diminué (voir chapitre V). Il convient de noter qu'un ACR négatif ne signifie pas que le pays ne peut pas exporter le produit concerné ; il met en évidence les secteurs qui donnent structurellement lieu à des déficits au niveau des échanges, lesquels doivent être compensés par des excédents dans d'autres secteurs.

*En dépit d'une spécialisation « traditionnelle », les exportations de produits manufacturés se sont développées*

De fait, malgré le fléchissement de l'ACR pour les biens manufacturés depuis les années 80, le Brésil exporte des produits industriels de haute technicité, comme le montre une structure plus détaillée des courants d'échanges classés en fonction de leur part dans les exportations (tableau 31). A ce niveau de classification des produits, on trouve en tête les véhicules automobiles (environ 7 pour cent des exportations totales en 1999). Parmi les autres principaux produits d'exportation figurent les *Autres matériels de transport* qui englobent les ventes d'avions. L'éventail des exportations est donc plus large que ne l'indique le

Graphique 26. La spécialisation de l'économie brésilienne<sup>1</sup> : perspective comparée

1. Indicateur de l'avantage comparatif révélé – ACR, (voir texte).

2. A l'exclusion des échanges intra-UE.

Source : Base CHELEM, CEPII (voir annexe).

Tableau 30. Structure sectorielle de la spécialisation brésilienne

Code Libellé	ACR <sup>1</sup>					Part des exportations, 1998 Cumulée		Code Libellé	ACR <sup>1</sup>					Part des importations, 1998 Cumulée						
	1970	1980	1989	1993	1998				1970	1980	1989	1993	1998							
JB	Autres produits					11.15	11.15	FN	Matériel de					4.59	4.59					
	agricoles comestibles					38.29	17.33		télécommunication					-2.15	-0.82	-2.66	-2.83	-4.10	4.59	4.59
HA	Minerais de fer					9.74	9.50	FG	Machines spécialisées					-6.02	-1.22	-2.43	-3.16	-3.50	4.39	8.98
CA	Fer et acier					-0.80	2.19	IB	Pétrole brut					-8.40	-38.80	-17.63	-8.97	-3.35	3.37	12.35
KF	Sucre					6.08	8.59	FO	Matériel informatique					-1.61	-0.01	-1.78	-2.77	-3.22	3.75	16.10
KG	Aliments pour animaux					2.88	7.08	JA	Céréales					-1.67	-5.62	-1.90	-2.94	-3.00	3.04	19.14
DE	Cuirs					0.82	2.68	FT	Automobiles											
									particulières et cycles					-0.22	1.20	2.47	-2.23	-2.34	5.27	24.41
KH	Boissons					0.35	1.71	IH	Produits raffinés du pétrole					-1.96	-0.34	1.11	-4.19	-2.31	3.19	27.60
EC	Papier					-1.63	1.76	GC	Produits de la chimie organique de base					-3.90	-1.94	-3.04	-3.01	-2.06	4.31	31.91
KC	Viandes et poissons					3.00	1.43	FI	Instruments de mesure et de précision					-2.23	-1.06	-2.28	-2.18	-2.05	2.54	34.45
CC	Métaux non ferreux					-4.86	-3.03	FR	Fournitures électriques					-2.78	-1.05	-1.38	-1.10	-1.95	3.13	37.58
KI	Tabacs manufacturés					0.05	0.08	GF	Produits pharmaceutiques					-0.97	-0.50	-1.01	-1.45	-1.84	2.34	39.93
EA	Ouvrages en bois					0.94	0.71	GB	Engrais					-2.51	-2.94	-1.22	-1.50	-1.76	2.23	42.16
JC	Produits agricoles non comestibles					10.95	1.78	GH	Articles en plastique					-1.81	-0.51	-0.12	-0.61	-1.62	3.08	45.23
NB	Or non monétaire					0.00	0.00	FE	Machines-outils					-1.77	-1.18	-1.20	-0.96	-1.20	1.54	46.78
FU	Véhicules utilitaires					-0.84	1.50	FL	Composants électroniques					-0.28	-0.43	-1.63	-1.27	-1.20	1.41	48.19
HC	Minéraux bruts n.d.a.					-0.51	-0.32	FW	Aéronautique et espace					-4.45	-2.44	-4.91	-3.44	-1.11	3.85	52.05
EB	Meubles					0.03	0.12	EE	Articles manufacturés divers					-1.12	-0.11	-0.65	-0.66	-1.09	1.77	53.82
FD	Matériel agricole					-2.42	0.76	IA	Charbon					-1.10	-1.20	-2.50	-2.17	-1.00	1.01	54.82
HB	Minerais non ferreux					1.59	0.37	FV	Navires					-1.23	0.22	-0.17	-0.28	-0.81	0.91	55.73
KD	Conserves animales					-0.22	0.79	FB	Quincaillerie					-2.45	-0.44	-0.74	-0.25	-0.76	2.87	58.60

1. ACR : Indicateur d'avantage comparatif révélé (voir texte).

Source : CEPII, base CHELEM.

Tableau 31. Structure détaillée des exportations brésiliennes, 1999

Produits	Part des exportations (I)	Pour mémoire :	
		Part des importations (II)	ACR <sup>1</sup>
78 Véhicules routiers, y compris véhicules sur coussins d'air	7.29	6.93	0.36
28 Minerais métallifères et déchets de métaux	6.60	0.69	5.91
67 Fer et acier	6.46	1.06	5.40
07 Café, thé, cacao, épices, et produits dérivés	5.75	0.30	5.45
06 Sucre, préparations à base de sucre, et miel	4.19	0.12	4.07
79 Autre matériel de transport	4.04	2.46	1.58
01 Viandes et préparations de viande	4.02	0.20	3.82
05 Fruits et légumes	3.52	1.20	2.33
22 Graines et fruits oléagineux	3.32	0.19	3.13
08 Nourriture destinée aux animaux, à l'exception des céréales non moulus	3.31	0.10	3.20
68 Métaux non ferreux	3.12	1.88	1.25
74 Machines, matériel et pièces détachées pour l'industrie en général	2.94	5.58	-2.64
71 Machines et matériel de production d'électricité	2.88	4.65	-1.77
85 Chaussures	2.80	0.11	2.68
25 Pâte à papier et déchets de papier	2.59	0.38	2.21
51 Produits de la chimie organique	2.12	5.98	-3.86
12 Tabacs et tabacs manufacturés	2.00	0.03	1.97
77 Machines électriques, fournitures et appareils n.d.a.	1.99	9.05	-7.05
64 Papier, carton, articles manufacturés en papier, carton ou pâte de bois	1.87	1.27	0.60
72 Machines spécialisées pour des secteurs particuliers	1.78	4.72	-2.94
93 Transactions spéciales non classées en fonction de leur nature	1.72	0.00	1.72
65 Filés, tissus, articles textiles façonnés et produits connexes	1.71	1.72	-0.01
66 Articles minéraux non métalliques manufacturés, n.d.a.	1.60	0.72	0.87
63 Articles manufacturés en bois et en liège, à l'exception des meubles	1.59	0.11	1.48
76 Matériel de télécommunication et d'enregistrement sonore	1.51	5.23	-3.72
42 Huiles et graisses végétales fixes	1.49	0.45	1.05
69 Articles manufacturés en métal, n.d.a.	1.36	1.65	-0.29
61 Cuirs, articles manufacturés en cuir, n.d.a. et fourrures apprêtées	1.34	0.29	1.05
24 Bois et liège	1.31	0.02	1.29
62 Caoutchouc manufacturé, n.d.a.	1.31	1.01	0.30
75 Machines de bureau, matériel automatique de traitement de données	0.98	3.13	-2.15
57 Matières plastiques sous forme primaire	0.96	2.05	-1.09
89 Articles manufacturés divers, n.d.a.	0.93	1.93	-1.00
59 Matières et produits chimiques, n.d.a.	0.85	1.82	-0.98
33 Pétrole et produits dérivés du pétrole	0.84	8.81	-7.97
82 Meubles et pièces détachées	0.81	0.28	0.53
97 Or non monétaire	0.72	0.00	0.72
52 Produits chimiques inorganiques	0.60	1.00	-0.40
54 Produits médicaux et pharmaceutiques	0.58	3.89	-3.31
88 Appareils de photographie et d'optique, montres et horloges	0.54	1.01	-0.47
87 Instruments professionnels, scientifiques et de contrôle	0.52	2.27	-1.75
27 Engrais bruts et minéraux bruts (à l'exception du charbon)	0.45	0.32	0.13
53 Produits pour teinture, tannage et colorants	0.43	1.01	-0.58

Tableau 31. **Structure détaillée des exportations brésiliennes, 1999 (suite)**

Produits	Part des exportations (I)	Pour mémoire :	
		Part des importations (II)	ACR <sup>1</sup>
55 Huiles essentielles, produits utilisés en parfumerie, préparations pour la toilette, produits d'entretien et détergents	0.42	0.64	-0.22
09 Préparations alimentaires diverses	0.38	0.26	0.12
84 Vêtements et accessoires	0.36	0.40	-0.04
73 Machines pour le travail des métaux	0.30	1.83	-1.53
29 Matières brutes d'origine animale ou végétale, n.d.a.	0.30	0.27	0.03
03 Poissons, crustacés, mollusques et préparations dérivées	0.29	0.59	-0.30
58 Matières plastiques sous forme non primaire	0.26	0.70	-0.44
<i>Total</i>	99.04	90.28	

1. Avantage comparatif révélé (I-II).

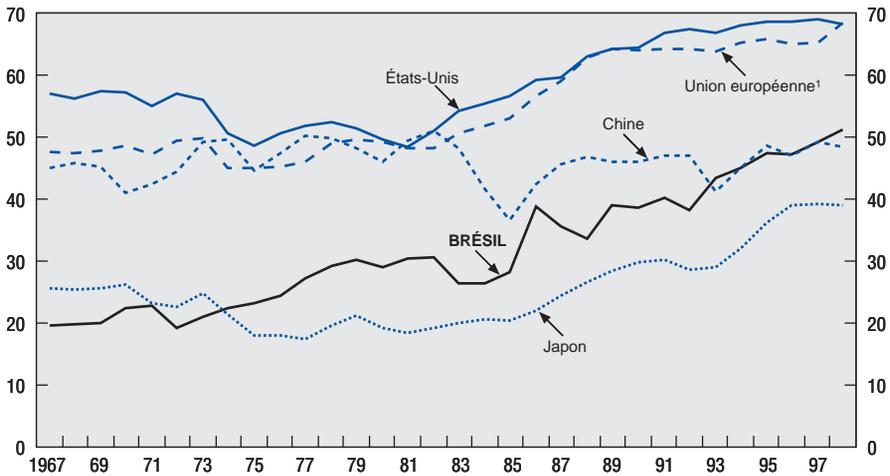
Source : Ministère de l'Industrie et du Commerce, FUNCEX.

tableau d'ensemble qui ressort de l'analyse des avantages comparatifs révélés. Cela cadre avec l'accroissement continu de la part des échanges intra-industriels (graphique 27). A partir de là, et compte tenu de l'afflux continu de capitaux, l'économie brésilienne sera de plus en plus liée aux marchés mondiaux et se développera à la fois comme un important exportateur et importateur de biens manufacturés. A cet égard, le Brésil reflète une tendance identique à celle observée dans les pays de l'OCDE.

#### *Y a-t-il quelque chose « qui ne va pas » dans la structure des échanges brésiliens ?*

La spécialisation brésilienne pourrait, d'une certaine façon, être jugée problématique en raison de la protection dont bénéficient les produits agricoles sur de nombreux marchés internationaux. En outre, les biens primaires ont habituellement une élasticité-revenu faible et une élasticité-prix élevée et peuvent souffrir de chocs conjoncturels ou d'une détérioration des termes de l'échange aux conséquences extrêmement perturbatrices. Ces points sont traités plus en détail dans le chapitre suivant, qui analyse en profondeur les facteurs qui, dans la politique menée, influent sur la compétitivité du secteur agro-alimentaire au Brésil. Dans ce contexte, et contrairement à l'opinion générale sur la supériorité du libre-échange, des approches alternatives (McCombie et Thirwall, 1994, par exemple) ont insisté sur le fait que la structure de la spécialisation peut affecter la croissance à long terme. Rétrospectivement, on pourrait faire valoir que les politiques passées du Brésil ont effectivement contribué à la création d'une base industrielle, et influencé la division régionale du travail. Toutefois, ces politiques ont eu également un coût en termes d'ingérence excessive de l'État dans l'économie, d'accumulation d'une dette importante et de disparités grandissantes.

Graphique 27. **Échanges intra-industriels**  
Coefficient Grubel-Lloyd



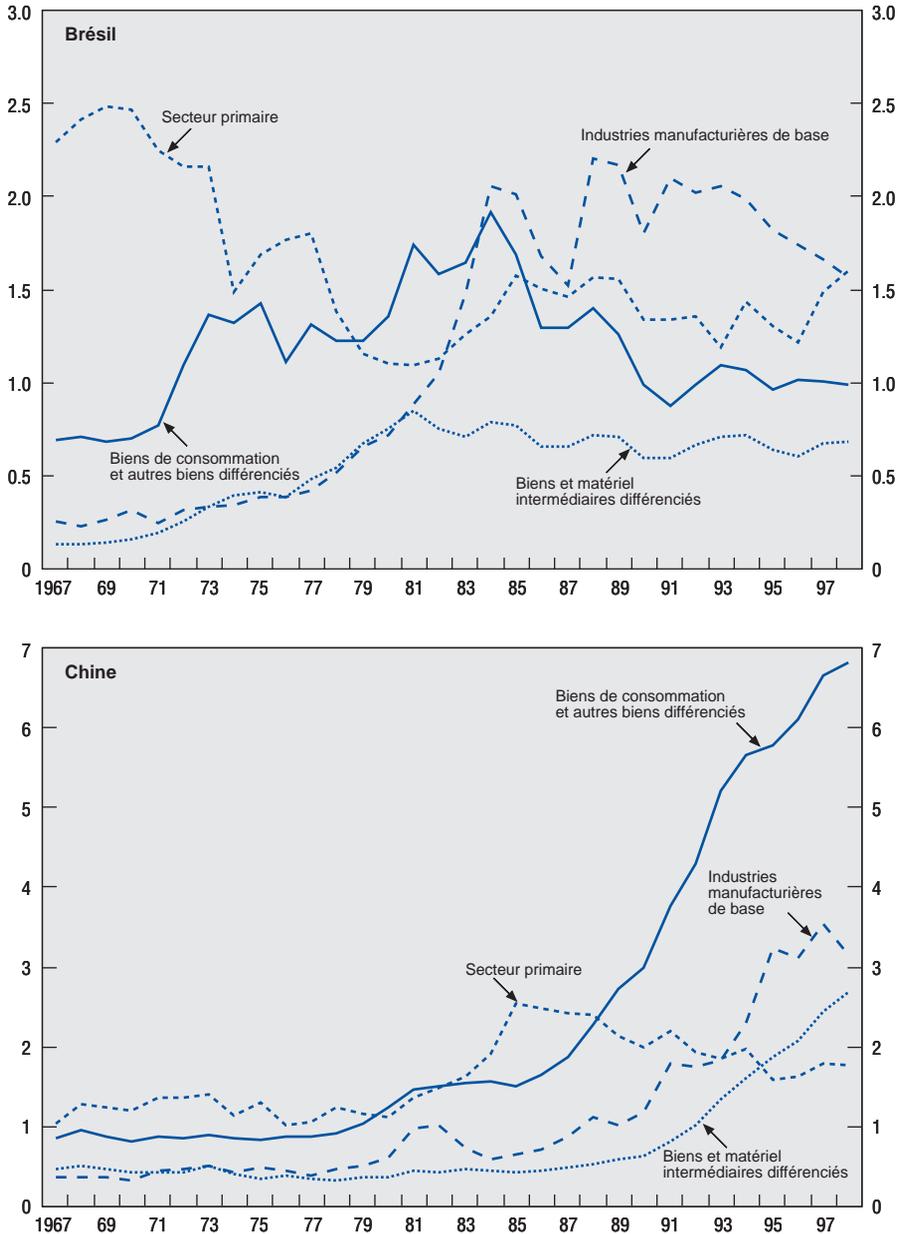
1. A l'exclusion des échanges intra-UE.

Source : Base CHELEM, CEPII.

Les gouvernements brésiliens qui se sont succédé ont fait des efforts considérables pour promouvoir les exportations. Dans les années 70 et 80, les aides à l'exportation représentaient en moyenne 50 pour cent de la valeur des exportations de produits manufacturés<sup>64</sup>. Globalement, ces aides n'ont pas eu des effets durables et le Brésil a perdu du terrain sur les marchés mondiaux (graphique 28). Sa part de marché dans les produits primaires a régressé et n'a pas retrouvé le niveau de la fin des années 60. Sa part de marché dans les produits manufacturés a stagné sur les vingt dernières années, ce qui contraste avec l'évolution de la part des produits chinois sur les marchés mondiaux.

L'adoption d'un régime de taux de change flottant en 1999 et la poursuite de la libéralisation devraient favoriser l'émergence d'une spécialisation commerciale en rapport avec les forces sous-jacentes du marché. A l'heure actuelle, le Brésil est le théâtre d'un débat animé dans la sphère politique et les médias sur sa performance commerciale. La presse économique commente souvent abondamment les chiffres mensuels de la balance commerciale, et les autorités sont pressées de mettre en œuvre des mesures destinées à encourager les exportations. Il semble de plus en plus évident pour les décideurs brésiliens que les politiques menées dans le passé en vue de déplacer la spécialisation du pays des biens primaires vers les produits manufacturés ont été à la fois relativement inefficaces et coûteuses.

Graphique 28. Part de marché dans les exportations mondiales : Brésil et Chine



Source : Base CHELEM, CEPII (voir annexe).

### ***L'orientation des entreprises brésiliennes vers le marché intérieur : pourquoi est-il si difficile d'exporter ?***

L'héritage de la politique antérieure conjugué à la taille du marché intérieur explique la forte orientation des entreprises brésiliennes vers le marché intérieur. Les entreprises qui exportent sont relativement peu nombreuses et elles n'exportent qu'une gamme étroite de produits (Pinheiro et Moreira, 2000). Cette concentration a néanmoins commencé à diminuer, les exportations étant de plus en plus destinées au marché régional (sud-américain). Notamment, la zone MERCOSUL a été intégrée aux stratégies de marketing et de produits des entreprises brésiliennes, et sa part dans les exportations brésiliennes a plus que doublé pour atteindre près de 20 pour cent dans les années 90. Les entreprises à capitaux étrangers sont importantes dans le secteur exportateur : elles ont réalisé environ 40 pour cent des exportations en 1999. Mais, ces dernières années, la plupart des flux d'IDE à destination du Brésil ont été en fait ciblés sur le secteur national des services, ce qui n'a eu qu'un impact indirect sur la compétitivité<sup>65</sup>.

La structure concentrée du secteur exportateur donne à penser qu'il y a place pour une intervention ciblée des pouvoirs publics en vue d'accroître la propension à l'exportation des entreprises brésiliennes. Cependant, les directives officielles et les mécanismes d'une telle intervention sont encore à l'étude. Pinheiro et Moreira (2000) soutiennent qu'une telle politique devrait être dirigée vers les grandes entreprises mais la question de la promotion des exportations n'est toujours pas réglée. L'expérience des pays de l'OCDE fournit des indications plutôt mitigées sur l'efficacité de telles politiques (OCDE, 1996). Les interventions du gouvernement peuvent être stratégiquement justifiées pour le motif qu'elles aident les entreprises nationales à accroître leur part du marché international (Krugman, 1986). Mais il est difficile, sinon impossible, de réunir les informations nécessaires à une conception correcte de ces politiques. A cela s'ajoutent les risques habituellement associés à toute intervention des pouvoirs publics. En conséquence, les économistes s'accordent de plus en plus à penser que les politiques d'encouragement des exportations sont peu susceptibles de réussir (Panagariya, 2000 ; Muendler, 2000).

Pour être viable, l'orientation vers les exportations doit être le résultat d'incitations appropriées. Pourquoi les entreprises brésiliennes devraient-elles se focaliser sur les exportations si leur marché intérieur leur offre des possibilités suffisantes de développement et de rentabilité, voire de rentes confortables ? La campagne en faveur des exportations découle des enjeux de la concurrence et du désir d'exploiter des créneaux concurrentiels à l'échelle de la planète<sup>66</sup>.

La question des produits intermédiaires mérite une attention particulière. Dans les processus de production modernes, c'est en achetant les composants au prix le plus bas, pour un standard de qualité donné qu'on réalise les gains de compétitivité les plus importants. Dans les industries actuelles, la

### Encadré 20. Commerce extérieur et développement : Prebisch vs. Krugman

Dans le passé, les politiques commerciales des pays d'Amérique latine ont été fortement influencées par les travaux de Raul Prebisch. L'un des principaux arguments avancés pour justifier le remplacement des importations était l'existence d'un « pessimisme des élasticités ». En 1950, en posant l'hypothèse d'échanges équilibrés et de prix stables, Prebisch a établi, comme suit, la relation entre les taux de croissance relatifs d'une économie vis-à-vis de ses partenaires commerciaux et les élasticités-revenus de ses exportations et de ses importations :

$$\frac{g}{g_w} = \frac{e_x}{e_M}$$

dans laquelle  $g$  et  $g_w$  sont respectivement les taux de croissance tendanciels de l'économie et du reste du monde et  $e_x$  et  $e_M$  les élasticités-revenus des exportations et des importations. Le message de politique économique est relativement direct : si un pays veut connaître une croissance plus rapide que celle du reste du monde, il doit également avoir une élasticité de ses exportations supérieure à l'élasticité de ses importations. Mais la situation des pays en développement dans les années 50-60 était précisément l'inverse. De manière générale, ces pays exportaient des produits primaires ayant une élasticité-revenu faible et importaient des produits manufacturés à élasticité-revenu élevée. Pour éviter que leur croissance ne soit entravée par les problèmes de leur balance des paiements, les pays pouvaient soit conduire une politique de dépréciation régulière du taux de change réel soit gonfler leur dette extérieure. Le remplacement des importations par des productions locales apparaissait comme un moyen de sortir de l'impasse.

La théorie des échanges développée dans les années 80 a jeté sur ce puzzle politique un éclairage nouveau. Dans un cadre de concurrence monopolistique, Krugman (1986) a montré comment un pays pouvait surmonter la contrainte de l'élasticité en développant les échanges intra-industriels de produits différenciés. Le principe est le suivant. Si les consommateurs ont un certain goût pour la diversité, chaque nouveau produit différencié crée une niche et une demande correspondante. Si l'on rapporte le nombre des produits fabriqués dans un pays donné à la taille de son économie, alors les pays qui ont la croissance la plus rapide tendent également à produire davantage de produits. Contrairement à la vision traditionnelle, ce mécanisme ne nécessite pas un ajustement des prix (taux de change) ou de la demande pour équilibrer la balance commerciale. Au contraire, le mécanisme fonctionne de manière endogène. Les pays ayant des taux de croissance plus élevés créeront naturellement une plus grande variété de produits laquelle, à son tour, générera ses propres marchés à l'exportation.

Ces effets microéconomiques jouent un rôle dans le processus de croissance et interagissent avec les politiques macroéconomiques, notamment avec le taux de change. Si l'on compare, par exemple, la situation de la Corée et celle de Taiwan, on constate que le second a su générer une plus grande diversité de produits que la première et qu'il a eu moins recours à la dévaluation compétitive continue pour accroître sa part de marché (voir Oliveira Martins, 1992 ; Feenstra *et al.*, 1999). Des travaux plus récents ont montré également l'impact positif important de la diversité de produits pour expliquer la croissance et l'intensité relative des exportations (voir Funke et Ruhwedel, 2001).

production est extrêmement segmentée et peut être aisément transformée pour obtenir une grande variété de biens de consommation. Autrement dit, la production en série concerne les composants plutôt que les produits finis. Les importations de biens et d'équipements intermédiaires sont donc une source de compétitivité plutôt qu'une faiblesse appelant une action des pouvoirs publics. Les obstacles aux échanges de ces produits sont faibles parmi les pays de l'OCDE (OCDE, 1997). Étant donné que chaque composant peut être considéré comme un produit différencié ou une niche, il y a place pour des échanges réciproques et mutuellement bénéfiques de ces produits. En outre, la plus grande diversité des produits présente également des avantages pour le consommateur. Ce sont là les solides conclusions de la nouvelle théorie des échanges (voir encadré 20).

La libéralisation des échanges engagée à la fin des années 80 doit être poursuivie. Elle a ouvert la voie à une économie plus ouverte et concurrentielle. Il n'y a rien à gagner à différer les réformes ; des progrès trop lents dans certains domaines peuvent empêcher d'encaisser les dividendes des progrès réalisés dans d'autres domaines.

## Politiques industrielles et commerciales

### *Le Brésil a beaucoup fait pour la libéralisation des échanges*

Le Brésil a commencé à réformer son régime commercial à la fin des années 80, bien qu'il ait conservé jusqu'en 1993 d'importantes barrières commerciales. Le processus s'est accéléré après l'adoption du Plan Real et, en 1995, le tarif douanier moyen (simple) avait été ramené à 14 pour cent, contre 32 pour cent en 1990. La suppression, en 1991, de la réserve de marché sur les ordinateurs et, en 1995, l'adoption de l'amendement constitutionnel mettant fin à la discrimination juridique à l'encontre des entreprises étrangères ont été des événements importants<sup>67</sup>. En 1997, un réexamen des tarifs douaniers relevant d'un régime particulier a divisé par deux le nombre des éléments couverts, qui s'établissait en 1999 à environ deux mille articles.

Le tarif extérieur commun (TEC) du MERCOSUL détermine largement la structure et le niveau des tarifs brésiliens. Le TEC s'échelonne entre 0 et 20 pour cent et le sucre, les véhicules automobiles et les pièces détachées, les biens d'équipement, les ordinateurs et le secteur des télécommunications bénéficient d'un traitement spécial. Toutefois, suite aux difficultés de la balance des paiements en 1997, le MERCOSUL a provisoirement relevé son tarif de 3 pour cent pour la plupart des biens et, en outre, les droits frappant les biens d'équipement non produits dans le pays (*ex tariffario*) ont été portés de 0 à 5 pour cent. En conséquence, le tarif moyen NPF est passé de 12.5 pour cent en 1996 à 13.7 pour cent (tableau 32). L'augmentation provisoire de trois pour cent a été ramenée à 2.5 pour cent à compter de janvier 2001 pour les biens autres que les biens d'équipement, et supprimée purement et simplement pour les biens d'équipement.

Tableau 32. Tableau récapitulatif des tarifs NPF du Brésil, 2000

	No. des lignes	Moyenne (%)	Fourchette (%)	Écart-type (%)	Coefficient de variation (CV)
<b>Total</b>	<b>9 371</b>	<b>13.7</b>	<b>0-35</b>	<b>6.7</b>	<b>0.5</b>
<i>Selon définition de l'OMC</i>					
Produits agricoles	939	12.6	0-27	5.8	0.5
Animaux vivants et produits dérivés	98	11.1	0-19	5.1	0.5
Produits laitiers	34	20.5	15-27	4.4	0.2
Café et thé, cacao, sucre, etc.	170	16.5	0-23	3.9	0.2
Fleurs coupées et plantes	56	8.1	0-17	4.2	0.5
Fruits et légumes	186	12.8	0-23	4.4	0.3
Grains	35	8.1	0-15	6.1	0.8
Oléagineux, graisses, huiles et produits dérivés	108	10.3	0-15	4.4	0.4
Boissons et spiritueux	36	21.4	15-27	3.3	0.2
Tabac	18	18.3	13-23	2.9	0.2
Produits non agricoles	8 411	13.9	0-35	6.7	0.5
Poissons et produits de la pêche	131	12.7	0-19	4.5	0.4
Produits minéraux, pierres précieuses, etc.	454	10.6	0-23	6.0	0.6
Métaux	746	14.6	3-21	5.1	0.3
Produits chimiques et fournitures pour la photographie	3 004	10.5	0-23	5.6	0.5
Cuir, caoutchouc, chaussures, articles de voyage	198	16.4	3-27	6.0	0.4
Bois, pâtes à bois, papier et meubles	304	13.6	0-21	5.4	0.4
Textiles et habillement	966	20.3	5-27	3.7	0.2
Matériel de transport	189	19.8	3-35	9.7	0.5
Machines non électriques	1 117	14.3	0-30	6.1	0.4
Machines électriques	598	15.5	1-26	7.3	0.5
<i>Par secteur<sup>1</sup></i>					
Agriculture et pêche	388	9.5	0-19	5.1	0.5
Industries extractives	139	6.5	0-19	3.0	0.5
Industries manufacturières	8 843	14.0	0-35	6.6	0.5
<i>Par stade de transformation</i>					
Premier stade de transformation	835	8.9	0-23	5.0	0.6
Produits semi-transformés	3 514	11.9	0-21	5.8	0.5
Produits transformés	5 022	15.8	0-35	6.7	0.4

1. Classification CITI (Rév.2). L'électricité, le gaz et l'eau sont exclus (1 ligne tarifaire).

Source : OMC (2001).

Des règles discriminatoires sur le financement des importations ont été également imposées en 1997, mais elles ont été supprimées en 1999. Bien que certaines importations soient soumises à l'octroi non automatique de licences, il n'existe pas officiellement de mécanisme de surveillance des importations. Néanmoins, un « test de similitude » est encore appliqué et il n'est pas prévu de le supprimer. Ce test, qui couvre les importations effectuées par certaines entreprises d'État ou par les entreprises bénéficiant d'une exonération fiscale et les importations donnant droit à un avantage fiscal ou à toute autre exonération,

décourage les importations dans le cas où des produits analogues sont fabriqués localement. L'intention de ce test est semblable au soutien indirect accordé à la production nationale d'équipements par la ligne de crédit BNDES-FINAME<sup>66</sup>. L'accès à ce crédit est conditionné à l'absence de produits analogues fabriqués localement. Comme indiqué ci-dessus, cette politique qui consiste à protéger le marché intérieur contre les importations de matériels et de biens d'équipement est antiproductive pour la compétitivité du secteur des entreprises dans son ensemble. Du fait de la forte différenciation des produits, il est pratiquement impossible à une institution bureaucratique d'évaluer la similitude des produits. Les entreprises doivent être libres de décider des biens et équipements qui sont les mieux adaptés à leurs processus de production.

L'impact de la libéralisation des échanges sur la concurrence existant sur le marché intérieur a été considérable. Le taux de pénétration des importations dans le secteur manufacturier est passé de moins de 5 pour cent à plus de 15 pour cent en 1996 (Moreira et Correa, 1998). L'augmentation a été particulièrement nette dans certains secteurs comme les machines et équipements industriels et le matériel électronique où le taux de pénétration a dépassé 40 pour cent. Certaines indications montrent également que les importations ont eu un effet quantifiable sur la réduction des marges bénéficiaires (Correa, 1999), améliorant ainsi la concurrence et le bien-être des consommateurs. Néanmoins, au total les échanges du Brésil sont encore un peu inférieurs à leur potentiel. Le total des exportations et des importations représentait environ 17 pour cent du PIB en 1999, ce qui est faible même pour un grand pays<sup>69</sup>.

### ***Il y a des gains potentiels à attendre d'une nouvelle réforme des échanges***

L'encouragement des exportations fait l'objet d'un débat au Brésil. Il existe deux principaux programmes de financement des exportations ou fonds de garantie des exportations. Le PROEX est un programme de crédit à l'exportation qui indemnise également les exportateurs confrontés au niveau élevé des taux d'intérêt nationaux, qui a récemment fait l'objet d'un différend avec le Canada sur le marché de l'aviation régionale<sup>70</sup>. Il existe également des mesures d'incitation fiscale au niveau des États (voir chapitre II), notamment des exonérations d'impôts et de droits pour certaines activités, notamment dans le secteur manufacturier. En pratique, le Brésil s'est servi dans le passé de la promotion des exportations pour triompher d'un environnement macroéconomique défavorable et d'inefficiences structurelles qui entravaient la compétitivité à l'exportation. Mais ce faisant on ne traite que les effets et non la cause, et l'on ajoute une distorsion supplémentaire aux distorsions existantes.

Le Brésil s'est employé activement à utiliser d'autres mesures non tarifaires. Il existe un traitement non discriminatoire pour les marchés publics (estimés à 12 pour cent du PIB en 1998) mais, dans certains cas, la préférence va

aux fournisseurs ou aux produits brésiliens (OMC, 2001) ; le Brésil n'a pas signé l'Accord de l'OMC sur les marchés publics. Plusieurs enquêtes antidumping ont porté sur les produits brésiliens, mais le Brésil lui-même est également un utilisateur actif du dispositif antidumping. Sur la période 1996-99, 72 enquêtes antidumping ont été engagées et des droits définitifs ont été imposés dans 36 cas. A fin 1999, quelque 46 mesures antidumping étaient en vigueur au Brésil. A titre d'exemple, le Brésil applique une mesure de sauvegarde aux jouets, en provenance de Chine notamment, qui a été étendue jusqu'à fin 2003. Le Brésil applique également la mesure provisoire de sauvegarde de l'Accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements. Depuis 1996, les droits de propriété intellectuelle font l'objet d'une protection accrue du fait de l'adoption d'une nouvelle législation et des efforts accrus déployés pour la faire appliquer.

Le Brésil doit à présent capitaliser les progrès qu'il a réalisés grâce à la libéralisation des échanges. Le libre-échange avec d'autres membres, plus petits, du MERCOSUL n'affecte guère l'ouverture globale du Brésil aux échanges. L'interventionnisme dans les échanges internationaux est encore important, comme le montrent l'application à certains produits de régimes spéciaux et l'utilisation des droits antidumping. Des efforts supplémentaires sont apparemment essentiels pour soutenir la stratégie de développement orientée vers l'extérieur que le gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre. Les autorités brésiliennes utilisent souvent l'argument des distorsions existant dans les pays développés, notamment sur des marchés sensibles comme l'agriculture ou la sidérurgie, pour justifier leur propre politique commerciale. De fait, la protection dont bénéficient les produits agricoles dans les pays de l'OCDE s'est chiffrée à 361 milliards de dollars en 1999, soit approximativement 1.4 pour cent du PIB en moyenne sur la zone OCDE (OCDE, 2000c)<sup>71</sup>. Ce chiffre est égal à environ deux fois le montant des exportations agricoles des pays en développement à destination des pays de l'OCDE. Le Brésil et les autres marchés émergents sont favorables à une nouvelle libéralisation des échanges. Dans ce contexte, le maintien d'un certain degré de protection peut être une arme dans la négociation. Mais le poids mort que constituent les pertes subies par les pays riches du fait des distorsions de leur propre politique peut-il réellement être supporté par les pays en développement ?

### ***La politique industrielle fédérale est devenue moins importante***

Après la libéralisation des échanges, l'intervention de l'État dans la production sectorielle a sensiblement diminué, les engagements nés des accords internationaux et la pression budgétaire résultant de l'ajustement budgétaire n'étant pas les moindres des raisons. Le gouvernement a adopté une approche plus horizontale. Une contraction dans la dispersion tarifaire, qui réduit le champ des distorsions intersectorielles, le confirme. Il existe toujours quelques politiques sectorielles notamment pour l'acier, les véhicules automobiles, les avions et la construction navale mais elles sont progressivement éliminées.

Dans le secteur automobile, la régulation des échanges a été réduite comme prévue en décembre 1999. Les programmes établis pour la production d'alcool et la construction de matériel informatique ont été eux aussi progressivement supprimés. L'intervention de l'État dans le secteur agricole a diminué ; les programmes d'aide, qui consistent essentiellement en un soutien des prix minimum et un crédit rural à des taux préférentiels, sont ciblés sur les agriculteurs à faible revenu. Dans le secteur de l'énergie, le processus de privatisation des installations de production électrique a attiré des investissements privés considérables et un cadre réglementaire a été mis en place en 1998 (voir ci-dessous). L'État reste profondément engagé dans le secteur pétrolier à travers la compagnie nationale *Petrobras*, en dépit du rôle grandissant des investisseurs étrangers dans le secteur. Il y a eu une certaine libéralisation du secteur des services, notamment dans le domaine des télécommunications et des services financiers.

Dans ce contexte, la focalisation de la politique industrielle s'est déplacée au niveau des différents États. Certaines régions encouragent activement la création de grappes industrielles spécifiques, qui sont destinées à jouer le rôle de locomotives régionales et à déclencher des économies d'agglomération. Le pôle de la chaussure dans l'État de Ceará et le pôle chimique de Bahia en sont des exemples. Ces politiques ont pris pour la plupart la forme d'incitations et d'exonérations fiscales. Elles ont exacerbé la « guerre fiscale » que se livrent les États brésiliens (voir chapitre II). Néanmoins, l'austérité budgétaire dans les États et les municipalités nécessaire pour maintenir un ajustement budgétaire global, et les projets de réforme de l'ICMS signifient que les administrations locales disposeront d'une marge de manœuvre limitée pour poursuivre ces politiques.

#### *La politique technologique est actuellement en redéfinition*

Étant donné le rôle fondamental que jouent les entreprises d'État dans l'innovation au Brésil, on a pu s'inquiéter de l'impact des privatisations (Dahlman et Frischtak, 1993). Les observations à cet égard sont mitigées. Une comparaison de l'activité d'innovation dans deux sous-ensembles d'entreprises effectuée pour 1994 et 1998 à l'aide de la méthodologie de l'OCDE décrite dans le Manuel d'Oslo, montre que les entreprises privatisées ont fait moins bien que le groupe de référence de toutes les entreprises (voir Pinto da Rocha et Tavares Ferreira, 2000). Toutefois, il est probable que les changements intervenus dans la composition de l'actionariat et l'organisation ont accru l'efficacité de l'effort d'innovation (voir ci-après). Dans les services d'utilité publique, la privatisation a entraîné une réduction des dépenses de R-D et une évolution vers les services technologiques (Cassiolato *et al.*, 1999). Le CEPTEL (centre de R-D d'Eletrobras) est également confronté à une diminution de ses ressources dans la mesure où certains de ses principaux bailleurs de fonds ont été rachetés par des entreprises étrangères, qui peuvent compter sur les laboratoires de leur société-mère.

L'agence du pétrole, l'ANP, a créé un programme sectoriel pour la R-D financé par les recettes provenant des redevances pétrolières. Ce programme, dont la production est estimée à 340 millions de BRL sur les quatre prochaines années, sera dirigé par le ministère des Sciences et de la Technologie et pourra également être adopté dans les télécommunications et d'autres secteurs.

### ***Quel est l'impact des impôts en cascade sur la compétitivité ?***

Nous avons signalé précédemment que les entreprises brésiliennes sont confrontées à un coût national spécifique appelé « *Custo Brasil* » (CNI, 1998). Ce coût englobe un grand nombre de choses, notamment un système juridique lourd, l'absence d'infrastructures appropriées et une forte pression fiscale. L'impact des impôts en cascade ou en chaîne sur la structure des coûts des entreprises brésiliennes en est un exemple particulier. Ces impôts ont pour beaucoup contribué à maintenir le montant du recouvrement des impôts et à accroître les recettes de l'administration fédérale (voir chapitre II). Ils sont en outre difficilement évitables et, de ce point de vue, aident les autorités dans leur lutte contre la fraude fiscale. Cependant, d'un point de vue théorique, ils sont également générateurs de fortes distorsions. Étant donné que ce type d'imposition a été aboli dans tous les pays de l'OCDE, à l'exception de rares cas de taxes locales mineures sur le chiffre d'affaires, aucune comparaison internationale de l'impact de ces impôts n'est possible.

Même au Brésil les estimations de l'effet global de ces impôts en cascade sont peu nombreuses. Il est difficile d'évaluer leur impact car ils majorent les coûts des entreprises à chaque étape de la production, affectant la structure globale de la production par le biais de la consommation intermédiaire. Bien qu'ils en soient encore à un stade préliminaire, de récents travaux (Pereira et Ikeda, 2001) ont permis la mise au point d'une méthode pour combler ce vide. Il s'agit d'une méthode itérative reposant sur un tableau des échanges interindustriels. Le premier effet des taxes sur le chiffre d'affaires ou les transactions (COFINS, PIS/PASEP et CPMF) est lié à leur taux moyen, soit environ 4 pour cent. Cet effet majore à son tour le coût de la production et il est supporté par les acheteurs des consommations intermédiaires qui répercutent ce coût sur leurs prix, et ainsi de suite. Après plusieurs itérations, l'effet cumulatif se stabilise et le nouveau tableau des échanges interindustriels enrichi fournit la base d'estimation de l'impact total des impôts en cascade sur les coûts.

En fin de compte, l'impact sectoriel de ces impôts dépend de la structure de la consommation intermédiaire. L'effet estimé des impôts en cascade sur les prix s'échelonne entre 10 pour cent environ dans les secteurs du fer et de l'acier, des pièces détachées automobiles ou des machines électriques et moins de 5 pour cent dans le secteur des services. Par conséquent, d'après ces résultats, l'impact sur la compétitivité des exportations est assurément important, toutes

choses égales par ailleurs. Néanmoins, l'impact sur la compétitivité sur le marché intérieur est plus ambigu, étant donné que l'incidence des impôts en chaîne est analogue, ou inférieure, à celle des droits de douane existants. Cela laisse à penser que les importations et la production nationale jouent à peu près à armes égales sur le marché intérieur. Dans ces conditions, toute tentative pour imposer de nouvelles taxes sur les importations aggraverait les distorsions et réduirait encore la compétitivité à l'exportation des entreprises brésiliennes en alourdissant le coût des consommations intermédiaires. La solution de ce problème passera par une réforme plus vaste de la fiscalité.

Les impôts en cascade ont eu des conséquences sur la structure de l'industrie. Les entreprises ont cherché à minimiser l'incidence de ces taxes en internalisant les différentes étapes du processus de production. Ce qui a eu tendance à encourager l'intégration verticale et à moins inciter les entreprises brésiliennes à recourir à la sous-traitance pour optimiser leur processus de production, comme cela s'est fait dans des pays de l'OCDE.

### **Privatisation et réforme de la réglementation**

L'effort de désengagement de l'État est intervenu au Brésil plus tard que dans les autres pays d'Amérique latine. Au début des années 90, dans un climat politique troublé, le désengagement a été plutôt erratique et les tentatives de stabilisation infructueuses. Avec le Plan Real, le gouvernement a commencé à donner aux plans de privatisation une priorité plus grande. La BNDES a joué un rôle central de coordination. Elle a réussi à préserver les privatisations de pressions politiques excessives. Globalement, la transparence du processus a été assurée. La privatisation a été utilisée pour ouvrir à la concurrence les monopoles juridiques ou de fait, mais la coordination des décisions a été parfois compliquée par le faisceau des participations reliant l'administration fédérale aux autorités locales. Le problème s'est posé en particulier dans le secteur de l'énergie où la privatisation s'est faite avant la mise en place d'un cadre réglementaire<sup>72</sup>. Ces faits se produisent alors que l'administration publique et judiciaire a encore besoin de réformes.

Les conséquences du vaste programme de privatisation sur la structure de l'actionariat ne sont pas encore stabilisées. S'il y a eu transfert du contrôle sur la base d'appels d'offres aux différents groupes d'investisseurs, notamment aux entreprises, banques et fonds de pension semi-publics, brésiliens et étrangers, les réformes destinées à ouvrir le marché financier restent en suspens (voir chapitre III).

### ***L'intervention de l'État a miné les performances des entreprises***

Au Brésil, le rôle de l'État dans le secteur des entreprises (tableau 33) et la taille du secteur des entreprises publiques (tableau 34) ne sont pas très différents de ceux d'autres grands pays. La montée en puissance du capitalisme d'État

Tableau 33. Les entreprises publiques brésiliennes dans une perspective comparative, aux alentours de 1990 : indicateurs qualitatifs

	Brésil	Argentine	Chili	France	Corée	Italie	Mexique	Espagne
Transport aérien	○	○	○	●	○	●	○	●
Banques commerciales	*	*	○	*	○	●	○	*
Électricité	●	●	*	●	●	●	●	*
Pétrole	●	*	○	*	●	●	●	*
Chemins de fer	●	●	●	●	●	●	●	●
Acier	●	○	○	●	●	●	○	●
Télécommunications	●	○	○	●	●	●	○	●
Tabac	○	○	○	●	●	●	○	●
Télédiffusion	○	○	○	*	*	*	○	*
Transport urbain	○	○	○	●	●	●	○	●
Alimentation en eau	●	○	●	○	●	●	●	●

Notes: ● relevant entièrement ou majoritairement du secteur public ;  
 \* mixte;  
 ○ relevant entièrement ou majoritairement du secteur privé.

Source : Goldstein (1999).

Tableau 34. Les entreprises publiques brésiliennes dans une perspective comparative : indicateurs quantitatifs

	Brésil		Économies industrialisées <sup>1</sup>		Économies en développement <sup>1</sup>		Amérique latine <sup>1</sup>	
	1978-85	1986-91	1978-85	1986-91	1978-85	1986-91	1978-85	1986-91
Part du PIB	5.0	8.6	4.5 <sup>2</sup>	6.0 <sup>3</sup>	10.4	11.0	9.0	9.2
Part du PIB non agricole	5.5	9.5	4.7 <sup>2</sup>	6.2 <sup>3</sup>	12.6	13.1	9.9	10.1
Part de l'investissement intérieur brut	26.3	15.2	8.9 <sup>2</sup>	6.2 <sup>3</sup>	26.9	20.5	24.1	15.6
Part de l'emploi	1.2	n.d.	n.d.	n.d.	4.9	4.8	4.3	4.0

1. Moyenne pondérée.

2. 1982.

3. 1988.

Source : Banque mondiale (1995), *Bureaucrats in Business*. New York, NY : Oxford University Press.

dans les années 50 a répondu au désir des prêteurs et donneurs étrangers de court-circuiter l'administration publique, jugée inefficace, et de concentrer de maigres moyens humains sur un nombre limité d'entreprises publiques relativement autonomes. L'intervention de l'État s'est faite dans trois grands domaines. A travers le rachat d'entreprises privées existantes, le secteur nationalisé a dominé l'offre de transports et de services d'utilité publique. Ensuite, l'État s'est approprié des droits exclusifs sur l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables comme le pétrole et le minerai de fer. Enfin, le gouvernement est intervenu

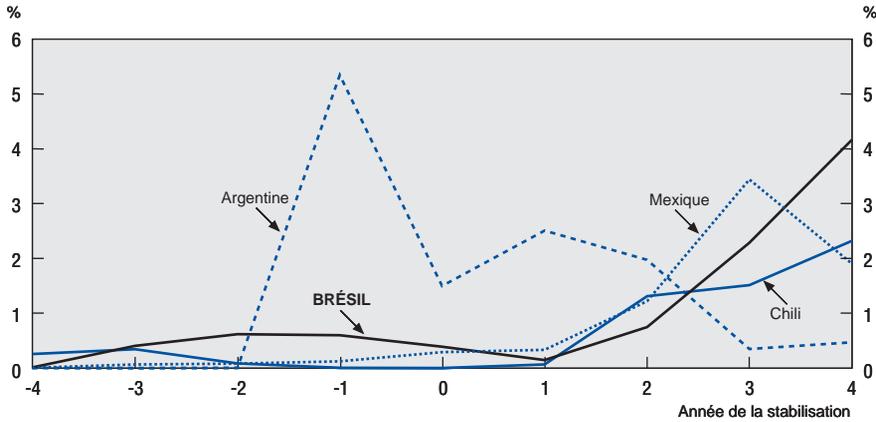
directement dans quelques industries stratégiques du secteur manufacturier comme la sidérurgie dans les années 40, la pétrochimie dans les années 60, l'électronique et l'aéronautique dans les années 70. Dans tous les cas, l'objectif de l'État n'était pas de maintenir une intervention autonome ni de concurrencer directement les entreprises privées, mais plutôt d'entretenir une triple alliance (*tripé*) avec des multinationales et des entrepreneurs privés locaux (Evans, 1979). L'exemple le plus connu est celui du GEIA de l'industrie automobile (*Grupo Executivo da Industria Automovel*).

Dans d'autres cas, *Petrobras* et *Embraer* (voir ci-après) par exemple, cette politique a permis l'émergence d'un cadre de gestionnaires techniquement compétents qui ont bénéficié d'une autonomie considérable pour la poursuite d'objectifs à long terme. La structure de type holding adoptée dans les secteurs des télécommunications, de l'électricité et du pétrole a permis de concilier les objectifs de flexibilité opérationnelle et de transparence financière. Mais ces efforts se sont dans une large mesure limités à quelques agences (pôles de modernité ou poches d'efficacité) et ne se sont pas étendus plus largement à l'ensemble de l'économie<sup>73</sup>.

Cependant, les résultats des entreprises publiques n'ont pas fait l'objet d'un suivi adéquat et les cadres du secteur nationalisé ont « développé une tendance naturelle à protéger leurs entreprises contre toute ingérence extérieure » (Treat, 1983), apparaissant souvent tout aussi intéressés à bâtir leur propre empire qu'à améliorer les performances de leur entreprise. Depuis le début des années 70, le gouvernement a implicitement légitimé ce comportement des gestionnaires publics en passant d'une ingérence ciblée sur certains secteurs clés à une assistance généralisée et sans discrimination. Après 1975, les objectifs des entreprises ont été subordonnés à la stabilisation macroéconomique par le biais des contrôles des prix et des droits de douane, et des limites imposées au financement sur les marchés nationaux et internationaux des capitaux. Les entreprises publiques ont été contraintes de faire approuver leurs plans d'investissement par le gouvernement ou (après 1985) par le Congrès. Dans ce contexte, la perte d'un sentiment très clair de leur mission et le flou des frontières entre entreprises publiques, entreprises privées et politiciens ont alimenté la corruption (Fleischer, 1997). Ainsi, le pouvoir oligarchique traditionnel a pollué les projets conjoints entre l'État et le capital industriel privé : « Les projets de transformation industrielle sont devenus pour l'oligarchie traditionnelle, désormais intégrée à l'État, des opportunités supplémentaires pour poursuivre leur propre programme clientéliste » (Evans, 1995).

### **La privatisation a démarré lentement...**

Le Brésil a fait exception au calendrier habituel du processus de privatisation (graphique 29). Les progrès initiaux en termes de stabilisation ne se sont

Graphique 29. **Produit de la privatisation en pourcentage du PIB<sup>1</sup>**

1. Pour le Chili, les données relatives aux années 0 et 1 (1984-1985) ne sont pas disponibles.

Source : OCDE (2000), Base de données sur la privatisation (sur la base de statistiques nationales) et Banque mondiale (2000), *Indicateurs du développement dans le monde*, sauf :

Chili : Dominique Hachetet et Rölf Lüders (1988), « Aspects of Privatization: The Case of Chile, 1974-1985 », document polycopié, Université catholique pontificale du Chili.

Mexique (1983-1992): Banque mondiale (1994), *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises*, partie V (tableaux 18-2, p. 410). New York, NY: Oxford University Press.

pas accompagnés d'un important retrait de l'État. Cela a reflété différents facteurs, notamment la réticence des responsables brésiliens de l'action publique à se désengager des grandes entreprises publiques qui étaient considérées comme des exemples d'entrepreneuriat national réussi et l'héritage positif d'une industrialisation intensive (chapitre I). Dans les années 80, une fuite des capitaux moins massive qu'au Mexique, par exemple, a protégé le Brésil de la pression en faveur d'une ouverture rapide du marché. La constitution de 1988 a aggravé les problèmes de fond en ajoutant de nouvelles rigidités à la gestion des entreprises publiques tout en augmentant la capacité de dépense des autorités locales (et des entreprises qu'elles détiennent). Les trois plus grosses entreprises publiques vendues durant cette période ont été Eletrosiderúrgica Brasileira, Aracruz Celulose et Caraíbas Metais (voir Cardoso, 1992). Le montant net cumulé des produits générés par le désengagement de l'État, par le biais de placements privés des actions, a atteint le chiffre modeste de 200 millions de dollars.

Une stratégie de privatisation à grande échelle a été annoncée en avril 1990 (*Programa Nacional de Desestatização*, PND). Ce plan, d'une grande portée, a régi la politique jusqu'en 2000. Le PND a établi un cadre juridique et réglementaire clair et transparent de désengagement de l'État, qui a été réalisé par le biais d'une série de mesures successives prises parfois en réponse à des

pressions nouvelles apparues au cours du processus de privatisation (tableau 35). L'existence de monopoles légaux de l'État dans un certain nombre de secteurs a nécessité d'adopter des amendements constitutionnels pour ouvrir l'actionnariat et l'accès aux secteurs des télécommunications, de l'électricité et du pétrole. Afin d'isoler les centres de décision techniques des pressions politiques, les responsabilités ont été fortement concentrées au sein de la BNDES, société publique mais fonctionnellement indépendante.

Dans un premier temps, la gestion du désengagement de l'État s'est révélée plus difficile que prévu, reflétant les difficultés financières de certaines entreprises publiques affectées à une vente immédiate, la présence d'actionnaires minoritaires (bénéficiant bien souvent d'un droit de préemption sur les actions détenues par d'autres actionnaires), mais aussi des facteurs politiques. En dépit de ces problèmes, le produit total de la privatisation en 1991-92 s'est chiffré à légèrement moins de 4 milliards de dollars, essentiellement dans les secteurs de la pétrochimie et de l'acier. Au cours des deux années suivantes, les privatisations se sont limitées au secteur manufacturier où l'ouverture simultanée de l'économie aux échanges extérieurs a été jugée suffisante pour garantir la concurrence. La restructuration préalable a impliqué des remaniements au niveau des directions, des suppressions d'emplois et une consolidation des bilans. Cette politique s'est heurtée à la résistance des syndicats, comme l'ont montré les 32 jours de grève chez CSN en 1990. Des entreprises ont été vendues aux enchères publiques (avec un prix d'offre minimum) sur la bourse de Rio, et vendues contre des titres d'emprunt publics fédéraux actualisés (tableau 36).

### *... pour s'accélérer après 1994...*

La privatisation s'est accélérée dès lors que les banques et les services publics (voir chapitre III) ont été mis en vente après 1994. Les privatisations ont également touché le niveau des États car les autorités locales ont passé avec le ministère des Finances des accords pour la restructuration de leur dette à condition qu'elles dégagent des excédents primaires plus importants et qu'elles vendent des entreprises publiques pour assurer le remboursement d'une partie de leur dette. Quelques changements importants ont été apportés au PND. La fraction minimum des paiements en numéraire a été portée à 40 pour cent. La première offre d'enchères cachetées a porté sur la société CERJ, détenue par le gouvernement de l'État de Rio de Janeiro.

Une étape a été franchie en mai 1997, lorsqu'un bloc stratégique de titres de CVRD, premier producteur mondial de minerai de fer, a été vendu à un consortium privé. Le gouvernement a fixé un plafond de 45 pour cent à l'actionnariat individuel et imposé au consortium dominant d'inclure au minimum trois entreprises ne pouvant vendre leurs actions pendant deux ans. Le maintien pendant cinq ans d'une golden share permettant à l'État d'opposer son veto à toute

Tableau 35. Principaux textes de loi et décrets sur la privatisation au Brésil

Loi 8031/1990	Stipule qu'un investisseur étranger ne peut acquérir plus de 40 pour cent des actions assorties de droits de vote, sauf autorisation expresse du Congrès.
Décret 99463/1990	Établit le Programme de privatisation brésilien (PND), qui couvre l'ensemble des sociétés directement ou indirectement contrôlées par l'État fédéral, ainsi que les sociétés du secteur privé qui, pour une raison quelconque, ont été reprises par l'État fédéral ; ne porte pas sur les sociétés menant des activités relevant de la compétence exclusive de l'État fédéral ; et crée le Comité de direction (CD) chargé de gérer à la fois les participations de l'État dans les sociétés promises à la vente (qui relèvent du Fonds spécial de privatisation du Brésil, FBD) et les opérations de privatisation.
Décret 99464/1990	Nomme la BNDES en tant qu'organe gouvernemental chargé de la gestion du FBD et établit la liste des sociétés à privatiser en priorité ; des ajouts pourront être faits à cette liste sur décision du président du Brésil.
Décret 915/1993	Réglemente l'autoproduction d'électricité.
Décret 1309/1993	Crée le réseau national de transport d'électricité (SINTREL).
Décret 1068/1994	Étend la portée du PND pour y inclure toutes les participations minoritaires détenues par des organes du secteur public, quels qu'ils soient.
Décret 1204/1994	Supprime tout plafonnement de la détention par des étrangers d'actions assorties de droits de vote, sauf indication contraire du gouvernement.
Loi 8884/1994	Loi sur la concurrence, qui scinde les responsabilités entre le SDE (au sein du ministère de la Justice) chargé des enquêtes, le SEAE (au sein du ministère des Finances) chargé de l'analyse économique, et le CADE (que la Loi rend autonome), investi du pouvoir décisionnel.
Mesure provisoire 841/1995	Remplace le CD par le Conseil national des privatisations (CND), composé de cinq ministres permanents, ainsi que (ponctuellement) de ministres techniques à compétences sectorielles, et du président de la Banque centrale, lorsqu'il est question de privatisations dans le domaine des services financiers.
Loi 8987/1995	Réglemente l'octroi (par appel à la concurrence sur la base du prix offert pour un tarif donné fixé par l'État) de concessions pour la fourniture de services publics ; fixe les bases du règlement de tout différend entre les autorités publiques et les titulaires de concessions par des procédures d'arbitrage.
Loi 9074/1995	Réglemente l'activité des producteurs d'électricité indépendants.
Révision constitutionnelle 7/95	Modifie l'article 177, paragraphe 1 de la Constitution, pour autoriser l'État fédéral à laisser des investisseurs privés accéder aux secteurs du pétrole et du gaz.
Révision constitutionnelle 8/95	Modifie la Constitution pour autoriser l'investissement privé dans les télécommunications, en limitant les participations étrangères à 49 % du capital.
Décret 2003/1996	Réglemente la production d'électricité par des producteurs indépendants ou pour la consommation individuelle.
Décret 2077/1996	Simplifie les procédures à suivre pour la privatisation de services publics.

Tableau 35. Principaux textes de loi et décrets sur la privatisation au Brésil (suite)

Loi 9295/1996 ( <i>lei minima</i> )	Met en place le Service de téléphonie cellulaire (SMC), qui peut être fourni par des titulaires de concessions en concurrence avec Telebrás, et ouvre aux investisseurs privés la fourniture de services à valeur ajoutée.
Loi 9427/1996	Crée l'Agence nationale de l'électricité (ANEEL) et définit les principales dispositions applicables aux concessions dans le secteur de l'électricité.
Révision constitutionnelle 13/96	Supprime le monopole d'État de la réassurance.
Loi 9457/1997	Modifie les lois de 1976 sur les sociétés et sur les marchés de titres, supprime l'obligation de procéder à une offre publique en cas de modification du contrôle d'une société cotée, limite les droits de retrait des actionnaires en désaccord, étend quelque peu les prérogatives de la commission de vérification des comptes, et renforce les droits de la Commission des valeurs mobilières (CVM).
Loi 9472/97	Crée l'Agence nationale des télécommunications (ANTEL) et définit les principales dispositions s'appliquant à la réglementation des services de télécommunications.
Loi 9984/00	Crée l'Agence nationale de l'eau (ANA) et définit les principales dispositions s'appliquant à la réglementation des services d'adduction d'eau et d'assainissement.

Source : Mis à jour d'après Goldstein (1999).

modification de la composition de l'actionnariat et au partage du produit de la privatisation entre le Trésor fédéral et le *Fundo de Restruturação Econômica* (FRE), créé pour financer les projets d'infrastructure ont apaisé les opposants politiques.

Une autre étape importante a été la vente par le gouvernement, en juillet 1998, de l'entreprise de télécommunications *Telebras* (tableau 37), qui a été considérée comme un véritable succès dans un secteur sensible des infrastructures. Une autre mesure symbolique a été la vente des actions de *Petrobras* et la suppression de son monopole dans la production et le forage pétrolier. On estime à 7 pour cent les réserves nationales mises à la disposition du secteur privé, mais il est important de noter que *Petrobras*, agissant seul ou allié à des entreprises privées, a fait des enchères agressives lors de la première adjudication de concessions d'exploration pétrolière (tableau 38). Alors que le gouvernement doit, de par la loi, détenir, une majorité de contrôle dans la société, en août 2000 quelque 250 000 brésiliens ont acheté une action *Petrobras* lors de la première vente d'une entreprise publique spécifiquement ciblée sur les petits porteurs. Le gouvernement a ainsi levé 4 milliards de dollars EU et ramené sa participation de 81.7 à 55 pour cent du capital votant. La privatisation, en décembre 2000, de l'ancienne banque de l'État de S. Paulo (BANESPA), qui a ouvert la voie à la privatisation d'autres banques des États, a marqué une autre

Tableau 36. **Les privatisations au Brésil, 1991-2000**  
Millions de dollars EU

	Nombre de sociétés	Paiements en numéraire	Émissions de titres fédéraux <sup>1</sup>	Dettes transférées aux nouveaux propriétaires	Total <sup>2</sup>
<i>Programa Nacional de Desestatização</i>					
1991	4	18	1 596	374	1 988
1992	14	31	2 370	982	3 383
1993	6	175	2 452	1 561	4 188
1994	9	1 415	551	349	2 315
1995	8	327	676	625	1 628
1996	11	3 055	1 025	669	4 749
1997	4	4 074	191	3 559	7 824
1998	7	1 654	1	1 082	2 737
1999	2	133	0	0	133
2000	1	7 670	0	0	7 670
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>18 552</b>	<b>8 862</b>	<b>9 201</b>	<b>36 615</b>
<i>Télécommunications</i>					
Téléphones fixes	4	11 970	0	2 125	14 095
Téléphonie cellulaire en bande A	8	6 974	0	0	6 974
Téléphonie cellulaire en bande B	10	7 613	0	0	7 613
Téléphonie cellulaire en bande D	3	1 334	0	0	1 334
Téléphonie cellulaire en bande E	1	482	0	0	482
Autres	4	421	0	0	421
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>28 794</b>	<b>0</b>	<b>2 125</b>	<b>30 919</b>
<i>États</i>					
1996-99	33	25 168	0	6 461	31 629
2000	6	2 751	0	289	3 040
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>27 919</b>	<b>0</b>	<b>6 750</b>	<b>34 669</b>

1. Comprend les émissions suivantes : SIBR, CP, OFND, DISEC, TDA, DIVEX, CEF, et NTN-M.

2. Comprend la cession d'intérêts minoritaires.

Source : BNDES.

étape symbolique. Comme le programme brésilien de privatisations n'a pas été réalisé sur la base d'un calendrier définitif de désengagements prévus, on ne peut que donner la liste des grandes entreprises restant à vendre (tableau 39).

### ... et a eu des résultats positifs

En dépit de l'accélération du processus de privatisation, le programme brésilien n'a pas été terni par une quelconque suspicion d'irrégularités ou de corruption. Le gouvernement a également fait bon usage du produit des privatisations, les imputant en résultat net dans les comptes publics. Celles-ci ont contribué à l'assainissement des finances publiques en réduisant la dette publique<sup>74</sup>. Les privatisations peuvent en outre contribuer à l'assainissement budgétaire par leurs effets positifs sur le service net de la dette et les soldes primaires (voir

Tableau 37. Privatisation du système Telebrás

Société	Prix, en millions de \$EU
<b>A. Téléphonie fixe</b>	
Telesp	4 967
Telecentro Sul	1 778
Tele Norte Leste	2 949
Embratel	2 276
<b>Total téléphonie fixe</b>	<b>11 970</b>
<b>B. Téléphonie cellulaire</b> (Servicio Móvel Celular, ou « bande A »)	
Telesp Celular	3 082
Tele Sudeste Celular	1 168
Telemig Celular	649
Tele Celular Sul	601
Tele Nordeste Celular	567
Tele Leste Celular	368
Tele Centro Oeste Celular	378
Tele Norte Celular	161
<b>Total téléphonie cellulaire</b>	<b>6 974</b>

Source : BNDES.

Tableau 38. Le cycle initial de privatisations au Brésil

Société	Blocs mis aux enchères		Bonus de signature (BRL)	
	Demandés	Obtenus	Offerts	Obtenus
Agip	4	4	172 661 222	172 661 222
Amerada Hess	2	1	11 612 926	8 174 414
BG	2	0	40 500 000	0
BP	1	1	3 918 147	3 918 147
British Borneo	2	1	5 930 006	1 632 561
Enterprise Oil	1	0	2 864 963	0
Esso	4	2	40 331 334	222 492 023
Kerr McGee	2	1	11 180 463	5 449 610
Mobil	2	0	19 370 367	0
Petrobrás	7	5	30 375 208	14 066 952
Shell	2	1	10 267 376	2 612 098
Texaco	6	3	70 178 260	44 478 105
Unocal Latin American Ventures	2	1	34 715 720	12 855 808
YPF	4	4	33 315 698	33 315 698

Source : ANP.

Tableau 39. Privatisations restant à effectuer, fin 2000

Société	Secteur
Cesp Paraná	Production d'électricité
Furnas	Production d'électricité
Eletronorte	Production d'électricité
Chesf	Production d'électricité
Manaus Energia	Production d'électricité
Boa Vista Energia	Production d'électricité
Saelpa	Distribution d'électricité
Cepisa	Distribution d'électricité
Ceron	Distribution d'électricité
Eletroacre	Distribution d'électricité
Cela	Distribution d'électricité
Celg	Distribution d'électricité
Embasa	Adduction d'eau et assainissement
Compesa	Adduction d'eau et assainissement
Caern	Adduction d'eau et assainissement
IRB	Réassurance
Ceagesp	Entrepôts
Codeba	Activité portuaire
SPU	Immobilier

Source : BNDES et OCDE.

chapitre II). Étant donné que le rendement de l'actif a été fortement négatif pour les entreprises publiques sur la période 1988-94, il a été rentable pour l'État de céder ses actifs pour rembourser sa dette (Giambiagi et Pinheiro, 1996).

En termes de performances, pour l'échantillon d'entreprises du secteur manufacturier vendues dans les années 80 et au début des années 90, la mutation a eu un impact positif sur un certain nombre d'indicateurs tels que la production, la productivité de la main-d'œuvre, la rentabilité et l'investissement (Pinheiro, 1996). En règle générale, l'emploi a chuté après la privatisation (tableau 40), bien que le niveau des salaires et autres avantages monétaires, de la participation aux fruits de la croissance et de la formation se soient améliorés<sup>75</sup>. A l'instar de ce qui s'est passé dans d'autres pays, la privatisation des télécommunications et l'ouverture du marché brésilien ont entraîné une augmentation rapide du nombre des abonnés de la téléphonie fixe et cellulaire, qui est passé respectivement de 22.1 à 35 millions et de 7.4 à 21.5 millions, entre 1998 et le milieu de l'année 2000.

La restructuration de *Petrobras* a été efficace. La nouvelle direction en place depuis 1999 avait pour mandat de reprendre en main une entreprise qui dans le passé avait pratiquement la bride sur le cou. Elle a permis d'améliorer de 24 pour cent le résultat par action, en dépit de passations importantes par pertes et profits pour apurer le bilan de l'entreprise<sup>76</sup>. Le redressement d'*Embraer* fournit une preuve supplémentaire de l'amélioration de l'efficacité grâce à la privatisation (encadré 21).

Tableau 40. **L'emploi dans un échantillon d'entreprises privatisées**

Société	Année de la privatisation	Secteur	Nombre de salariés lors de la privatisation	Nombre de salariés aujourd'hui <sup>1</sup>
Acesita	1992	Acier	7 462	4 247
A cominas	1992	Acier	6 479	3 906
Cosipa	1992	Acier	16 757	7 681
CSN	1992	Acier	18 162	9 400
CST	1992	Acier	4 892	3 622
Usiminas	1992	Acier	12 144	8 436
Embraer	1994	Avions	6 000	10 000
Cerj	1996	Distribution d'électricité	4 200	1 400
CRT	1996	Télécommunications	5 700	3 300
Light	1996	Distribution d'électricité	11 000	5 200
CPFL	1997	Distribution d'électricité	5 500	3 000
Eletropaulo	1998	Distribution d'électricité	11 000	5 800
Telefônica	1998	Télécommunications	22 000	14 500
Telemar	1998	Télécommunications	12 000	10 000

1. Estimations pour 2000, sauf pour les sociétés sidérurgiques où les chiffres renvoient à 1997.

Source : Maria Lúcia Amarante de Andrade, Luiz Maurício da Silva Cunha, et Guilherme Tavares Gandra (2000), « Restructuring the Brazilian Metallurgical Sector », *article photocopié*, BNDES ; Andrea Goldstein (2000), « From National Champion to Global Player : Explaining the Success of Embraer », *article photocopié*, Centre de développement de l'OCDE ; et « Ex-estatais mudam relação trabalhista e concluem cortes », *Valor*, 6 novembre 2000.

### **La privatisation a conduit à un modèle hybride de contrôle des entreprises**

Le capital des entreprises privatisées entre octobre 1991 et mai 1997 a été réparti entre des entreprises non financières (39 pour cent), des entreprises financières (20 pour cent), des investisseurs étrangers (18 pour cent), des fonds de pension (13 pour cent) et des particuliers (10 pour cent). Ce n'est qu'en mars 1996 qu'une offre conduite par des étrangers a remporté une privatisation, celle des chemins de fer *Malha Oeste*. La part des investisseurs étrangers a fortement augmenté depuis la fin de 1997, dans la mesure où ils sont habituellement les opérateurs techniques des consortiums qui ont pris le contrôle des entreprises de services publics. En octobre 2000, les capitaux étrangers représentaient 45,3 pour cent des recettes totales de la privatisation.

La privatisation a eu des effets mitigés sur le gouvernement d'entreprise. Les achats/ventes de blocs de titres constituent le type le plus courant de transfert de propriété, qui crée une discrimination négative à l'encontre des actionnaires minoritaires (voir chapitre III). En termes de part du PIB, les groupes d'affaires brésiliens, bien qu'importants, ont joué un rôle moindre que dans des pays comparables comme l'Inde, la Corée et le Mexique<sup>77</sup>. De nombreuses grandes entreprises brésiliennes demeurent des entreprises familiales. Pour des raisons tant politiques qu'économiques, la privatisation a conduit à des structures

**Encadré 21. Les résultats de la privatisation : le cas d'Embraer**

*Embraer (Empresa Brasileira de Aeronautica)* a été créée en 1969 pour des raisons de sécurité nationale. Au début des années 80, elle concevait et fabriquait des fuselages et procédait à l'assemblage final\*. Ses deux appareils vedettes étaient de conception locale, et la moitié de la valeur ajoutée provenait de pièces importées. Dans les années 80, la désorganisation macroéconomique conjuguée à une attention excessive portée à l'ingénierie par rapport au marketing et à une chute de la demande d'armes des pays du Moyen-Orient, ont durement frappé *Embraer*. Les délais se sont allongés, des commandes ont été annulées et certains fournisseurs spécialisés d'*Embraer* ont fait faillite.

La privatisation a débuté en décembre 1994 ; un consortium a acquis une participation majoritaire de 45 pour cent pour 89 millions de dollars EU. Le gouvernement a repris les dettes d'*Embraer* et conservé 6.8 pour cent des actions de la société. Des clauses insérées dans l'accord ont limité à 40 pour cent la participation étrangère et contraint les nouveaux propriétaires à attendre six mois avant de procéder au moindre licenciement. Les nouveaux propriétaires ont engagé un directeur extérieur et mandaté un consultant étranger pour élaborer les contrats de crédit-bail. La restructuration a comporté une réduction importante des effectifs (y compris de l'encadrement) qui est passé d'un pic de 12 700 en 1990 à 3 600 en 1995. Les travailleurs maintenus dans l'entreprise ont accepté des réductions de salaires et des horaires flexibles.

Après avoir repensé sa ligne de produits et conclu des accords de partenariat avec plusieurs fournisseurs européens et américains de composants aérospatiaux pour partager les risques, *Embraer* est devenu rentable en 1998. Les exportations ont représenté 95 pour cent de son chiffre d'affaires. La dévaluation de 1999 a dopé les ventes, mais elle a accru le coût financier des nouveaux emprunts et le montant à rembourser au titre de l'encours de dettes libellées en dollars. En 2000, la société était devenue le deuxième constructeur régional de jets après le canadien Bombardier (et le quatrième mondial) avec un chiffre d'affaires de 1.8 milliard de dollars et un résultat net de 238 millions de dollars EU. Ses effectifs ont augmenté pour s'établir à plus de 7 000 personnes. Bien qu'*Embraer* importe encore une proportion importante de ses facteurs de production, elle est également devenue le plus gros exportateur brésilien et, en 1999, elle a représenté 3.5 pour cent des ventes totales du Brésil à l'étranger. En novembre 1999, un consortium français a pris une participation de 20 pour cent dans son capital, valorisant *Embraer* à environ 1 milliard de dollars. En juillet 2000, les American Depositary Receipts (ADR) d'*Embraer*, dont chacun était représentatif de quatre actions préférentielles non assorties du droit de vote, ont commencé à être négociés sur la Bourse de New York.

L'amélioration de la gestion a largement contribué au redressement d'*Embraer*, libérant son potentiel en termes de savoir-faire accumulé et de synergies avec d'autres grandes entreprises comme Volkswagen, Ford et General Motors, implantées dans une grappe industrielle dans la vallée de Paraíba. Des institutions du secteur public comme la BNDES et le FINEP (qui fait partie du ministère des Sciences et de la Technologie) ont activement soutenu les activités de R-D d'*Embraer*. Une autre caractéristique importante a été l'octroi à *Embraer* du financement préférentiel des exportations par la BNDES (par le biais de BNDES-Exim) et Banco do Brasil (par le biais du crédit à l'exportation PROEX).

\* Pour un rappel historique et un exposé des évolutions récentes chez *Embraer*, voir Goldstein (2001).

Tableau 41. **Actionnariat des 100 plus grosses entreprises brésiliennes non financières**  
 Nombre d'entreprises, part en pourcentage des recettes totales des 100 premières sociétés  
 entre parenthèses

	Actionnariat dispersé	Contrôle mixte	Actionnariat familial	Capitaux publics	Capitaux étrangers	Coopératives
1990	1 (1)	5 (4)	27 (23)	38 (44)	27 (26)	2 (2)
1995	3 (2)	15 (11)	26 (17)	23 (30)	31 (38)	2 (2)
1997	3 (2)	19 (12)	23 (16)	21 (32)	33 (37)	1 (0)
1998	4 (3)	23 (19)	26 (17)	12 (21)	34 (40)	1 (0)

Source : Siffert Filho, N. et C. Souza e Silva (1999), « Large Companies in the 1990s : Strategic Responses to a Scenario of Change », *polycopié*, Département économique de la BNDES.

hybrides de gouvernement d'entreprise. Ces structures reposent sur des coalitions d'investisseurs, groupes nationaux et étrangers, banques publiques et privées, et fonds de pension semi-publics, dont aucun ne contrôle totalement l'entreprise (tableau 41).

En 1997-98, en particulier, certains cercles officiels ont commencé à craindre que le processus d'ouverture économique et de libéralisation n'aille trop vite et qu'une intervention accrue de l'État ne soit nécessaire (Goldstein et Schneider, 2000). Ces pressions ont conduit au renforcement du ministère du Développement, de l'Industrie et du Commerce extérieur. La crise de change de janvier 1999 a conforté la position de ceux qui, au gouvernement, étaient opposés à une nouvelle intervention de l'État. Le débat sur la structure de l'actionnariat des entreprises et le rôle des capitaux nationaux a refait surface en 2000 à propos de la vente de *Banespa* (voir chapitre III). Les opposants à la privatisation ont argué que *Banespa* est un important moteur de la croissance dans l'État de São Paulo, par les crédits qu'elle accorde aux petites exploitations et aux petites entreprises et par ses investissements dans des projets éducatifs et sociaux. Les responsables syndicaux ont argué qu'avec le changement d'actionnaire les priorités de *Banespa* pourraient changer radicalement. Une entreprise privée brésilienne a également suggéré d'introduire une forme quelconque d'aide publique pour soutenir les offres des banques brésiliennes et limiter la croissance des concurrents étrangers. Le gouvernement a néanmoins autorisé les banques étrangères à soumissionner pour le rachat de *Banespa* et tenu bon face à un front d'opposition très large allant de la gauche aux responsables des précédents gouvernements militaires. *Banespa* a été finalement vendue à une banque espagnole, ce qui a créé un précédent

important pour les banques demeurant dans la sphère publique. Cette vente a également mis fin à la renégociation de la dette entre le gouvernement fédéral et l'État de São Paulo.

Le gouvernement met en place un certain nombre de programmes destinés à élargir l'actionnariat, notamment un programme de la BNDES portant sur l'offre de crédit pour l'achat d'actions durant les privatisations, les premiers appels publics à l'épargne et les augmentations de capital. Les travailleurs ont également la possibilité de participer aux privatisations en utilisant l'épargne accumulée dans les FGTS (*Fundo de Garantia do Tempo de Serviço*), fonds dans lequel les salariés sont tenus de placer une partie de leur salaire pour se prémunir contre le risque de chômage. Les particuliers peuvent également acheter des parts de fonds mutuels *ad hoc* (*Fundos Mútuos de Privatização*), ou participer plus indirectement par le biais des fonds de pension complémentaires individuels (*Fundos de Aposentadoria Programada Individual*, voir chapitre II).

### **Politique de la concurrence et cadre réglementaire**

L'expérience des pays de l'OCDE laisse à penser qu'il est important d'assurer une cohérence des politiques structurelles. Avec la privatisation, la politique de la concurrence et la réglementation sont des éléments indispensables pour encourager la compétitivité du secteur des entreprises.

#### ***Le rôle de la politique de la concurrence se développe***

La loi sur la concurrence adoptée par le Brésil en 1994 ressemble aux lois sur la concurrence votées dans d'autres pays<sup>78</sup>. L'agence indépendante chargée de l'application de la loi est le CADE (*Conselho Administrativo de Defesa Econômica*) dont les membres sont nommés pour une durée de deux ans. De tous les organismes latino-américains de réglementation de la concurrence, le CADE est peut-être celui qui a le meilleur profil, tant au niveau national qu'international. Selon une étude des organismes de réglementation portant sur plusieurs pays, cette agence a été chaudement cautionnée, bien que son indépendance ait été questionnée<sup>79</sup>.

Le système brésilien est unique en ce sens que la loi sur la concurrence confère à deux autres organismes gouvernementaux, le SDE, du ministère de la Justice, et le SEAE, du ministère des Finances, un rôle majeur en matière de conseil et d'enquête. Les affaires sont d'abord soumises au SDE qui, avec l'assistance et les conseils du SEAE, mène les enquêtes préliminaires et applique la procédure administrative avant de soumettre le dossier et ses recommandations au CADE, qui prend la décision finale.

Les principales dispositions de la loi sur la concurrence s'appliquent à deux types d'activités susceptibles de restreindre la concurrence : les fusions et les pratiques anticoncurrentielles. Ces dernières incluent les accords anticoncurrentiels ou les actions concertées impliquant deux entreprises, voire davantage, ainsi que le

comportement anticoncurrentiel d'une entreprise unique en position dominante. Dans les premières années qui ont suivi l'adoption de la loi en 1994, le CADE a examiné plusieurs cas de comportement anticoncurrentiel avec pratique de prix abusifs, mais presque tous étaient une survivance de la loi sur la concurrence antérieure à celle de 1994. Plus récemment, le CADE et ses agences sœurs ont commencé à appliquer les principes généralement admis d'analyse de la concurrence aux dispositions de leur loi en matière de pratiques anticoncurrentielles, et à interpréter et faire appliquer leur loi sur la concurrence d'une manière qui soit plus conforme à celle des organismes de la concurrence d'autres pays. Les trois organismes ont en particulier donné un nouvel élan à la lutte contre les ententes, parallèlement à des initiatives similaires prises dans d'autres pays. Mais, à ce jour, le CADE n'a qu'un succès à son actif dans ce domaine : celui du cartel brésilien de l'acier.

Concernant les fusions, la loi de 1994 impose de notifier les accords dépassant certains seuils de taille ou qui aboutiraient à la prise de contrôle par une société de 20 pour cent ou plus d'un marché donné au Brésil. Toutefois, il n'est pas nécessaire de procéder à la notification avant la fusion ; la loi spécifie que celle-ci doit intervenir au plus tard dans les 15 jours après la fusion proprement dite. Cette procédure de notification post-fusion est inhabituelle et elle a entravé l'examen des fusions au Brésil. Bien que le nombre des fusions ait rapidement augmenté depuis 1994 et que les organismes de la concurrence aient consacré la majeure partie de leur temps et de leurs ressources à l'examen des fusions, le CADE est intervenu dans moins de 5 pour cent de toutes les fusions notifiées. Ce pourcentage est toutefois cohérent avec celui enregistré dans d'autres grands pays. Le CADE devrait consacrer moins de temps et moins d'efforts à l'examen des fusions qui sont neutres du point de vue de la concurrence, et libérer ainsi des ressources trop rares pour la poursuite plus productive des cas de pratiques anticoncurrentielles.

Globalement, la politique de la concurrence au Brésil doit être développée et renforcée. L'implication de trois organismes distincts dans l'application de la loi sur la concurrence présente certains avantages mais son coût est élevé, du point de vue de l'efficacité et probablement aussi de l'indépendance. Sur ces bases, une proposition récente d'une commission spéciale nommée par le président vise à consolider la politique de la concurrence par la création d'un organisme unique chargé de la politique de la concurrence et de la protection des consommateurs (ANC). Dernier argument, mais non le moindre, cet organisme encouragerait également la promotion de la concurrence dans d'autres secteurs de l'action des pouvoirs publics, notamment dans les fonctions exécutives, législatives et réglementaires.

### ***De nouveaux organismes de réglementation indépendants ont été créés...***

Après une certaine restructuration préparatoire (voir encadré 22), trois nouveaux organismes de réglementation indépendants ont été créés

## Encadré 22. Restructuration du secteur des télécommunications et de l'électricité

Le gouvernement fédéral détenait la majorité des actions assorties de droit de vote tant dans le secteur des télécommunications que dans le secteur de l'électricité. Les principales sociétés actionnaires étaient des holdings cotées en bourse dont les composantes étaient sous la tutelle des services de réglementation des ministères compétents, même si toutes n'étaient certainement pas comparables en tous points. Ainsi Telebrás contrôlait l'opérateur du réseau interurbain (Embratel) et tous les opérateurs régionaux à l'exception d'un seul, tandis qu'Eletrobrás ne représentait qu'environ 50 pour cent de la production totale (à travers ses filiales Furnas, Chesf, Eletronorte et Eletrosul, et la participation brésilienne dans le complexe hydroélectrique d'Itaipú) et un cinquième de la distribution (dont la moitié par le biais de Light à Rio de Janeiro).

Avant la privatisation, le Brésil était à la traîne par rapport au reste de l'Amérique latine en termes de lignes d'accès en service, de numérisation, de nombre de lignes par employé et de qualité du service. Le système favorisait la classe moyenne par rapport aux utilisateurs professionnels et aux classes les plus défavorisées : les abonnés étaient fortement concentrés en milieu urbain, la liste d'attente pour l'obtention d'une nouvelle ligne était si longue qu'un marché parallèle s'était développé, et une importante péréquation tarifaire s'est poursuivie en dépit d'un certain rééquilibrage des tarifs depuis le début des années 90. Dans le secteur des télécommunications, un plan directeur (PASTE), publié fin 1995, montrait les avantages de la concurrence et de la privatisation en réalisant l'objectif d'un quasi-doublement du nombre de lignes téléphoniques. Toutefois, la loi sur les télécommunications n'a finalement été approuvée par le Congrès qu'en juillet 1997. Telebrás a été complètement réorganisé : les 27 opérateurs ont été regroupés en trois holdings distinctes (dont l'une dessert l'État de São Paulo); la téléphonie mobile a été divisée en neuf opérateurs régionaux de la bande A en concurrence avec les concessionnaires privés de la bande B, et le transmetteur d'appels longue distance Embratel a été constitué en holding distincte. Le partage des recettes entre Embratel et les opérateurs implantés dans les différents États a été remplacé par une interconnexion sur la base du tarif pour les appels longue distance (soumise à une formule « RPI moins X »). Des augmentations futures de tarifs ont été fixées pour encourager les entrants potentiels sur ce marché à défier les titulaires. Depuis juillet 1999, les usagers sont en mesure de choisir un transmetteur d'appels longue distance.

Dans le secteur de l'électricité, le tarif national unique mis en place entre 1977 et 1993 pour l'ensemble des entreprises, et le système de compensation (CRC) destiné à opérer une péréquation des différentiels de prix et de coûts, revenaient dans la pratique à une réglementation du taux de rentabilité. Ils ont découragé les gestionnaires de rechercher l'efficacité dans la mesure où d'autres services publics en auraient touché les dividendes. Ils ont également découragé les investissements destinés à maintenir les approvisionnements énergétiques et à satisfaire une demande croissante (voir chapitre V). Les pertes d'énergie sont passées de 13 pour cent en 1990 à plus de 16 pour cent en 1996, et les pannes d'électricité étaient fréquentes. La réforme de 1993 a éliminé le CRC et autorisé les entreprises à fixer leurs propres prix sous réserve de l'approbation de l'autorité de réglementation. Un système de transmission (SINTREL) unifiant le réseau national a été également créé pour offrir un accès ouvert à tous les fournisseurs. Ce qui a permis de découpler les actifs d'Eletrobras.

depuis 1994 : ANATEL pour les télécommunications, ANEEL pour l'électricité et ANP pour le pétrole et le gaz (tableau 42). L'une des caractéristiques positives du système brésilien est le fait que le régime réglementaire est inscrit dans la loi ; il est donc difficile de le changer. Toutefois, il présente des lacunes juridiques, au niveau de la capacité des responsables de la réglementation d'avoir accès à l'information, de fournir aux entreprises des incitations à améliorer l'efficacité et d'instituer des mécanismes de protection contre les expropriations. Le délai nécessaire pour découpler les éléments du réseau et les services n'est pas précisé, des mécanismes explicites de règlement des conflits ne sont pas clairement énoncés et l'introduction d'une réglementation type pour la mise en concurrence des compagnies téléphoniques régionales n'a pas été prévue jusqu'ici.

Dans les autres secteurs, comme l'aviation civile, les transports, les chemins de fer et l'activité portuaire, les ministères continuent à exercer leur pouvoir de réglementation, bien que des propositions de création d'organismes indépendants soient actuellement en discussion. Après la privatisation du réseau ferroviaire brésilien, par ailleurs généralement considérée comme un succès, un certain nombre de problèmes importants sont apparus (Estache *et al.*, 2000). La coordination entre les autorités de réglementation est un dernier problème qui reste à clarifier. Les relations formelles entre le CADE et les autres autorités de la concurrence, d'une part, et les responsables de la réglementation au niveau sectoriel, d'autre part, sont actuellement établies. Les pouvoirs réglementaires doivent rester limités aux prix et aux normes, tandis que la responsabilité de l'application de la loi sur la concurrence à l'ensemble de l'économie doit être laissée au CADE<sup>80</sup>. Les autorités de la concurrence ont commencé à élargir leur action de promotion de la politique de la concurrence à l'intérieur d'autres secteurs du gouvernement.

Les ressources disponibles pour cette activité sont toutefois limitées. Cela sera particulièrement le cas si le CADE s'intéresse de plus près au comportement éventuellement anticoncurrentiel des entreprises nouvellement privatisées, potentiellement en situation dominante dans les industries de réseau, et aux entraves à la concurrence imposées par les administrations locales et des États. Le cas des chemins de fer illustre bien l'étendue du problème. Si aucun contrôle strict de la composition de l'actionnariat des chemins de fer privatisés n'a été imposé, la participation que chaque partie, prise individuellement, peut détenir dans une concession a été plafonnée à 20 pour cent. Mais cela n'a en rien limité le contrôle indirect ou les participations croisées pouvant aboutir à une concentration de l'actionnariat ou à des conflits entre différents usagers du rail.

Le cas de CVRD est à cet égard tout à fait éclairant. Cette entreprise détient une participation importante dans les chemins de fer et contrôle plusieurs ports dans des régions situées à proximité de ses mines. Les concurrents de CVRD dans tout un éventail de secteurs doivent utiliser les chemins de fer et les

Tableau 42. Les organismes de réglementation au Brésil

	ANEEL	ANATEL	ANP
<b>A. Caractéristiques du secteur réglementé</b>			
Type	Marché	Marché	Marché et secteur des entreprises du secteur étatique
Existence de monopoles	Au niveau du transport et de la distribution	Concurrence	Monopole d'État à intégration verticale
Concurrence	Au niveau de la production et de la distribution	Asymétrie de la réglementation pour favoriser les nouveaux arrivants	Limitée aux concessions de prospection. La concurrence existe surtout au niveau de la vente en gros et de la distribution
<b>B. Surveillance</b>			
Charte de bonne gestion	Oui	Non	Non
Interface avec la société	Médiateur présent au Conseil d'administration. Conseil de consommateurs	Médiateur indépendant. Conseil consultatif au sein de l'organisme	Médiateur
Ministère de tutelle	Ministère des Mines et de l'Énergie	Ministère des Communications	Ministère des Mines et de l'Énergie
<b>C. Structure de l'organisme</b>			
Loi	No. 9427, 26 décembre 1996	No. 9472, 16 juillet 1997	No. 9478, 6 août 1997
Création	6 octobre 1997	7 octobre 1997	14 janvier 1998
Régime	Indépendance dans le cadre d'un régime spécial	Indépendance dans le cadre d'un régime spécial	Indépendance dans le cadre d'un régime spécial
Objectifs	Réglementer le secteur de l'électricité en fonction des directives de l'administration fédérale	Réglementer le secteur des télécommunications et mettre en œuvre la Loi générale sur les télécommunications	Réglementer le secteur du pétrole et mettre en œuvre la politique nationale dans ce domaine
Conseil	directeur général et quatre administrateurs		
Directions	25 directions régionales	5 directions régionales	Fonctionnelles
Degré de protection	Interdiction de liens avec d'autres entreprises du secteur. Mandats de 4 ans décalés. Pas d'exemption sans motif, sauf au cours des quatre premiers mois. Douze mois d'interdiction d'exercer dans une entreprise du secteur après achèvement d'un mandat	Interdiction de liens avec d'autres entreprises du secteur. Mandats de 5 ans, pas de deuxième mandat. Pas d'exemption sans motif. Douze mois d'interdiction d'exercer dans une entreprise du secteur après achèvement d'un mandat, sauf pour les universitaires	Interdiction de liens avec d'autres entreprises du secteur, y compris dans l'année qui précède la nomination. Mandats de 4 ans décalés. Douze mois d'interdiction d'exercer dans une entreprise du secteur après achèvement d'un mandat
Nomination	Par le président, après approbation du Sénat	Par le président, après approbation du Sénat	Par le président, après approbation du Sénat
Budget	Loi de finances, droits et amendes	Loi de finances, droits et amendes, FISTEL	Loi de finances, droits et amendes, FISTEL

Source : Adapté de José Claudio Linhares Pires et Maurício Serrão Piccinini (1999), « A Regulação dos Setores de Infra-Estrutura n° Brasil », in Fabio Giambiagi et Maurício Mesquita Moreira (dir. pub.), *A Economia Brasileira nos Anos 90*, BNDES ; et Bernardo Mueller et Carlos Pereira (2000), « Credibility and the Design of Regulatory Agencies in Brazil », présenté à la Conférence annuelle de l'International Society for New Institutional Economics (ISNIE), Tübingen, 22-24 septembre.

ports en question pour acheminer leurs produits jusqu'à leurs clients. En outre, le CVRD a participé à pratiquement tous les appels d'offres pour l'attribution de concessions ferroviaires, et il détient à présent des participations majoritaires directes supplémentaires dans trois autres concessions au moins et une participation indirecte dans la plupart des réseaux restants. Le préjudice potentiel pour la concurrence est considérable. Le problème réglementaire n'est pas seulement de savoir comment ces problèmes doivent être traités, mais qui doit les traiter. En principe, les problèmes de discrimination par les prix ou de pratiques d'éviction doivent être gérés par l'autorité de la concurrence, le CADE, comme dans tout autre secteur.

*... mais la pratique réglementaire va se développer au fil des ans*

Dans un cadre institutionnel et juridique approprié, la pratique effective de la réglementation est importante pour attirer de nouveaux investissements dans les entreprises réglementées. L'expérience britannique, par exemple, montre qu'une liberté d'action excessive dans la fixation des tarifs peut conduire à la volatilité du cours de l'action, à des distorsions de l'investissement et à la récupération de la réglementation (situation dans laquelle l'organisme de réglementation confond l'intérêt public avec les objectifs des sociétés qu'il réglemente). Un autre risque peut venir de l'apparition entre l'organisme de réglementation et l'organisme réglementé de rapports d'adversité qui aboutissent à ce que la réglementation soit conduite à travers les médias et les tribunaux. Ce fut une surprise agréable de constater que certains investisseurs étaient disposés à participer à la privatisation des services publics avant la fin de l'année 1997, alors que le cadre réglementaire n'était pas encore en place. Mais l'incertitude a néanmoins découragé quelques-uns des investisseurs étrangers qui avaient initialement manifesté leur intérêt pour la privatisation des sociétés de distribution d'électricité<sup>81</sup> et elle a créé des difficultés ultérieures<sup>82</sup>. Une difficulté supplémentaire est associée à l'introduction de mécanismes de franchisage pour l'attribution des droits sur l'eau ; en effet, l'absence de tels mécanismes empêcherait la libre entrée et la viabilité à long terme de la concurrence tout en faussant les comparaisons avec d'autres sources d'énergie comme le gaz. L'Agence nationale de l'eau (ANA) a été créée en juillet 2000 ; l'un de ses principaux objectifs est de rationaliser l'utilisation de l'eau.

Un projet de construction de centrales thermoélectriques<sup>83</sup> utilisant du gaz naturel brésilien et bolivien (voir chapitre V et annexe V.1) est un autre exemple d'incertitude réglementaire. Les investisseurs craignent que les instances réglementaires ne les autorisent pas à répercuter les augmentations du coût du gaz sur une base mensuelle. Dans la mesure où le gaz est acheté en dollars EU, cela signifie que l'investisseur supporterait le risque d'une dévaluation du real. Mais la répercussion semi-automatique irait à l'encontre du processus de

désindexation qui a été l'élément clé de la désinflation depuis 1994. Si la répercussion est conforme à la régulation du taux de rentabilité, elle irait à l'encontre de l'approche du prix plafond actuellement adoptée par les autorités brésiliennes. Les mêmes préoccupations s'appliquent à la possibilité d'étendre la durée des contrats en amont pour les livraisons de gaz, ce qui risque de compromettre l'adoption de conditions plus concurrentielles sur le marché de l'énergie<sup>84</sup>.

Un autre sujet de préoccupation vient de ce que l'ANP n'a pas été en mesure de superviser correctement la déréglementation de la distribution de carburants. Les opérateurs du secteur de l'énergie se plaignent de ce que les instances réglementaires sont surchargées, ayant à traiter simultanément un grand nombre de projets. On estime que 10 pour cent au moins de l'essence vendue au Brésil est frelatée, c'est-à-dire contient des quantités d'alcool supérieures aux niveaux autorisés et des solvants chimiques nocifs pour l'environnement. Les pertes de recettes dues chaque année à la fraude fiscale sont estimées à environ 1 milliard de dollars EU<sup>85</sup>.

Dans le secteur des télécommunications, le jeu réglementaire est plus évolué. Les opérateurs des lignes fixes ont en général satisfait aux critères de performances, notamment parce que c'est une obligation pour pouvoir soumissionner pour les licences de deuxième génération. Il y a eu néanmoins quelques problèmes concernant la répartition du capital. En août 1998, ANATEL a demandé à Telefónica de céder sa participation de 85 pour cent dans un opérateur régional de services filaires, CRT, après que la société espagnole eut obtenu l'adjudication de la concession des services filaires pour São Paulo. L'instance de réglementation a reporté le délai à maintes reprises et nommé un actionnaire minoritaire pour diriger la société, mais les discussions ont abouti à une impasse et le gouvernement a été contraint de prendre le contrôle de CRT. Cette situation exceptionnelle a montré ce qu'il en coûte de ne pas nommer d'arbitre pour régler les différends. A ce propos, des discussions sont en cours pour introduire des procédures d'arbitrage pour le règlement des différends sur le marché de l'énergie.

## V. Adapter la croissance à long terme aux dimensions sectorielles et sociales

Les chapitres précédents ont analysé les principaux maillons macro-structurels nécessaires pour assurer une croissance durable au Brésil. En dépit des difficultés d'estimation rencontrées, faute de séries macroéconomiques longues, les études récentes donnent à penser que la croissance potentielle du PIB est de l'ordre de 3.5-4.5 pour cent par an, selon des hypothèses raisonnables de croissance de la productivité totale des facteurs (voir, par exemple, BCB, 2000*b*). Le haut de cette fourchette de croissance potentielle du PIB a en fait été atteint en 2000. Le maintien d'un tel résultat à moyen terme posera des problèmes particuliers à certains secteurs clés qui n'ont pas encore été traités dans la présente Étude. Le premier de ces secteurs est l'agriculture, compte tenu de son poids dans l'activité économique et l'emploi. Elle est appelée à contribuer pour beaucoup aux recettes d'exportation et à l'accroissement de la productivité, ce qui aidera à maintenir une croissance élevée sans donner lieu pour autant à des déséquilibres extérieurs excessifs. La réforme agraire a aussi des conséquences sur le plan social. Le second secteur est celui de l'énergie. La difficulté de garantir une offre énergétique suffisante, notamment d'électricité, pourrait vite peser sur la croissance. Jusqu'ici, le Brésil a enregistré des niveaux remarquablement bas d'émissions de carbone, mais la situation pourrait changer si la demande d'énergie est telle qu'elle entraîne une utilisation accrue des combustibles à plus forte teneur en carbone. C'est là un problème particulièrement délicat, étant donné que l'électricité est aussi une question d'ordre social au Brésil. Enfin, une croissance durable permettrait d'accélérer le développement social, mais le Brésil doit également se doter des politiques sociales adéquates pour valoriser son capital humain, notamment en investissant dans l'éducation et les soins de santé.

### La réforme dans le secteur agricole

L'agriculture est un secteur essentiel de l'économie brésilienne, avec 17.7 pour cent du PIB en 2000 et 22 pour cent de l'emploi en 1999. Les produits agricoles et les produits alimentaires transformés constituent quelque 35 pour

cent des exportations de marchandises. Pour que son potentiel se concrétise, l'agriculture devra asseoir en partie sa croissance sur une utilisation plus intense des ressources. Le Brésil est doté de vastes étendues de terres et d'un climat diversifié qui se prête aussi bien aux cultures des pays tempérés qu'aux cultures tropicales ; les grandes cultures occupent aujourd'hui environ 50 millions d'hectares<sup>86</sup>. Selon une estimation prudente, il serait possible de doubler cette surface sans empiéter sur les forêts humides d'Amazonie ou sur d'autres zones écologiquement sensibles. Avec une telle extension, le Brésil pourrait renforcer sa présence déjà importante sur les marchés agricoles mondiaux. Le pays arrive d'ores et déjà au premier rang des exportateurs mondiaux pour le café, le sucre et le jus d'orange, au deuxième pour les graines de soja, et au troisième pour la viande bovine et les poulets.

Les possibilités d'amélioration de la productivité sont tout aussi importantes. Parallèlement à un secteur commercial dominant, le Brésil compte une multitude de fermes traditionnelles (pratiquant l'agriculture de subsistance et de semi-subsistance). D'après le recensement de 1995, les exploitations dépassant 1 000 hectares ne constituent que 1 pour cent du total, mais elles occupent 45 pour cent de l'ensemble des superficies cultivées. A l'autre extrême, la moitié de l'ensemble des exploitations (représentant approximativement 2.5 millions de ménages) disposent de moins de 10 hectares et n'occupent que 2 pour cent de la superficie totale. En outre, on estime à 5 millions le nombre de ménages sans terre<sup>87</sup>, y compris les occupants illégaux, les locataires, les métayers et les travailleurs ruraux salariés. Le développement du secteur non marchand est l'une des grandes priorités économiques et sociales. Il bénéficierait directement à la compétitivité de l'agriculture, en transformant quelques-uns des ménages agricoles traditionnels du pays en exploitants commercialement viables. Toutefois, alors que le Brésil est l'un des rares pays à pouvoir créer des millions d'emplois dans les zones rurales, il est important de noter que ces emplois supplémentaires ne seront pas tous créés directement par l'agriculture. D'une manière générale, la part de la main-d'œuvre et des autres ressources investies dans l'agriculture diminue avec la croissance économique, même si la taille du secteur augmente en chiffres absolus. Ainsi, le pays a besoin non seulement de développer son agriculture mais aussi d'adopter des politiques d'ajustement qui donneront naissance à des emplois non agricoles viables dans les zones rurales et qui atténueront les coûts de la transition.

Les défis à relever pour assurer la compétitivité de l'agriculture vont au-delà de la nécessité de développer le secteur de l'agriculture de subsistance. Dans les États méridionaux – Rio Grande do Sul, São Paulo et Paraná – l'agriculture de rapport est fortement mécanisée et elle est facilitée par une solide infrastructure. Elle se caractérise aussi par un coefficient élevé d'intrants, les taux d'utilisation d'engrais y étant comparables à ceux du Japon et de la Corée (entre 250 et 300 kg/ha). Pourtant, même dans ces régions, la compétitivité a été limitée par un

certain nombre de facteurs, notamment les contrecoups de divers chocs macro-économiques, les insuffisances du système financier et les politiques commerciales protectionnistes d'autres pays. Ailleurs, les contraintes pesant sur la compétitivité sont encore plus graves. La partie moins développée du nord-est, où se trouvent la plupart des fermes traditionnelles, est aussi moins bien dotée en ressources naturelles et souffre d'insuffisances fondamentales en matière d'accès au capital et d'infrastructures. Qui plus est, le secteur à vocation commerciale n'est pas exempt d'inefficiences. S'agissant des grands domaines (*latifúndia*), des achats fonciers spéculatifs ont débouché sur l'accumulation de terres qui ont été laissées en friche, alors que le long des frontières des zones agricoles, les acquisitions de terres et l'installation d'occupants illégaux ont régulièrement suscité des conflits (parfois violents) entre propriétaires et paysans sans terre.

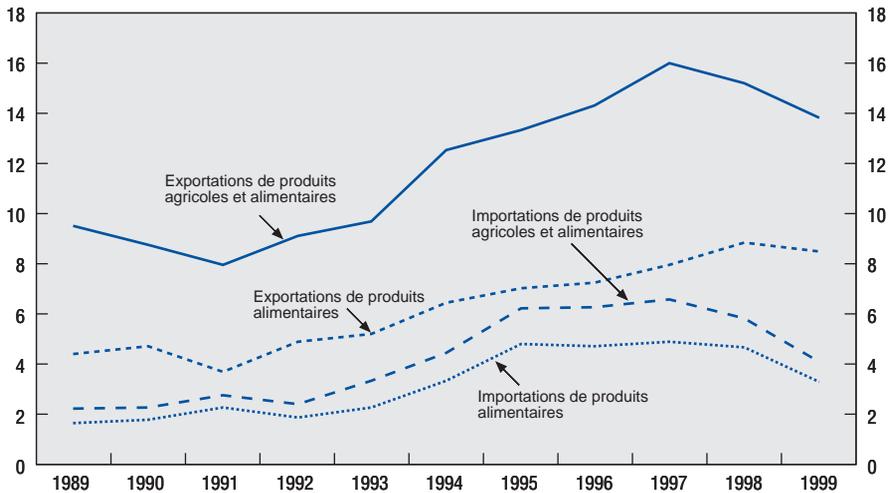
En bref, le potentiel du secteur agricole brésilien est énorme. La mesure dans laquelle il sera concrétisé dépend de la stratégie suivie pour répondre aux besoins de développement des paysans traditionnels et des personnes pauvres démunies de terres, ainsi que des actions de plus large portée prises pour améliorer la compétitivité du secteur.

### **La compétitivité du secteur agro-alimentaire**

La libéralisation du commerce intervenue dans les années 90 a conduit le Brésil à se fonder sur son avantage comparatif pour le choix de ses activités spécialisées et pour ses échanges. La culture des graines de soja a remplacé les cultures vivrières de base, riz et haricots principalement, et elle a transformé le Brésil en un gros importateur de blé. Dictée au premier chef par des pressions commerciales, cette réorientation a été bénéfique pour l'économie agricole. En dépit de l'instabilité macroéconomique qui régnait avant 1994 et en dépit aussi des retombées de la crise asiatique (qui avait fait fortement chuter la demande en 1997 et 1998), la production agricole a fait un bond de 40 pour cent au cours de la décennie. Et, malgré la modicité des prix internationaux, on s'attend à voir la production végétale progresser de 8 à 10 pour cent en 2000-01, avec des récoltes de céréales culminant pour la première fois à 90 millions de tonnes. Pendant les années 90, la croissance de la production animale (60 pour cent) a dépassé celle de la production végétale (30 pour cent), de sorte que les produits animaux (viande bovine principalement) représentent aujourd'hui 40 pour cent de la valeur de la production.

D'une manière générale, les exportations de produits agricoles et alimentaires ont affiché une solide croissance tout au long des années 90 (graphique 30). Les reculs de 1998 et 1999 ont vraisemblablement été compensés en partie en 2000 par la forte expansion de la production et par une remontée des prix des productions animales. Les importations de produits agricoles et alimentaires sont constituées à hauteur de plus de 80 pour cent par des denrées alimentaires transformées, le blé arrivant désormais en tête des importations de produits agricoles bruts.

Graphique 30. **Échanges de produits agricoles et alimentaires, 1989-1999**  
Milliards de dollars EU



Source : FAOSTAT.

La mise en place de politiques laissant jouer davantage les forces du marché a facilité la réalisation d'un certain nombre d'évolutions structurelles positives, par exemple : l'élargissement de la gamme de produits commercialisés (par exemple, graines de soja et viande bovine) ; le lancement de nouvelles cultures et la mise en valeur de nouvelles régions ; l'amélioration des techniques de commercialisation sur les marchés internationaux. Dans le même temps, ceux qui bénéficiaient auparavant de protection ont été contraints de s'adapter. Maintenant que le Brésil expose son secteur agricole à la concurrence, il importe d'étudier les facteurs spécifiques qui continuent de façonner la compétitivité internationale du pays.

### **Facteurs influençant la compétitivité des produits agricoles brésiliens**

La dévaluation du real opérée au début de 1999 aurait dû théoriquement donner une forte impulsion aux performances à l'exportation. En pratique, cet effet a été annulé par le repli des prix des produits de base, par l'élévation des coûts des intrants importés, ainsi que par le fait que les importateurs étrangers ont cherché à obtenir des rabais sur les prix des produits. La dévaluation a eu aussi un impact non uniforme sur la distribution des revenus : pour les petits producteurs qui ne vendent pas à l'exportation, elle s'est surtout traduite par un

renchérissement des prix des intrants. De plus, les exploitants agricoles ayant des dettes libellées en dollars ont vu le poids de leurs obligations financières s'alourdir.

La dégradation systémique des termes de l'échange de l'agriculture avec le reste de l'économie a eu un impact négatif sur les revenus agricoles. Parallèlement, l'agriculture a amorti les tensions inflationnistes dans l'ensemble de l'économie. Elle a joué un rôle de tampon à la fois en limitant l'impact des chocs externes sur la production et sur l'emploi, et en limitant l'inflation.

### *Politique agricole nationale*

Pendant cinquante ans, le gouvernement brésilien a centré sa politique intérieure autour d'interventions sur les prix du marché (les prix de certains produits bénéficiant d'un soutien, mais l'agriculture étant dans l'ensemble imposée). Depuis 1995 cependant, l'État s'est progressivement désengagé de l'achat et de la vente de produits agricoles. La libéralisation des politiques intérieures a diminué la nécessité de mesures à la frontière, ce qui a permis une réforme parallèle des politiques commerciales. Les principaux volets de la politique agricole actuelle du Brésil sont les suivants : octroi de crédits publics bonifiés, promotion des exportations agricoles et interventions limitées (ponctuelles) sur les marchés intérieurs. Les caractéristiques de ces programmes et leurs incidences sur la compétitivité sont décrites ci-après.

### *Crédit rural*

Les crédits ruraux bonifiés constituent l'élément le plus fondamental des interventions du gouvernement brésilien dans le secteur agricole. Pour l'essentiel, ces crédits sont canalisés de manière officielle à travers le Système national de crédit rural (SNCR). Ils sont attribués à hauteur de 30 pour cent environ dans le cadre du PRONAF (Programme national pour le renforcement de l'agriculture familiale), pièce maîtresse de la réforme agraire et des initiatives en faveur de « l'agriculture familiale ». Le taux d'intérêt demandé normalement par le SNCR est de 8.75 pour cent, mais il est ramené à 4 pour cent ou moins en faveur des agriculteurs répondant aux conditions requises pour obtenir des crédits du PRONAF. Les autres programmes de crédits bonifiés sont résumés dans l'encadré 23. Entre 1996 et 2000, le total des financements accordés aux agriculteurs et aux coopératives est passé de 6.3 milliards de BRL à un montant estimé à 13.8 milliards de BRL. Ces financements sont allés pour 65 pour cent à la constitution de fonds de roulement, 17 pour cent à l'investissement et 18 pour cent aux actions de commercialisation. La moitié de ces crédits provenaient des *exigibilidades*, à savoir l'obligation faite aux banques commerciales de réserver 25 pour cent du montant de leurs dépôts à vue aux prêts à l'agriculture (voir chapitre III).

### Encadré 23. **Les programmes brésiliens de crédit agricole et rural**

**Programme gouvernemental de prêts pour les produits de base (EGF) :** Ce programme facilite l'accès des exploitations et coopératives agricoles aux crédits de type commercial. Ces crédits sont gagés sur les produits agricoles livrés à des entrepôts accrédités. Le montant maximum du crédit ne peut dépasser 70 pour cent de la valeur des produits en entrepôts, valeur qui est calculée sur la base du prix minimum des divers produits. Le taux d'intérêt annuel porté par les prêts consentis par ce programme aux exploitants agricoles est actuellement de 8.75 pour cent.

**Programme gouvernemental de prêts pour les produits transformés :** Ce programme fonctionne de la même manière que le précédent destiné aux exploitants agricoles, mais il s'adresse uniquement aux transformateurs de produits agricoles dans le cadre du programme des prix de soutien minimum. Le financement est plafonné à 50 pour cent de la capacité de production des transformateurs, et ces derniers sont tenus de verser aux producteurs un prix qui soit au moins égal au prix minimum fixé par l'État. Comme dans le cas précédent, le taux d'intérêt des prêts est de 8.75 pour cent par an.

**Billets à ordre pour le monde rural (NPR) :** Le CPR offre une autre source de financement à l'industrie agro-alimentaire. Ce programme revêt une importance toute particulière étant donné que dans le dispositif destiné à l'agro-alimentaire et aux coopératives (voir ci-dessus), le montant du prêt est plafonné à 50 pour cent de la capacité de production des transformateurs. Techniquement, le CPR est un dispositif de billets à ordre liés à un engagement par les exploitants/coopératives de livrer leurs productions. Seuls en bénéficient le riz, le coton, le blé et le maïs. En outre, les transformateurs doivent apporter la preuve qu'ils ont versé aux producteurs un prix au moins égal au prix minimum. Comme dans les cas précédents, les crédits portent actuellement un taux d'intérêt annuel de 8.75 pour cent.

**Programme d'acquisition des produits par l'État (AGF) :** Ce programme offre des crédits aux exploitants qui vendent directement leurs produits à l'administration fédérale. Les produits éligibles sont le coton, le riz, les haricots, le maïs et le manioc. Les produits doivent être livrés dans des entrepôts accrédités, et être lavés, séchés et triés. La Société nationale d'approvisionnement alimentaire (CONAB), instance relevant du ministère de l'Agriculture (tout comme la CCC aux États-Unis), achète les produits offerts au prix minimum fixé.

**Programme d'enchères subventionnées (PEP) :** En principe, le PEP fonctionne sur le même modèle que le Programme de paiements compensatoires au titre des prêts (« Loan Deficiency Programme » – LDP) aux États-Unis. L'État s'emploie à soutenir les prix agricoles par un système d'intervention « à la marge », c'est-à-dire qu'il achète aux grossistes et aux transformateurs la différence entre le prix prévalant sur le marché et le prix minimum fixé pour un produit donné. Le dispositif ne s'applique qu'au blé, au maïs, au caoutchouc et au coton. L'État organise des enchères publiques pour établir la prime revenant aux acheteurs d'un produit donné. Ces acheteurs se mettent en rapport avec des producteurs désireux de vendre leurs récoltes au prix de soutien minimum fixé. Les coûts éventuels du transport des biens jusqu'au lieu de destination finale est à la charge de l'acheteur.

### Encadré 23. **Les programmes brésiliens de crédit agricole et rural** (suite)

**Contrats à option :** Par l'intermédiaire de la CONAB, le gouvernement fédéral propose un prix pour les récoltes de la campagne suivante, prix auquel les produits éligibles (blé, maïs, riz et coton) peuvent être vendus à l'État. Ces contrats ont pour point de départ le début de la campagne et viennent à échéance au moment de la campagne suivante. Ainsi, la période de remboursement coïncide avec le moment où l'offre se raréfie et où les prix sont censés remonter. Le prix d'exercice de l'option est fixé au-dessus du prix minimum correspondant. La CONAB prend à sa charge l'écart éventuel entre le prix d'exercice et le prix à terme.

**Équivalence en produits :** Dans le cadre du Programme de soutien des exploitations familiales (PRONAF), les petits producteurs bénéficient d'un accès à des crédits sur la base du concept d'équivalence, c'est-à-dire que les exploitants remboursent leurs emprunts en livrant un montant équivalent de produits. La valeur des produits livrés est calculée sur la base du prix minimum fixé par l'État. Comme le PEP, ce dispositif ne s'applique qu'à un petit nombre de produits, notamment le coton, le riz, le maïs et le blé. Le taux d'intérêt des prêts consentis aux petites exploitations familiales est actuellement très faible, de 4.0 pour cent, c'est-à-dire qu'il est fortement subventionné même si les crédits sont limités en volume.

**Le système de la BNDES :** Toutes les formes d'aides à long terme destinées aux producteurs et aux transformateurs de produits agricoles sont centralisées par la BNDES (Banque nationale pour le développement économique et social) et par l'Agence spéciale pour le financement de l'industrie (FINAME). Ces deux instances constituent ce qui est appelé le « système BNDES », bien que celui-ci ne soit pas propre à l'agriculture.

Les crédits privés s'étant virtuellement taris, les crédits publics sont de loin la principale source de financement d'un bout à l'autre du secteur agricole. L'absence de crédits privés s'explique pour l'essentiel par l'ampleur des créances douteuses, lesquelles se sont chiffrées l'an dernier à 13 milliards de BRL. Ces dettes s'étaient accumulées en grande partie avant la libéralisation des politiques intervenue en 1995, mais la situation s'était aggravée avec la crise qui avait précédé la dévaluation de 1999. Dans le climat d'incertitude qui entoure les prêts bancaires en général, les risques spécifiques associés à l'agriculture prennent plus de relief encore. Les marchés agricoles sont intrinsèquement instables et le Brésil exporte un certain nombre de produits dont les marchés mondiaux sont particulièrement volatiles (café et jus d'orange surtout). Qui plus est, la diversité des structures agricoles accentue le problème de l'asymétrie de l'information (les banques connaissent moins bien la solvabilité des exploitations que les

agriculteurs qui sollicitent des prêts). Les banques hésitent aussi à accorder des prêts parce qu'elles redoutent que, plus les dettes s'accroissent, plus le gouvernement sera tenté de les obliger de passer une partie de leurs créances par pertes et profits.

La raison d'être de ces programmes est de combler un vide en se substituant au secteur privé qui, sinon, ne traiterai pas le problème. Cette option est dangereuse à deux titres : le redéploiement du crédit risque de nuire aux autres secteurs et l'élément de subvention pourrait constituer un autre frein au développement des marchés financiers privés. Le second aspect est moins préoccupant, étant donné que la répugnance constante des banques à consentir des prêts semble tenir en substance aux faiblesses du système de crédit agricole et non à un élément de subvention excessif. Le gouvernement a pour politique de limiter les pressions implicites pesant sur la compétitivité.

- Promotion des exportations

La suppression, en 1997, de l'ICMS sur les produits primaires a fait disparaître les subventions implicites dont bénéficiaient les transformateurs en aval. La plupart des produits agricoles brésiliens destinés à l'exportation se prêtent à un certain stade de transformation préalable, de sorte que ce changement a imposé de profondes restructurations de la filière agro-alimentaire. Les graines de soja avaient été exonérées de l'ICMS deux ans plus tôt, en 1995. L'abrogation de ce système, qui instituait en fait des taxes différentielles à l'exportation (les exportations de graines de soja étant taxées, à l'inverse de celles d'huile et de tourteaux), a exercé une influence majeure sur le secteur du soja, les exportations ayant été réorientées sur les graines non broyées au lieu de l'être sur l'huile et les tourteaux de soja. En 1999, la part des recettes à l'exportation tirées de la filière du soja revenant aux graines non broyées atteignait 58 pour cent, contre 20 pour cent en 1995. Ce changement a fait apparaître au grand jour le manque de compétitivité des usines de broyage brésiliennes. La plupart de celles-ci sont techniquement dépassées, leur capacité n'atteignant pas le chiffre de 5 000 tonnes par jour jugé être le seuil minimal d'efficacité par les experts. Qui plus est, les taxes intérieures élevées (comparées à celles de l'Argentine) sont considérées par certains comme un élément dissuasif à l'encontre de l'investissement étranger direct qui pourrait permettre de moderniser les installations de broyage.

- Interventions sur les prix intérieurs

Les prix agricoles ont été dans une large mesure libéralisés, bien que les prix du marché bénéficient encore d'un faible soutien dans le cadre de la Politique de prix minimums garantis (PPMG). Ce programme se ramène aujourd'hui à un système limité d'interventions ponctuelles qui répond à des « situations d'urgence » du marché et qui dépend de la disponibilité de financements centraux.

En règle générale, les paiements se limitent aux aliments de base d'origine intérieure (riz et haricots, maïs, blé et manioc) et sont principalement destinés aux exploitants semi-commerciaux disposant d'excédents commercialisables. En 2000/2001, les paiements ont été concentrés sur le marché du riz, qui se trouvait avec des stocks de 2 millions de tonnes (dont une grande partie importée d'Argentine). En 2000, l'État a acheté 517 000 tonnes de riz, 93 000 tonnes de haricots et 3 000 tonnes d'autres produits végétaux.

L'échelle du Programme PPMG ayant été réduite, d'autres instruments d'action (à petite échelle) ont été mis en place. Le Programme d'enchères subventionnées (PEP, voir encadré 23) établit un système de prix minimums pour chaque région. Lorsque le prix du marché tombe au-dessous du prix minimum, l'État intervient à la marge en organisant une enchère subventionnée qui l'oblige à payer une prime égale à la différence entre le prix atteint au cours de l'enchère et le prix minimum. Les prix minimums sont maintenus à de faibles niveaux, tandis que l'encadrement strict des volumes de crédits publics limite les avantages revenant aux gros exploitants. Ainsi, les paiements au titre du PEP se sont chiffrés en 2000 à 76.4 millions de BRL et n'ont été accordés que pour le coton et le maïs.

Le tableau 43 indique les prix minimums *les plus hauts* fixés pour les principaux biens ayant fait l'objet d'interventions ces dernières années au titre soit de la PPMG, soit du PES. En 2000, le prix annoncé était de très loin inférieur au prix mondial en vigueur dans la totalité des cas.

#### *Politiques agricoles extérieures*

La mesure dans laquelle le Brésil pourra concrétiser son potentiel d'exportation trouve ses limites dans les politiques agricoles suivies dans d'autres pays (en particulier ceux de l'OCDE). Les problèmes principaux résident dans les obstacles au commerce érigés sur les marchés potentiels et dans le subventionnement des

Tableau 43. **Prix de soutien minimum les plus élevés annoncés, 2000**

	1995 (\$EU/tonne)	Prix de soutien, 2000		Prix mondiaux (\$EU/tonne)	Prix de soutien/ prix mondiaux (%)
		(BRL/tonne)	(\$EU/tonne)		
Coton	705	533 (8 pour 15 kg)	291	1 168	25
Haricots comestibles	403	467 (28 pour 60 kg)	255	n.d.	n.d.
Maïs	101	118 (7.1 pour 60 kg)	65	81	80
Riz	202	182 (10.92 pour 60 kg)	99	229	43
Soja	137	162 (9.7 pour 60 kg)	89	198	45
Blé	127	153	84	107	79

Source : Companhia Nacional de Abastecimento, Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

exportations pratiqué par les concurrents potentiels. Quelque 50 pour cent des exportations agro-alimentaires brésiliennes sont destinés à l'Union européenne, celle-ci étant le premier client du Brésil pour les graines de soja, le café, le jus d'orange et le tabac, autrement dit pour les cinq produits arrivant en tête des exportations à l'exception du sucre. Les États-Unis se situent en deuxième position, pour chacun des cinq premiers produits sauf les graines de soja. Le protectionnisme qui règne sur ces marchés est l'aspect le plus important.

Les droits de douane brésiliens sur les produits agricoles sont inférieurs à la moyenne de ceux des pays de l'OCDE et à ceux qui sont en vigueur sur les principaux marchés auxquels le Brésil cherche à avoir accès. En 1998, la moyenne arithmétique simple des droits, calculée sur l'ensemble des postes de produits agricoles, s'établissait à 14 pour cent. Il est difficile de faire des comparaisons valables en raison de la prédominance des droits de douane spécifiques dans les pays de l'OCDE mais, si l'on s'en tient uniquement aux droits *ad valorem*, la moyenne arithmétique simple dépasse 30 pour cent. Qui plus est, plusieurs pays de l'OCDE frappent les produits sensibles de droits élevés, de sorte que ces moyennes sous-estiment le degré véritable de protection.

S'agissant des graines de soja, l'estimation du soutien aux producteurs (qui chiffre la valeur des transferts aux producteurs) prévalant aux États-Unis (principal concurrent du Brésil) est passée de 4.5 pour cent en 1997 à 23.1 pour cent en 2000, lorsque les calculs sont effectués sur la base de la part des recettes agricoles brutes. Les graines oléagineuses entrent dans les pays de l'Union européenne en franchise douanière, mais les huiles végétales et les tourteaux d'oléagineux sont frappés de droits. Le marché du sucre jouit d'une protection particulièrement forte tant dans l'Union européenne qu'aux États-Unis, l'ESP s'étant établie à 48.9 pour cent et 47.1 pour cent respectivement. Dans les deux cas, le prix perçu par les producteurs est généralement trois fois supérieur au cours mondial. Cette conjugaison de soutien et de protection pénalise tout particulièrement les exportateurs brésiliens qui, en tant qu'exportateurs à faible coût, souffrent des attributions de contingents tarifaires allouées aux producteurs des Caraïbes dont les coûts sont plus élevés. Un autre marché sur lequel le Brésil estime possible d'exporter davantage est le marché américain du jus d'orange congelé, les États-Unis imposant un droit de 8.32 cents par litre (la moitié à peu près du prix mondial) afin de protéger les producteurs de Floride.

Le Brésil accuse un lourd déficit dans ses échanges agricoles avec d'autres pays du MERCOSUL. En effet, les exportations brésiliennes ne sont dirigées qu'à hauteur de 6 pour cent vers ces pays, alors que 65 pour cent de ses importations en viennent (d'Argentine surtout). Les principaux postes d'importation sont les aliments de base, le blé et le riz, dont la production est plus efficiente en Argentine. En 1999, le déficit net s'était chiffré à 2.7 milliards de dollars EU, soit 19 pour cent de l'excédent annuel de la balance des échanges agricoles.

Tableau 44. **Droits frappant les importantes exportations brésiliennes**  
Pourcentage

Produit	Pays		
	UE	Japon	États-Unis
Soja	0.0	0.0	0.0
Farine de soja	0.0	0.0	2.4
Huile de soja	7.0	25.0	7.0
Café en grains	3.3	0.0	0.0
Café soluble	10.5	12.3	0.0
Cuir	6.5	16.0	0.0
Chaussures	8.0	52.3	9.0
Tabac	21.5	0.0	2.7
Cigarettes	63.3	8.5 <sup>1</sup>	15.6

1. 8.5 pour cent plus 290.7 yen par millier de cigarettes.

Source : National Confederation of Agriculture (CNA).

L'abrogation de l'ICMS sur les produits primaires a contraint les secteurs en aval à se restructurer profondément. Mais ce rééquilibrage a peut-être été exagéré dans le cas de plusieurs des principaux produits d'exportation. Cela tient au fait que les baisses des droits sur les produits primaires ont été plus importantes que celles opérées sur les produits alimentaires transformés durant la période de mise en œuvre de l'accord d'Uruguay. Le tableau 44 indique les taux des droits auxquels sont assujettis les principaux produits exportés par le Brésil vers ses trois principaux débouchés (l'Union européenne, le Japon et les États-Unis). Dans un cas seulement (la vente de café aux États-Unis), le droit sur le produit transformé ne dépasse pas celui qui s'applique au produit primaire.

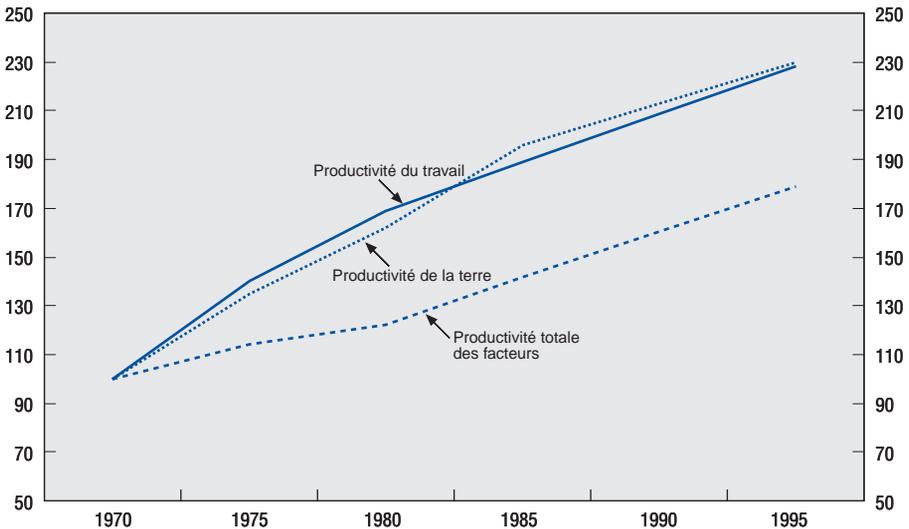
#### *Faiblesse des infrastructures*

L'insuffisance des infrastructures apparaît comme un problème majeur dans plusieurs domaines, les transports maritimes et les installations portuaires appelant en particulier des améliorations. Les États du sud du pays, qui assurent la plus grosse part de la production intérieure, sont généralement bien desservis par des systèmes de transport efficaces, alors que les États du Nord-Est souffrent d'un manque d'infrastructure symptomatique du sous-développement général de cette région. Dans les États centraux du *Cerrado*, où la production est en plein essor, l'infrastructure se développe elle aussi de manière rapide. Une enveloppe d'investissement se chiffrant entre 50 et 110 milliards de dollars EU est allouée au programme « PPA *Avança Brasil* », mais les fonds qui seront effectivement débloqués dépendront des disponibilités budgétaires et de l'ampleur des

cofinancements du secteur privé. L'insuffisance des infrastructures nuit bien évidemment à la compétitivité. Pourtant, dans la mesure où les nouvelles infrastructures suivent souvent le développement commercial, il est difficile d'établir une relation de cause à effet.

Le Brésil se caractérise par un secteur agricole diversifié, dont les différentes composantes ne présentent pas toutes le même degré de compétitivité. L'un des enjeux fondamentaux sera d'atténuer ces déséquilibres par l'élargissement des possibilités d'échanges commerciaux. Plusieurs obstacles jouant à l'encontre de la compétitivité brésilienne ont été recensés ci-dessus mais l'ordre de priorité des actions à entreprendre pour s'y attaquer devra être arrêté de manière pragmatique. Un examen des évolutions de la productivité totale des facteurs dans le secteur agricole entre 1970 et 1995 donne à penser que la productivité du capital a marqué des améliorations moins rapides que la productivité du travail et de la terre (graphique 31). Ce constat s'inscrit dans la ligne de la double priorité des autorités, à savoir poursuivre la réforme financière sur le plan intérieur et rechercher la libéralisation des marchés internationaux.

Graphique 31. Productivité totale des facteurs au Brésil, 1970-1995



Source : Gasques et P.R. da Conceição (2000).

## Les politiques de réforme agraire

Les politiques brésiliennes de réforme agraire ont pour ambition d'intégrer les ménages de petits paysans et les sans-terre au processus général de développement économique. Elles allient un objectif économique, créer des conditions économiques favorables dans les zones rurales, et un objectif social, redresser les inégalités de la structure de la propriété foncière. Elles s'organisent autour de trois grands volets : les politiques de colonisation des terres, l'ouverture de crédits bonifiés aux ménages de petits paysans, la perception d'une taxe foncière sur les terres économiquement inexploitées. Tout en étant axés sur les ménages démunis, ces programmes répondent à des objectifs spécifiques qui les distinguent des programmes plus généraux de protection sociale (pension et retraite). Les prestations sociales assurent aux ménages de retraités ruraux une pension mensuelle minimum (moins de 100 dollars EU après la dévaluation). Leur coût total (estimé à 10 milliards de BRL en 2000) dépasse celui de l'ensemble des initiatives en matière de réforme agraire.

Les programmes brésiliens de réforme agraire ont pour caractéristique commune de recourir à des instruments du marché pour rééquilibrer la propriété et l'utilisation des terres. Le programme de colonisation des terres (voir ci-après) relance le processus mis en place en faveur des ménages sans terre, mais le programme qui a le plus d'effet est le PRONAF, dont le but est d'inciter les petites exploitations à utiliser davantage de terres en améliorant leur rentabilité.

### *Politiques de colonisation des terres*

La confiscation des terres a été traditionnellement le principal instrument utilisé pour promouvoir la réforme agraire. En 2000, elle a permis l'installation de quelque 45 000 familles (42 pour cent de l'ensemble des installations). Toutefois, un rôle de plus en plus important est joué par le Crédit foncier (en fait, un simple mécanisme de crédit destiné à promouvoir la réforme agraire), qui avait été institué en 1996 dans le cadre d'un programme de la Banque mondiale. Après une phase pilote (qui a débuté en 1997, le Crédit foncier s'est transformé en un programme à part entière, doté d'un budget annuel de 350 millions de BRL, qui se transpose (en gros) en un programme décennal de 1 milliard de dollars EU (l'objectif étant d'accorder des prêts totalisant 200 millions de BRL). Dans le cadre de ce programme, un agriculteur (ou un groupe d'agriculteurs) soumet une offre pour recevoir de la terre. Celui (ceux) qui remporte(nt) l'enchère bénéficie(nt) des conditions les plus favorables de soutien au titre du PRONAF. En principe, ce programme laisse jouer les forces du marché et il évite les difficultés juridiques et politiques associées à la stratégie traditionnelle d'appropriation des terres s'accompagnant d'indemnisation. D'après les estimations gouvernementales, la réinstallation d'un ménage agricole coûte 40 000 BRL, mais la CNA (*Confederação Nacional da Agricultura*), un groupe de pression en faveur des exploitants agricoles commerciaux, prétend que la moitié seulement de ces ménages restent sur leur nouvelle terre.

### Crédit rural : le programme PRONAF

Lancé en 1995, le PRONAF est le fer de lance de la politique de développement rural du Brésil. Il s'agit surtout d'un système de crédit rural, bien qu'il dispose également de certains financements pour le développement des infrastructures et pour des actions d'assistance technique. Le PRONAF accorde des prêts subventionnés aux petits exploitants familiaux, propriétaires, locataires et métayers. Il vise également des associations et coopératives de production de petite taille. Les prêts peuvent servir à financer à la fois les coûts variables (semis et récoltes principalement) et les investissements consacrés à l'acquisition de machines, à des infrastructures légères et à des activités non agricoles (artisanat et tourisme rural).

La responsabilité du PRONAF a été transférée en 1999 du ministère de l'Agriculture au ministère du Développement agraire (MDA). Ce transfert a été décidé pour rendre le programme plus apte à aider les petits paysans ayant bénéficié de l'attribution de nouvelles terres dans le cadre du programme de réforme agraire. Depuis son démarrage, le PRONAF a pris une extension spectaculaire. Le tableau 45 indique le niveau des décaissements effectués depuis 1995 au titre du crédit rural, ainsi que les dépenses qui ont été consacrées depuis 1997 aux infrastructures et services. En l'an 2000, le montant des crédits ouverts s'est chiffré à 4.2 milliards de BRL répartis entre quelque 800 000 bénéficiaires.

Le PRONAF a connu un certain nombre de changements majeurs, l'accent étant mis sur une différenciation et un ciblage plus fins des bénéficiaires. Depuis 1999, les ménages agricoles sont divisés en quatre catégories, les ressources étant allouées séparément à chaque groupe. La catégorie A est celle des ménages agricoles auxquels des terres nouvelles ont été attribuées au titre du programme de colonisation des terres réalisé par le gouvernement (voir ci-dessus). Dans la

Tableau 45. Décaissements du PRONAF, 1995-2000

	Crédit rural		Infrastructure et services		
	Contrats (milliers)	Valeur (millions de BRL)	Municipalités bénéficiaires	Ménages bénéficiaires (milliers)	Ressources (millions de BRL)
1995	32	93	–	–	–
1996	333	650	–	–	–
1997	497	1 637	461	375	9
1998	710	1 815	712	479	88
1999	823	1 955	1 006	817	150
2000 <sup>1</sup>	1 600	4 240	1 018	828	152

1. Les estimations du ministère de la Réforme foncière pour 2000 se fondent sur les dotations budgétaires.

Source : Ministério do Desenvolvimento Agrário.

catégorie B entrent les exploitations les plus modestes (qui pratiquent en règle générale l'agriculture de subsistance). Dans les catégories C et D, on trouve les exploitations agricoles dont les revenus augmentent progressivement. Les définitions précises (en ce qui concerne le bornage des parcelles, par exemple), varient d'une région à l'autre. Dans chaque catégorie, les paysans peuvent obtenir un nombre limité de paiements, après quoi ils sont tenus de constituer un groupe. Les conditions dont s'accompagnent les crédits subventionnés deviennent de moins en moins favorables. Cette classification est résumée au tableau 46.

Le PRONAF, qui avait été mis au point avec le concours de la CONTAG (la Confédération des travailleurs agricoles), a pour caractéristique première de chercher à transformer les micro-fermes en exploitations « familiales » viables. Les conditions très strictes que les paysans doivent remplir individuellement pour être admis au programme sont conçues de manière à maintenir l'orientation du programme sur les petites exploitations et à éviter la fraude. Toutefois, la CNA préférerait pour sa part que le soutien soit ciblé sur la catégorie D, celle des exploitations dont le potentiel commercial lui paraît être le plus prometteur. Selon la CNA, le crédit rural est en fait une question secondaire pour les plus pauvres d'entre les pauvres, ceux qui ont le moins de chances de parvenir à une exploitation commercialement viable. Deux autres aspects sont également jugés préoccupants par la CNA : la condition exigeant que le ménage tire 80 pour cent

Tableau 46. **Classification des ménages éligibles au PRONAF**

	Catégorie de ménages			
	A	B	C	D
Caractéristiques	Soumis à la réforme agraire	Main-d'œuvre familiale	Main-d'œuvre familiale, plus revenu non agricole	Main-d'œuvre familiale, plus revenu non agricole et jusqu'à deux salariés
Revenu annuel brut	Pas de spécification	< BRL 1 500	BRL 1 500-8 000	BRL 8 000-27 500
Plafond de crédit	BRL 3 000-9000 35 % liés à des opérations agricoles	< BRL 500	BRL 500-2 000	< BRL 5 000
Taux d'intérêt	1.15 %	1 %	4 %	4 %
Rabais	40 % du principal	40 % du principal	BRL 200	–
Délai de remboursement	10 ans, 3 ans de différé d'amortissement	4 ans, 1 an de différé d'amortissement	2 ans	2 ans

Source : Ministério do Desenvolvimento Agrário.

au moins de son revenu d'une activité agricole (bien que la définition ait été élargie à d'autres services ruraux) et les limitations strictes relatives à la main-d'œuvre salariée. Même si le postulat est que les agriculteurs évolueront d'une catégorie de soutien à l'autre, ces dispositions peuvent apparaître comme une contre-incitation à la diversification des revenus et à l'emploi agricole.

Sur l'enveloppe budgétaire de 4.1 milliards de BRL allouée au PRONAF pour l'exercice 2000-01, la moitié seulement a fait l'objet de décaissements. Cette sous-utilisation des crédits tient semble-t-il principalement au fait que les paysans hésitent à s'endetter davantage, même à un taux d'intérêt de 4 pour cent. Le PRONAF reste néanmoins le programme de loin le plus important. Les crédits commerciaux se sont virtuellement taris, les mécanismes de micro-crédit (malgré une mise en œuvre restreinte) ne sont pas considérés comme appropriés au regard de l'échelle de l'intervention souhaitée, et le développement des systèmes de location des terres et de métayage apparaîtrait comme une régression sur le plan politique. Pourtant, le PRONAF peut être vu sous un jour optimiste : il a su s'adapter au fur et à mesure de son extension et il est devenu aujourd'hui un programme décentralisé, soigneusement conçu en fonction des circonstances régionales.

Le programme a une souplesse telle que, lorsque le moment viendra d'en évaluer les points forts ou les points faibles, il pourra être aisément adapté sur la base des enseignements tirés. Ces évaluations porteraient non seulement sur le PRONAF pris intrinsèquement, mais aussi sous l'angle du manque-à-gagner qu'il pourrait imposer à d'autres secteurs privés des crédits détournés au profit du secteur agricole.

### ***La nouvelle taxe foncière rurale***

Conformément au code foncier de 1964, les taxes frappant les propriétés agricoles augmentent avec la superficie possédée et diminuent avec la productivité des terres en question. L'impact de cette législation a été amoindri par une sous-déclaration des surfaces et une sur-déclaration de la productivité, ainsi que par la fraude fiscale directe. La nouvelle taxe foncière rurale (ITR) de 1999 est assise sur la valeur de la terre estimée selon les mêmes principes, mais elle s'efforce de combler les lacunes de la législation fiscale. Les principales caractéristiques de l'ITR sont les suivantes : des taxes progressives, pouvant aller jusqu'à un maximum de 20 pour cent, sur les domaines d'une superficie supérieure à 5 000 ha exploités à hauteur de moins de 30 pour cent ; un taux uniforme pour toutes les régions ; une disposition qui décourage les velléités des exploitants de scinder leurs terres pour payer moins d'impôt. De plus, l'Institut national de la colonisation et de la réforme agraire (INCRA) prend en compte les déclarations fiscales des propriétaires fonciers en cas d'appropriation des terres. Les propriétaires fonciers sont ainsi incités à ne pas sous-déclarer les terres qu'ils possèdent ou exploitent.

La taxe foncière rurale a des conséquences importantes pour l'environnement. Le Brésil compte 30 pour cent des forêts tropicales qui subsistent dans le monde. La transformation des zones forestières en zones agricoles a eu sur l'environnement des effets nocifs, qui avaient atteint leur apogée à l'époque où la colonisation spéculative de terres était très répandue. Les mesures mises en place pour limiter la colonisation de terres impropres à l'agriculture et pour réduire les achats spéculatifs de terres marginales devraient atténuer cette détérioration de l'environnement.

### **La croissance économique, un défi en termes d'énergie et d'environnement**

Au Brésil, la demande d'énergie a toujours progressé plus vite que la croissance économique, et la demande d'électricité plus vite encore. Étant donné les élasticités-revenus observées, si le PIB croît par exemple de 4 pour cent par an<sup>88</sup>, la demande totale d'énergie augmentera de plus de 5 pour cent et celle d'électricité de plus de 7 pour cent, tout cela dans l'hypothèse d'une offre et une infrastructure suffisantes pour répondre à la demande. Les investissements nécessaires dans le secteur énergétique ont été estimés à 10-11 milliards de dollars EU par an. Or, les pouvoirs publics ne seront pas en mesure de les assumer à eux seuls, et ils ont donc engagé une réforme du secteur énergétique destinée à attirer les capitaux privés et à faire baisser les coûts grâce à un renforcement de la concurrence.

La crise économique récente a retardé les réformes et le programme de privatisation a dû marquer le pas, en particulier dans le secteur de l'électricité (voir annexe V.1). Les investissements attendus ne se sont pas concrétisés, et le programme de construction de nouvelles centrales a pris du retard. Le gouvernement fédéral craint des pannes d'électricité lorsque l'économie renouera avec la croissance, en 2001-2002, et il met actuellement tout en œuvre pour favoriser la construction de nouvelles centrales au gaz naturel, en offrant des incitations aux constructeurs qui seront en mesure de commencer à produire avant la fin de 2003 (programme prioritaire d'électricité thermique). Ce programme s'inscrit plus largement dans le projet du gouvernement de diversifier ses sources d'énergie en faisant baisser la part de l'hydroélectricité et du pétrole pour accroître de manière substantielle la part du gaz naturel au cours des dix prochaines années. Dans une perspective de court à moyen terme, les centrales au gaz sont essentielles pour absorber l'excédent de gaz naturel importé grâce au nouveau gazoduc entre la Bolivie et le Brésil, pour lequel les marchés ne sont pas encore très développés. Si une certaine dose d'intervention des pouvoirs publics est quelquefois nécessaire dans la période de transition vers un marché de l'énergie totalement concurrentiel, le programme prioritaire d'électricité thermique a eu pour effet d'introduire une incertitude réglementaire fâcheuse à un moment où le gouvernement s'efforce d'attirer les investisseurs privés (voir le passage consacré à l'examen de la politique de la concurrence et du contexte réglementaire dans le chapitre IV).

L'intégration énergétique accrue avec les partenaires du MERCOSUL constitue une autre tendance qui aura des conséquences majeures sur le système énergétique brésilien. De nouveaux gazoducs et de nouvelles lignes de transport d'électricité sont en cours de construction entre les différents pays concernés et les échanges énergétiques régionaux vont sans doute augmenter fortement au cours des décennies à venir. Outre les retombées positives que ces échanges auront sur la stabilité politique régionale et sur l'intégration économique de cette région du monde, l'intégration énergétique aura probablement pour effet de réduire les coûts et d'accroître la sécurité de l'approvisionnement grâce à une utilisation plus efficiente des ressources naturelles de la région et à l'exercice d'une concurrence accrue sur un marché plus large.

Dans l'ensemble, l'environnement devrait bénéficier de cette évolution et de ces réformes. La pénétration du gaz ne devrait pas modifier radicalement la quantité de carbone produite par le système énergétique brésilien, parce que la diminution de la composante hydraulique sera compensée par la substitution du gaz au charbon (voir annexe V.1). Le total des émissions de CO<sub>2</sub> et les émissions de CO<sub>2</sub> par habitant resteront bien en deçà des niveaux observés dans les pays de l'OCDE. Les problèmes écologiques locaux liés à l'énergie, par exemple la pollution urbaine causée par les transports et l'industrie, seront également atténués par le remplacement du pétrole par le gaz. Si l'on a soin d'introduire des incitations commerciales adéquates (par exemple en ajoutant aux prix les externalités environnementales des hydrocarbures), l'énergie renouvelable (hydroélectricité, combustibles et carburants et électricité issus de la biomasse) devrait continuer à satisfaire une part importante des besoins en énergie du Brésil et préserver à la fois l'environnement mondial et local.

### ***Le système énergétique a peu d'impact sur l'environnement mondial***

Le système énergétique du Brésil, qui repose largement sur l'hydroélectricité et la biomasse, est l'un de ceux qui produisent le moins de carbone au monde (voir tableau 47). Ainsi, au Brésil, les émissions de carbone par unité d'énergie primaire offerte (ATEP) sont-elles inférieures de quasiment 30 pour cent au niveau moyen des pays de l'OCDE. Les émissions de CO<sub>2</sub> par unité d'électricité produite y sont plus de dix fois inférieures à celles de l'OCDE, et dans le transport routier, les émissions de CO<sub>2</sub> par Mtep consommées sont inférieures de 16 pour cent à celles de l'OCDE. En 1998, le total des émissions de CO<sub>2</sub> du Brésil (296 millions de tonnes) ont placé ce pays au 17<sup>e</sup> rang mondial, avec moins de 2 pour cent du total des émissions. En termes d'émissions de CO<sub>2</sub> par habitant, le Brésil se classe au 85<sup>e</sup> rang, avec 1.8 tonnes de CO<sub>2</sub> par habitant en 1998 (contre 10.9 tonnes en moyenne dans les pays de l'OCDE, 3.7 tonnes au Mexique et 3.9 tonnes en Argentine). Malgré une intensité énergétique relativement forte (la consommation d'énergie par unité de PIB y est supérieure à celle de plusieurs

Tableau 47. Principaux indicateurs d'énergie et d'émission de CO<sub>2</sub>, comparaisons entre le Brésil et quelques grands pays, 1998

	Brésil	Argentine	Mexique	Inde	Chine	Corée du Sud	Japon	OCDE Europe	États-Unis
ATEP (Mtep)	<b>175</b>	62	148	476	1.031	163	510	1.737	2.182
<i>Croissance annuelle en % 71-98</i>	<b>3.5 %</b>	2.3 %	4.5 %	3.6 %	3.7 %	8.9 %	2.4 %	1.2 %	1.2 %
ATEP par habitant (tep)	<b>1.1</b>	1.7	1.5	0.5	0.8	3.5	4.0	3.4	8.1
<i>Croissance annuelle en % 71-98</i>	<b>1.5 %</b>	0.8 %	2.0 %	1.5 %	2.2 %	7.5 %	1.7 %	0.7 %	0.2 %
Consommation d'électricité par habitant (kWh)	<b>1.939</b>	2.053	1.906	504	942	5.068	8.192	5.893	14.135
<i>Croissance annuelle en % 71-98</i>	<b>5.0 %</b>	2.8 %	4.3 %	5.5 %	6.7 %	10.8 %	3.0 %	2.4 %	2.0 %
Dépendance à l'égard des importations d'énergie (% des ATEP) <sup>1</sup>	<b>28 %</b>	-29 %	-54 %	13 %	1 %	83 %	78 %	35 %	22 %
Intensité énergétique (ATEP/PIB, tep/mille \$EU)	<b>193</b>	209	195	320	248	303	198	223	310
CO <sub>2</sub> par habitant (tonnes)	<b>1.8</b>	3.8	3.7	0.9	2.3	8.0	8.9	7.7	20.1
Intensité de carbone (CO <sub>2</sub> /PIB, tonnes/mille \$EU)	<b>326</b>	466	470	611	687	687	437	504	768
Intensité de carbone de la palette énergétique (CO <sub>2</sub> /ATEP, tonnes/tep)	<b>1.69</b>	2.23	2.41	1.91	2.77	2.27	2.21	2.26	2.48

ATEP : Approvisionnements totaux en énergie primaire.

1. Un chiffre négatif indique un pays exportateur.

Source : AIE.

pays européens de l'OCDE et égale à celle du Japon<sup>89</sup>), le niveau des émissions de CO<sub>2</sub> par unité de PIB est bien inférieur à celui de l'OCDE du fait de la faible intensité en carbone des sources d'énergie du Brésil.

Selon les estimations de l'AIE, le total du CO<sub>2</sub> produit par la consommation d'énergie atteindra 570 millions de tonnes d'ici 2020, soit presque le double de son niveau de 1998, ce qui portera les émissions de CO<sub>2</sub> par habitant à 2.7 tonnes, c'est-à-dire bien en deçà de la moyenne actuelle relevée dans l'OCDE qui est de 11 tonnes.

En fait, l'importance du Brésil en tant qu'interlocuteur majeur dans les négociations en cours sur les changements climatiques (voir encadré 24) dépasse largement la seule question des émissions de CO<sub>2</sub> produites par sa consommation d'énergie. Selon les sources, on estime en effet que les émissions de CO<sub>2</sub> provenant de la déforestation au Brésil sont de 1.5 à 3 fois supérieures aux

#### Encadré 24. **Le Brésil sur la scène écologique internationale**

Le Brésil est un interlocuteur de poids dans les discussions qui portent sur l'environnement mondial. En juin 1992, il a ainsi accueilli la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) qui a réuni à Rio de Janeiro les représentants de plus de 170 nations, 110 chefs d'État et 1 400 organisations non gouvernementales. En 1992, il a été le premier pays à signer la Convention sur le climat, qu'il a ensuite ratifiée en 1994. S'efforçant de résoudre les problèmes d'équité soulevés par la très grande diversité des émissions de gaz à effet de serre entre les pays développés et les pays en développement, le Brésil a été également le seul pays en développement à soumettre une proposition de partage des responsabilités lors de la Troisième conférence des Parties qui s'est tenue à Kyoto en 1997\*. Bien que la proposition brésilienne n'ait pas été adoptée par la Conférence des Parties, elle a ouvert la voie à l'introduction d'un Mécanisme pour un développement propre (MDP) qui constitue l'un des mécanismes internationaux de flexibilité introduits par le Protocole de Kyoto. Le gouvernement brésilien s'est penché tout particulièrement sur la manière dont les secteurs agricole et forestier pourraient contribuer à ralentir le changement climatique, dans la mesure où le Brésil possède 16 pour cent des forêts mondiales.

Le Brésil est par ailleurs signataire de plusieurs autres accords internationaux sur l'environnement, notamment le Protocole environnemental du traité de l'Antarctique, la Convention sur la biodiversité, la Convention sur la désertification ou encore la Convention sur la protection de la couche d'ozone.

\* On trouvera dans La Rovere, 2001 une présentation détaillée. Pour résumer, la proposition brésilienne prévoit de partager la responsabilité de la réduction des émissions de carbone entre les pays de l'annexe I de l'accord proportionnellement à leurs émissions de CO<sub>2</sub> cumulées depuis 1840, au lieu de leurs émissions annuelles en 1990.

émissions provenant de la combustion d'énergies fossiles<sup>90</sup>. Ainsi, reconnaissant le rôle de l'Amazone, qui constitue non seulement un immense puits de carbone, mais abrite aussi un dixième des espèces animales et végétales du monde, le gouvernement brésilien a-t-il, en 1996, adopté un Loi provisoire destinée à réglementer l'utilisation de la terre dans les zones forestières. Parmi d'autres mesures, cette loi interdit de poursuivre la conversion des zones forestières en zones agricoles dans le Nord et dans la partie septentrionale de la région du Centre-Ouest. Cette loi représente une nouvelle avancée dans la bonne direction, mais risque d'avoir fort peu d'effet dans la pratique, du fait des contraintes institutionnelles et des caractéristiques géographiques du pays.

*Les conséquences sur l'environnement sont bien plus importantes au niveau local*

Bien que les questions ayant trait à la déforestation et aux espèces en danger au Brésil aient un grand écho international, les problèmes écologiques les plus urgents du pays sont locaux et sont liés à l'urbanisation rapide et à la pauvreté : absence d'un système adéquat de collecte et de décharge des déchets solides, absence de systèmes d'égouts, mauvaise qualité de l'eau, pollution de l'air ou encore bruit. S. Paulo, deuxième plus grande ville du monde après Mexico, est également l'une des agglomérations les plus polluées au monde et connaît tous les problèmes que rencontrent bien d'autres métropoles lorsque la population croît plus vite que les infrastructures qui lui sont nécessaires. Il est à cet égard significatif que le secteur des transports devance maintenant le secteur industriel en tant de principale cause de pollution locale de l'air. A la fin des années 80, 50 pour cent du smog de la ville provenait des émissions des usines et l'autre moitié des gaz d'échappement des véhicules à moteur. En 2000, ces parts sont passées respectivement à 10 et 90 pour cent.

### ***Le Brésil a mis en œuvre des politiques et des programmes environnementaux d'avant-garde***

Le tableau relativement sombre de l'environnement au niveau local ne doit pas masquer le fait que le Brésil a su concevoir et appliquer avec succès quelques mesures et programmes d'avant-garde pour relever les multiples défis qui consistent à assurer la fourniture d'énergie tout en réduisant les conséquences sur l'environnement et en améliorant le niveau de vie de ses citoyens. Parmi les exemples, on peut citer l'utilisation de sucre de canne pour produire un carburant destiné aux véhicules à moteur (le Programme éthanol) ou encore la conception d'un modèle de planification urbaine et d'un programme de transport en commun à Curitiba.

Le Programme éthanol a été conçu à l'origine en réponse au choc pétrolier de 1973, afin de réduire la dépendance par rapport aux importations de pétrole. Il a permis d'économiser entre 1978 et 1990 18 milliards de dollars EU en devises (en dollars EU de 1990) (La Rovere, 2001), avec d'importants avantages

annexes au plan environnemental ou encore macroéconomique (voir encadré 25). L'utilisation d'un carburant issu de la biomasse a contribué à freiner la hausse de la pollution de l'air dans les villes brésiliennes, tout en contribuant à éviter beaucoup d'émissions de CO<sub>2</sub><sup>91</sup>. Ce Programme a par ailleurs permis la création de 720 000 emplois directs et de plus de 200 000 emplois indirects dans le secteur de la canne à sucre et dans la branche des véhicules à moteur.

L'expérience menée à Curitiba montre que le développement urbain peut se faire sans nuire à l'environnement (voir encadré 26). Curitiba était l'une des villes du Brésil dont le développement était le plus rapide dans les années 70, mais deux décennies de planification urbaine soignée et la conception d'un système de transport en commun très novateur, célèbre dans le monde entier, ont permis de détourner les habitants de leurs voitures. Ainsi, depuis 1974, le trafic a diminué de 30 pour cent tandis que parallèlement, la population doublait. Parmi les externalités positives de ce système, on peut citer la réduction très importante de l'utilisation d'énergie dans le secteur des transports, de la pollution de l'air au niveau local et des émissions de CO<sub>2</sub>.

### ***L'énergie, un secteur aux implications sociales considérables***

Au Brésil, la politique énergétique a toujours eu une forte composante sociale. Accroître l'électrification des zones rurales reste l'une des grandes priorités des pouvoirs publics dans un pays où de 15 à 20 millions de personnes n'ont toujours pas accès à l'électricité. La péréquation des tarifs de l'électricité et les subventions croisées dans le secteur pétrolier, conséquences d'une telle approche, ont amené le secteur de l'électricité au bord de la faillite et ont eu pour effet de réduire de manière substantielle l'efficacité du secteur des hydrocarbures, par exemple de générer des distorsions dans la structure du raffinage du pétrole. Réformer et privatiser le secteur de l'énergie devrait permettre au gouvernement de recentrer sa politique énergétique et serait l'occasion de réévaluer les instruments économiques les mieux à même d'en atteindre les objectifs sociaux. Le retrait de l'État du secteur de l'énergie devrait en principe libérer, voire générer, des ressources publiques qui pourraient être consacrées à étendre l'accès à des combustibles modernes pour les communautés ayant de faibles revenus et/ou géographiquement dispersées.

Les objectifs sociaux et régionaux, notamment le service universel et l'assistance aux consommateurs désavantagés, peuvent, en principe, être favorisés sur un marché de l'énergie libéral, à condition que ces objectifs soient clairement explicités et qu'ils soient financés sans exercer de distorsion sur la concurrence. L'exemple des programmes d'électrification rurale menés au Chili et en Argentine (PAGE/Banque mondiale, 2000) montre que des modes de subvention novateurs et transparents peuvent contribuer largement à accroître l'électrification dans les zones rurales à un coût minime pour les pouvoirs publics.

### Encadré 25. Le Programme éthanol brésilien

Depuis son lancement en 1975, le Programme éthanol brésilien constitue la plus grande application commerciale au monde de l'utilisation de la biomasse pour la production et l'utilisation d'énergie. Il a permis de montrer qu'il était techniquement possible de produire à grande échelle de l'éthanol à partir de la canne à sucre et de l'utiliser pour alimenter des moteurs. Depuis 1979, ce sont 5.4 millions de voitures à l'éthanol qui ont été fabriquées au Brésil. En 1998, les voitures fonctionnant à l'éthanol en consommaient 7.6 milliards de litres par an, 5.4 autres millions de litres servant à produire du gasohol, un mélange composé de 22 pour cent d'éthanol et de 78 pour cent d'essence. Ce mélange constitue le carburant standard utilisé par le reste des voitures du pays.

Les prix du pétrole ayant fortement baissé au milieu de la décennie 80, le programme a connu des difficultés financières. En fait, pour que l'éthanol constitue un produit de substitution intéressant du point de vue économique, il faut que le prix du pétrole atteigne au moins 30 dollars EU le baril, même dans la région de São Paulo où les distilleries sont les plus efficaces. Lorsque ce niveau a été à nouveau atteint en 2000, l'éthanol est redevenu un produit de substitution à l'essence rationnel. Cela étant, même avec un prix du baril élevé, il serait difficile de reprendre la production de masse de véhicules fonctionnant uniquement à l'éthanol. De fait, compte tenu des cours élevés du sucre sur le marché international, il est plus rentable d'utiliser la canne à sucre pour fabriquer et exporter du sucre plutôt que pour produire de l'éthanol (de nombreuses distilleries ont cette double possibilité).

Quoi qu'il en soit, le Programme éthanol a eu un grand avantage sur le plan de l'environnement : il a contribué à freiner la hausse de la pollution de l'air dans les villes brésiliennes, même si certaines externalités environnementales négatives sont associées à sa production dans les zones rurales. En outre, il a également contribué à modérer le changement climatique en réduisant de manière sensible le niveau de CO<sub>2</sub> émis par le secteur des transports brésilien.

Du fait de l'impact potentiel des hausses des cours du pétrole et des gains de productivité réalisés dans la production de l'éthanol (en particulier grâce à l'amélioration des techniques de fermentation et à l'utilisation de bagasse pour produire de l'électricité pouvant alimenter le réseau national), les perspectives de voir l'éthanol redevenir économiquement viable s'améliorent. Ajouter les externalités environnementales négatives au coût du pétrole contribuerait à faire de l'éthanol une option économique. Comme les émissions de CO<sub>2</sub> sont réduites par rapport à d'autres énergies fossiles, l'éthanol pourrait être intégré au Mécanisme pour un développement propre du Protocole de Kyoto. Selon ce mécanisme, toutes les économies correspondantes d'émissions de CO<sub>2</sub> pourraient être cédées aux pays industrialisés qui auraient la possibilité de les utiliser pour remplir leurs objectifs d'émissions en vertu de ce Protocole. La valeur économique de la production de l'éthanol au Brésil s'en trouverait ainsi renforcée.

### Encadré 26. **La ville de Curitiba : un exemple de développement urbain durable**

Le premier plan d'urbanisme de cette ville a été conçu dès 1943 par un urbaniste français, Alfred Agache. Dans ce premier projet, l'idée principale consistait à empêcher un développement anarchique de la ville sous la pression des taux de croissance de la population que l'on prévoyait élevés. De fait, entre 1950 et 1990, le nombre des habitants de Curitiba est passé de 300 000 à 2.1 millions.

En 1960, la ville a été divisée en unités, possédant chacune un système complet de circulation, une école élémentaire, un espace vert et un ensemble de règles pour l'occupation et l'utilisation des sols. L'Institut de planification urbaine (IPPUC) a été créé en 1965 en tant qu'organe composé de conseillers locaux chargés de suivre la mise en application de ce programme. Cette stratégie a bénéficié d'une certaine stabilité politique au niveau local.

En 1965, le taux de croissance de la population urbaine était de quelque 6 pour cent par an. Lorsque la zone centrale commença à donner des signes de congestion, un schéma directeur a permis de canaliser la croissance de la ville autour de cinq voies structurelles (ou axes de développement). Des infrastructures et installations furent créées le long de ces axes. L'une des caractéristiques principales de ce plan était la création d'un système de transport efficient, capable de se développer en même temps que la demande, ce qui a encouragé le développement urbain le long de ces axes. En dehors de ces voies structurelles, la construction était réglementée. Par exemple, les grands immeubles et bâtiments élevés faisaient l'objet de restrictions.

Ce schéma de planification se distingue également par le fait qu'il a privilégié des options peu coûteuses (grâce à des incitations économiques), au lieu d'engager des investissements dans des infrastructures financièrement très gourmandes. Par exemple, au lieu de construire un réseau de transport souterrain très coûteux, la ville a adopté un système de voies express réservées aux autobus permettant un accès rapide aux voyageurs (stations tubulaires avec paiement d'avance). Depuis 1974, un titre de transport unique permet d'accéder à l'intégralité du réseau de transport. Les entreprises privées opérant dans le cadre de ce système sont rémunérées au kilomètre et non par passager, ce qui les incite à desservir les zones les moins densément peuplées.

Il convient de signaler également la mise sur pied d'une « Bourse verte » (*Cambio Verde*). Comme le ramassage des ordures était assez coûteux dans les zones les moins développées, la municipalité a décidé d'échanger les ordures recyclables contre des paniers de nourriture ou des fournitures scolaires destinées aux enfants.

Il existe également un Organisme municipal du logement, qui facilite l'échange de permis de construction de logements (« potentiels de construction »). Dans certaines zones résidentielles en effet, le ratio d'occupation des appartements peut être augmenté en échange de terrain destiné à construire des logements à faible coût. Ce terrain est à son tour utilisé pour fournir des logements à des familles pauvres (moins de trois salaires minimum par mois). Ce mécanisme d'incitation

Encadré 26. **La ville de Curitiba : un exemple de développement urbain durable** (*suite*)

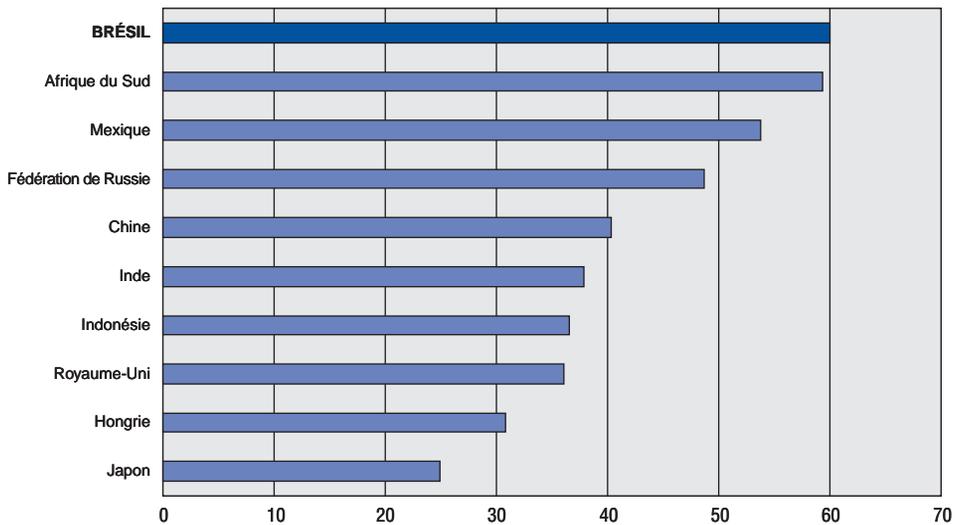
remplace l'ancien système fédéral de financement par l'État du logement social. D'autres mesures sont prévues pour préserver les immeubles ayant une valeur culturelle, historique ou architecturale. La conservation des espaces verts est également encouragée grâce à l'application de ratios de construction spéciaux et de limites de hauteur pour les immeubles. Par exemple, dans les zones les plus vastes, le plafond fixé pour la hauteur des immeubles peut être relevé en échange d'un versement effectué au profit d'un Organisme pour l'environnement et le bien-être, ou du don à la ville d'une partie d'un espace vert. Ces mesures d'incitation sont un moyen d'internaliser des externalités environnementales ou sociales.

### La dimension sociale : capital humain et inégalités

Les revenus sont très inégalement répartis dans toute l'Amérique latine, par rapport aux pays développés comme aux pays en développement, et cela est particulièrement vrai au Brésil (voir graphique 32). Au milieu de la décennie 90, le coefficient de Gini<sup>92</sup> du Brésil atteignait presque 0.6, contre environ 0.3 en Europe occidentale et 0.4 en Amérique du Nord (Székely et Hilgert, 1999). Bien que l'inégalité globale soit stable depuis 25 ans, le Plan Real (voir chapitre I) a eu des répercussions très importantes sur les revenus des plus pauvres. Entre 1993 et 1995, les revenus réels du décile le plus bas ont doublé, tandis que ceux du décile immédiatement supérieur progressaient de quelque 50 pour cent (Rocha, 2000). Cette progression ne s'est toutefois pas poursuivie entre 1996 et 1997, les revenus réels du décile inférieur ayant même légèrement reculé, même si l'on peut dire que globalement, les revenus sont restés stables dans toutes les tranches. Cela étant, un recul modeste de l'inégalité globale recouvre en réalité des améliorations significatives des inégalités rurales.

Malgré l'amélioration des revenus des plus pauvres observée dans la foulée du Plan Real, la répartition des revenus en valeur absolue reste très inégale : en 1999, dernière année pour laquelle des données sont disponibles, les 10 pour cent les plus riches de la population percevaient près de la moitié du revenu national, alors que la moitié la plus pauvre de la population ne représentait qu'un peu plus de 10 pour cent du revenu national. Sur cette fraction de la population, environ la moitié (soit quelque 46 millions de personnes) vivent en-dessous du seuil de pauvreté. Cela étant, l'une des caractéristiques positives de la pauvreté au Brésil est que ceux qui vivent en dessous de ce seuil n'en sont tout de même pas très éloignés. De fait, on estime qu'il suffirait de seulement

Graphique 32. Inégalité internationale : le coefficient de Gini



Source : Banque mondiale, WEI.

4 pour cent du PIB pour les hisser jusqu'à ce seuil, soit à peu près un quart des dépenses sociales du gouvernement.

La pauvreté et l'inégalité persistent au Brésil et ce, malgré des dépenses sociales très importantes de la part des pouvoirs publics. En plus des dépenses affectées au logement, à la santé et à l'éducation, le Brésil a un budget social qui recouvre des mesures destinées à soulager directement la pauvreté (programmes alimentaires et revenu minimum), des programmes concernant le marché du travail (notamment assurance-chômage et indemnités de licenciement, FGTS) et la sécurité sociale (notamment les retraites). Cependant, si certains programmes efficaces ont effectivement réussi à faire reculer la pauvreté, ils ne représentent qu'une partie infime du total des dépenses. La plupart des dépenses sont consacrées aux retraites, sont régressives et ont contribué à figer les inégalités de revenus (voir tableau 48). Cette répartition présente un autre désavantage : au Brésil, une grosse partie de l'emploi concerne le secteur informel, si bien que les personnes qui travaillent dans ce secteur ne bénéficient pas pleinement de la majorité des dépenses sociales.

Quelles que soient les régions, le recul de la pauvreté observé au cours des 25 dernières années s'explique pour l'essentiel par la réduction de la dimension des familles, et plus particulièrement par la diminution du nombre des

Tableau 48. **Dépenses sociales consolidées, 1996**  
Milliards de BRL

	Adm. Fédérale	Adm. des États et locales	Total	Part	Part des États
Sécurité sociale	63,5	16,6	80,1	51,1 %	20,7 %
Travail	3,8	0,2	4,0	2,5 %	5,0 %
Aide sociale	1,3	2,4	3,7	2,4 %	64,9 %
Éducation	7,3	24,9	32,2	20,5 %	77,3 %
Santé	13,8	11,6	25,4	16,2 %	45,7 %
Logement	1,7	9,8	11,5	7,3 %	85,2 %
Total	91,4	65,5	156,9	100,0 %	41,7 %

Source : FMI (novembre 2000).

enfants de moins de 14 ans (Barros *et al.*, 2000). Cela étant, la pauvreté et l'inégalité restent concentrées dans le nord et le nord-est du Brésil. Ainsi, quelque 50 pour cent de la population du Nord-Est vit en dessous du seuil de pauvreté, contre 15 pour cent dans le Sud. Or, ce résultat ne s'explique pas par des différences démographiques entre les zones. La dimension régionale de la pauvreté absolue suggère que toute solution passera par le transfert de fonds au sein même de l'État fédéral. On en trouve actuellement un exemple avec le programme rural des retraites, qui prévoit le transfert de fonds des États les plus riches vers le Nord-Est, qui reçoit environ huit fois plus qu'il ne contribue, mais l'extension de ce mécanisme aux pauvres situés dans des zones urbaines, qui sont concentrés dans les États les plus riches, pourrait générer des pressions fiscales significatives.

### **Politique sociale**

Au Brésil, le niveau des dépenses sociales est élevé si on le compare à celui de pays ayant un niveau de développement similaire, mais ces dépenses importantes ne se sont pas traduites par des avancées sociales tangibles. Si l'on prend un compte un certain nombre d'indicateurs fondamentaux de santé et d'éducation (espérance de vie, mortalité infantile, analphabétisme ou scolarisation), le Brésil, malgré des progrès récents, n'affiche encore que des résultats médiocres au niveau international. Certes, la difficulté d'effectuer des comparaisons entre pays est patente : les chiffres seuls ne peuvent rendre compte des différents niveaux de développement, et même lorsqu'ils sont ajustés pour refléter l'impact des différences de revenu par habitant, ils ne disent rien sur les conséquences des différents niveaux de l'inégalité. Enfin, il reste un problème lié aux dépenses privées dans ces domaines. Dans la mesure où elles sont impossibles à observer, et donc à prendre en compte pour effectuer des ajustements

permettant les comparaisons, les dépenses du secteur privé exercent une distorsion sur les indicateurs globaux qui s'en trouvent ainsi améliorés. Cela étant, la Banque mondiale a mené des études pour tenter de prendre en compte ces différentes distorsions ; ces travaux montrent qu'au Brésil, la mortalité infantile et l'analphabétisme des jeunes restent « excessives » (Banque mondiale, 2000a), et ces deux indicateurs sont particulièrement liés aux niveaux actuels des dépenses plutôt qu'aux niveaux passés.

Ce résultat donne à penser que le Brésil peut encore mieux faire pour que les dépenses publiques se traduisent en résultats tangibles. Outre qu'il est intrinsèquement important de relever la qualité des dépenses publiques, les efforts consacrés à améliorer la fourniture des services concernés pourraient également bénéficier aux plus pauvres et iraient dans le sens de l'objectif visé par les autorités, qui consiste à atteindre dans le futur des niveaux de croissance plus durables. De fait, il existe une certaine interdépendance entre les différents domaines des dépenses sociales (par exemple des enfants mal nourris ont des résultats scolaires plus médiocres) et entre ce type de dépenses, la fécondité et, en fin de compte, la taille et la nature de la force de travail.

Une grande partie des dépenses sociales publiques est consacrée à la sécurité sociale, en particulier les retraites. Ainsi, au Brésil, les sommes affectées aux retraites par les pouvoirs publics sont supérieures de plus de 35 pour cent aux dépenses consacrées à l'éducation, ce qui semble contradictoire avec le profil démographique : en 1997, le Brésil comptait en effet quelque 65 millions d'habitants de moins de 20 ans, contre moins de 10 millions de personnes âgées de plus de 65 ans. Les prestations versées dans la fonction publique et les retraites des secteurs public et privé (respectivement RJU et RGPS) constituent la plus grosse partie des dépenses de sécurité sociale, qui représentent elles-mêmes un peu plus de la moitié du total des dépenses sociales. Moins de 2½ pour cent du total des dépenses sociales sont affectés à l'aide sociale. L'administration fédérale, les États et les municipalités se partagent la responsabilité des dépenses sociales. Les États et les municipalités supportent en fait plus de 40 pour cent du total des dépenses sociales publiques. Le seul domaine véritablement réservé à l'administration fédérale concerne le marché du travail, essentiellement l'assurance-chômage.

#### *Mesures concernant les revenus*

- Retraites

Il existe des différences très sensibles entre les retraites gérées par les pouvoirs publics qui sont versées dans les secteurs public et privé (voir chapitre II). Dans la seconde moitié des années 90, la retraite moyenne dans le secteur privé représentait moins de deux fois le salaire minimum. Au cours de la

même période, les retraites moyennes versées aux fonctionnaires de l'administration fédérale étaient sept fois plus élevées, et celles versées aux fonctionnaires parlementaires plus de vingt-cinq fois supérieures (FMI, 2000). En outre, la subvention implicite par bénéficiaire versée par l'administration aux retraités du système RJU est 43 fois plus élevée que celle versée aux retraités du système RGPS. Il convient de souligner que ce système est fortement régressif. En outre, beaucoup de personnes peuvent percevoir des retraites alors qu'elles sont encore relativement jeunes. Ce facteur permet en partie d'expliquer pourquoi le Brésil consacre aux retraites du secteur public un tiers de plus que des pays comparables, compte tenu de sa pyramide des âges et de son niveau de développement (Banque mondiale, 2000a).

- Assurance-chômage et indemnités de licenciement

Le Brésil se distingue des autres pays d'Amérique latine parce qu'il s'est doté d'un système d'assurance-chômage (*seguro desemprego*). En 1998, des prestations ont ainsi été versées à plus de 6 pour cent de la population économiquement active, avec des prestations représentant en moyenne 1.6 fois le salaire minimum. En 1999, elles ont absorbé quelque 4 pour cent des dépenses sociales fédérales. Dans la pratique, il s'agit d'un système à caractère régressif, car il ne couvre que les 50 pour cent des travailleurs employés dans le secteur structuré. Cela n'est pas étonnant compte tenu du fait que ce système présente un caractère d'assurance, mais il convient de souligner que les travailleurs du secteur informel, généralement les plus pauvres, en sont exclus. Dans certaines régions, comme le Nord-Est par exemple, la faiblesse des salaires moyens signifie que les prestations de chômage jouent en fait un rôle considérable dans la lutte contre la pauvreté. Cet impact est limité aux secteurs industriels, car la plupart des travailleurs agricoles ont des contrats informels.

Les travailleurs peuvent percevoir des prestations de chômage s'ils ont travaillé pendant six mois auprès d'un employeur, sous réserve qu'ils aient perdu leur emploi « sans motif juste » (*sem justa causa*). En 1999, les trois quarts des suppressions d'emplois entraient dans cette catégorie, même si l'on a tout lieu de penser que deux tiers d'interruptions de contrat volontaires ont été présentées comme des licenciements « *sem justa causa* » (Banque mondiale, 2000a). En effet, si un salarié quitte son employeur dans ces conditions, il peut également percevoir une indemnité représentant 40 pour cent des cotisations versées par l'employeur à un fonds spécial, le *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço* (FGTS)<sup>93</sup>. Du fait du taux de remplacement élevé (entre 50 et 80 pour cent) et de ces versements d'indemnités, les salariés perçoivent généralement l'équivalent de six mois de salaire pendant les cinq mois suivant leur licenciement et ce, sans avoir à chercher activement un nouvel emploi. À l'évidence, ces mesures incitent les travailleurs à rechercher à se faire licencier « *sem justa causa* » lorsqu'ils ont l'intention de changer

de travail, comme le reflète l'âge des bénéficiaires, qui est en moyenne de 24 ans (la moitié de l'ensemble des bénéficiaires ont moins de 30 ans). Un nouveau licenciement « *sem justa causa* » ne peut intervenir avant un délai de 16 mois.

### *Aide sociale*

L'aide sociale est régie par la Loi de 1997 (LOAS). Elle ne représente qu'une fraction minime des dépenses sociales, mais elle est généralement bien ciblée, et donc plus efficace en tant qu'instrument de réduction de la pauvreté. Elle recouvre l'aide directe au revenu, ainsi que les prestations pour handicap, pensions rurales et pensions de vieillesse. Ces pensions sont considérées comme relevant de l'aide sociale parce que la relation entre les avantages reçus et les contributions versées est, dans le meilleur des cas, très ténue. La part de l'aide sociale dans le PIB a récemment augmenté du fait des efforts déployés par les pouvoirs publics pour accroître l'efficacité des dépenses sociales ; le programme de pensions rurales en particulier est bien ciblé. En outre, il existe un certain nombre de programmes relevant des États et des municipalités qui prévoient une aide directe aux ménages les plus démunis. On peut citer comme exemples la *Bolsa Escola* ou encore le programme fédéral de suppression du travail des enfants. Tous deux consistent en des transferts d'espèces au profit des ménages à faibles revenus, le premier sous la forme d'une incitation à la scolarisation, le second destiné à compenser les pertes de revenu subies par un ménage lorsqu'un enfant quitte un travail. On pourrait également citer d'autres exemples : programme de création d'emplois pour les jeunes (*Programa Brasil Jovem*), services d'aide aux nourrissons et aux personnes âgées (*Serviços de Ação Continuada*), ou encore prestations en cas de vieillesse et de handicap (*Benefício de Prestação Continuada*). Les dépenses consacrées à ces quatre derniers programmes se sont établies à 3 milliards de BRL en 2000, dont 2 milliards consacrés au maintien du revenu des personnes âgées.

Les ménages à faible revenu bénéficient des investissements réalisés par les pouvoirs publics dans les équipements sanitaires, et la construction de logements spécifiquement destinés aux ménages pauvres. Les projets d'infrastructure de ce type permettent en outre de créer, au moins temporairement, des emplois, ce qui a des incidences positives sur le revenu des ménages.

### *Santé*

Le Système unifié de santé (SUS) est issu de la Constitution de 1998 (voir encadré 27). Il a remplacé l'ancien système, fortement centralisé, dans lequel les soins étaient principalement dispensés dans les hôpitaux et où l'accès aux soins était limité à certaines catégories de patients. Le système actuel consiste en un réseau unifié, géré essentiellement par les municipalités. Un secteur privé de prestataires de services de santé et d'assureurs coexiste avec le système financé

**Encadré 27. Fourniture de services de santé et d'enseignement**

La Constitution de 1998 prévoit la fourniture universelle de soins de santé de base gérés par les collectivités locales. En 1990, un Système unifié de santé, le *Sistema Unico de Saúde*, SUS, a été créé et financé sous la responsabilité des États, des collectivités locales et de l'administration fédérale. Des lois ont été adoptées pour définir les différents niveaux d'assistance en matière de santé et les instruments de financement correspondants. Les municipalités peuvent choisir le niveau d'assistance qu'elles sont en mesure de fournir (soins de base ou gamme complète) et les États fournissent le reste. Environ 80 pour cent des municipalités offrent des soins de base, 9 pour cent une gamme totale de soins et dans les autres, la prestation des services est assurée intégralement par les pouvoirs publics de l'État. Les ressources financières proviennent de deux types de transferts : versements liés aux services et versements globaux. Des comités spéciaux ont été créés pour coordonner les activités entre les trois niveaux d'administration ainsi qu'entre les pouvoirs publics d'une part et les fournisseurs du secteur privé et les citoyens d'autre part. A la suite de l'amendement constitutionnel n° 29 (septembre 2000), les États et les municipalités doivent allouer respectivement 12 et 15 pour cent de leurs ressources propres au financement des programmes de santé. Toutefois, dans la pratique, aucune source de fonds n'est spécialement réservée aux dépenses de santé et les ressources proviennent à la fois de la sécurité sociale et du Trésor. Comme dans la plupart des pays qui visent une couverture universelle, le système est confronté à des problèmes de pérennité. En outre, il arrive souvent que les États ne respectent pas la fraction indicative de 10 pour cent des recettes qui doivent être affectées à la santé, en particulier les États qui ont des assiettes fiscales réduites et de grosses contraintes financières. De fait, une plus grande décentralisation va de pair avec un alourdissement de la charge financière.

Les services éducatifs sont fournis de manière concurrente par les trois niveaux d'administration, avec une tendance à confier de plus en plus de responsabilités aux collectivités locales en matière d'enseignement primaire. Un fonds a été créé en 1998 pour harmoniser l'enseignement primaire dans tout le pays (*Fundo de Valorização e Desenvolvimento do Ensino Fundamental*, FUNDEF). Ce fonds garantit qu'un niveau minimum de financement est disponible pour l'enseignement, et il fixe en outre des normes minimales pour la fourniture des services. Ses ressources proviennent des impôts partagés entre l'administration fédérale et celle des États (à hauteur de 15 pour cent), des impôts partagés entre l'administration fédérale et les collectivités locales (à hauteur de 15 pour cent), des recettes de TVA des États (à hauteur de 15 pour cent), des transferts compensatoires aux États au titre des exonérations sur les exportations (à hauteur de 15 pour cent) et des recettes fédérales provenant des exportations de produits industriels (à hauteur de 15 pour cent). Les dépenses minimales par élève sont garanties (entre 333 BRL et 350 BRL en 2000), et l'administration fédérale est donc tenue de procéder à des transferts supplémentaires si les ressources du FUNDEF sont insuffisantes. Les fonds sont versés par le ministère de l'Éducation et calculés sur la base de la scolarisation annuelle totale dans le primaire. Cela permet de lier les transferts financiers au titre de l'enseignement au niveau des services fournis.

par l'État, mais on estime que le SUS permet à 95 pour cent de la population de bénéficier de soins de base, et couvre 70 pour cent des soins secondaires et 90 pour cent des soins tertiaires (Organisation panaméricaine de la santé, 1998). Toutefois, le système de santé public a de plus en plus de mal à attirer et à retenir un nombre suffisant de professionnels qualifiés.

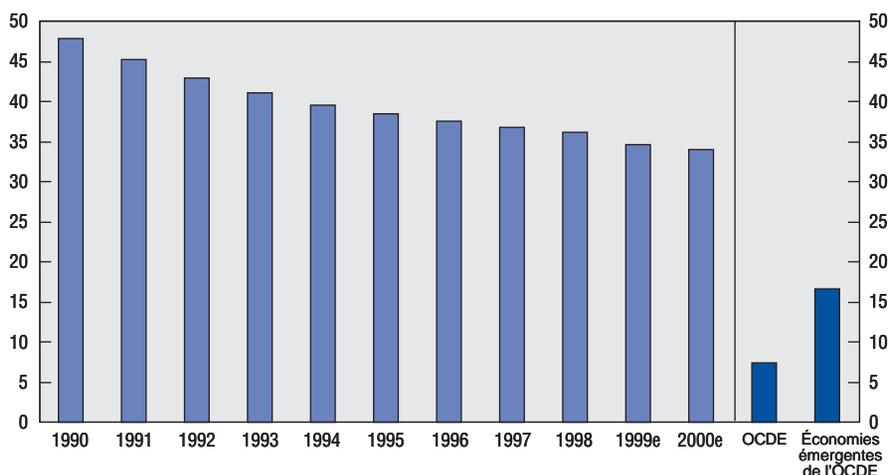
Le système est financé par la fiscalité générale (notamment la CPMF), prévoit une couverture universelle et est gratuit pour tous au point de délivrance des soins, en fonction des besoins. Par exemple, au Brésil, tout ceux qui ont besoin d'un traitement complet pour le sida peuvent en bénéficier gratuitement. Le gouvernement fédéral passe des contrats avec des prestataires de services de santé dans les secteurs public et privé et leur rembourse les soins qu'ils ont donnés. Les honoraires sont toutefois fixés à un niveau très bas, ce qui oblige les administrations infranationales à ponctionner leurs propres ressources pour équilibrer le budget de leurs prestataires de services de santé. Dans la pratique, quelque 32 pour cent des dépenses de santé sont remboursées de cette manière (FMI, 2000). La faiblesse des honoraires, conjuguée aux délais de remboursement assez longs, a également amené des institutions du secteur privé à ne plus fournir de soins de santé financés par les pouvoirs publics. L'amendement constitutionnel n° 29/2000 impose aux États et aux municipalités de réserver respectivement 12 et 15 pour cent de leurs recettes nettes aux soins de santé d'ici 2004.

Le système de prestation décentralisée qui est au cœur du SUS a connu des difficultés au démarrage. Un certain nombre de municipalités étaient tout simplement trop petites pour bénéficier des économies d'échelle escomptées. Depuis, le gouvernement a prévu un mécanisme grâce auquel les petites collectivités peuvent conclure des accords de rapprochement qui leur permettent de répartir les frais généraux et de financer les soins spécialisés de manière plus rationnelle. En mars 2000, ces « *Consortios Intermunicipais de Saude* » concernaient environ 2 000 municipalités en vertu de quelque 150 accords différents. Mais la réforme ne s'est pas limitée à rationaliser les coûts des prestations. Le gouvernement s'est efforcé de favoriser un accès plus large aux soins de santé dans les régions les plus pauvres, et il a pour ce faire institué des programmes assortis d'incitations financières afin d'atteindre les objectifs spécifiques d'accroissement de la couverture santé. Parallèlement, le gouvernement fédéral a entrepris de réduire les inégalités régionales en garantissant un niveau minimum de financement (10 BRL par habitant) des soins primaires et mesures de prévention, en plus des programmes spécifiques concernant la maternité et la nutrition (*Bolsa Alimentação*)<sup>94</sup>. Il existe deux programmes importants de soins préventifs, celui des Agents de santé locaux (*Programa de Agentes Comunitários da Saúde* – PACS) et le programme de santé de la famille (*Programa de Saúde da Família* – PSF). Le PACS recrute et forme des agents issus des différentes communautés afin de diffuser des informations sur les soins de santé de base ; cette prévention est complétée par des visites d'équipes de professionnels composées d'un médecin, d'une

infirmière, d'une assistante-infirmière et de personnel auxiliaire pouvant aller jusqu'à sept personnes. Mais la tendance à l'inégalité persiste dans un système qui, jusqu'ici, a favorisé la prestation de soins complexes (plus coûteux).

Les réformes apportées par le SUS ont eu un impact mesurable. Au cours de la décennie qui a suivi son instauration, les taux de mortalité maternelle et infantile ont fortement reculé (de plus de 30 pour cent dans les deux cas) et les niveaux de vaccination des nourrissons ont augmenté de manière spectaculaire (voir graphique 33). Cela étant, des différences régionales très considérables subsistent, avec une ligne de partage très nette entre le nord et le sud. Ces derniers temps, les pouvoirs publics ont concentré leur action sur l'amélioration de la gestion du secteur à tous les niveaux, afin de garantir que les unités administratives des services de santé respectent les Normes opérationnelles de base définies en 1996. Un autre aspect de la politique gouvernementale est entré en vigueur avec la loi sur les médicaments génériques (Loi 9787/99). Cette loi a amélioré l'accès à certains traitements, notamment pour le sida. A l'heure actuelle, une centaine de médicaments génériques sont disponibles au Brésil, et le ministre de la Santé s'est fixé comme objectif de porter ce nombre à plus de 300.

Graphique 33. **Mortalité infantile**  
Pour 1 000 naissances vivantes



Note: Les données relatives à l'OCDE sont une moyenne ; les économies émergentes de l'OCDE sont les suivantes : République tchèque, Hongrie, Pologne, Mexique et Turquie ; les données relatives aux pays de l'OCDE renvoient à 1997.

e: Estimations officielles provisoires.

Source : Celso Simões/IBGE ; OCDE.

## Éducation

A la différence du secteur de la santé, celui de l'éducation a de tous temps fait l'objet d'un financement décentralisé. Les réformes entreprises par les pouvoirs publics au cours des années 90 avaient pour but de déléguer aux autorités locales davantage de responsabilités dans la définition des politiques et la conception des programmes. L'enseignement supérieur a toujours été du ressort du gouvernement fédéral et il absorbe une proportion relativement élevée des ressources mises à la disposition du secteur éducatif. Bien que la scolarisation soit universelle et financée par l'État, pas moins d'un quart des dépenses d'éducation sont assumées par des intérêts privés (FMI, 2000).

Au Brésil, l'enseignement qui précède l'entrée à l'université est organisé en trois phases de durée à peu près égale. La scolarité primaire (c'est-à-dire les huit premières années d'études), qui est obligatoire, se répartit en un premier et un second degrés comptant le même nombre d'années. Vient ensuite l'enseignement secondaire d'une durée de trois ans. Les élèves entrent à l'école primaire à l'âge de sept ans<sup>95</sup>. Le Brésil enregistrait depuis toujours des taux de redoublement très élevés dans chaque année d'études, ce qui avait un effet préjudiciable sur les taux d'achèvement de l'enseignement primaire car plus les élèves prenaient du retard dans leur scolarité plus leurs performances diminuaient. La situation s'est un peu améliorée, puisque le rapport âge-classe a été ramené de 64 pour cent en 1991 à 44 pour cent en 1999, amélioration surtout concentrée sur les petites classes. Elle résulte de la décision des pouvoirs publics de créer des cycles regroupant jusqu'à trois classes successives, les redoublements s'effectuant alors uniquement à la sortie de ces « cycles ». Un élève qui auparavant aurait redoublé une classe comprise dans un de ces nouveaux cycles passe maintenant avec ses camarades dans la classe suivante, mais bénéficie d'un enseignement de soutien pour l'aider à rattraper son retard. Environ 40 pour cent des élèves n'arrivent pas au terme de leur scolarité primaire. Un tiers seulement des jeunes Brésiliens âgés de 15 à 16 ans fréquentent l'enseignement secondaire, même si les pouvoirs publics se sont fixé comme objectif de doubler le nombre d'élèves dans l'enseignement secondaire entre 1994 et 2003. Entre 1994 et 2000, le nombre d'inscriptions a déjà progressé d'un peu moins de 70 pour cent, et le nombre d'élèves allant au bout de ce cycle d'enseignement a doublé. Les programmes visant à développer la formation professionnelle se sont également intensifiés.

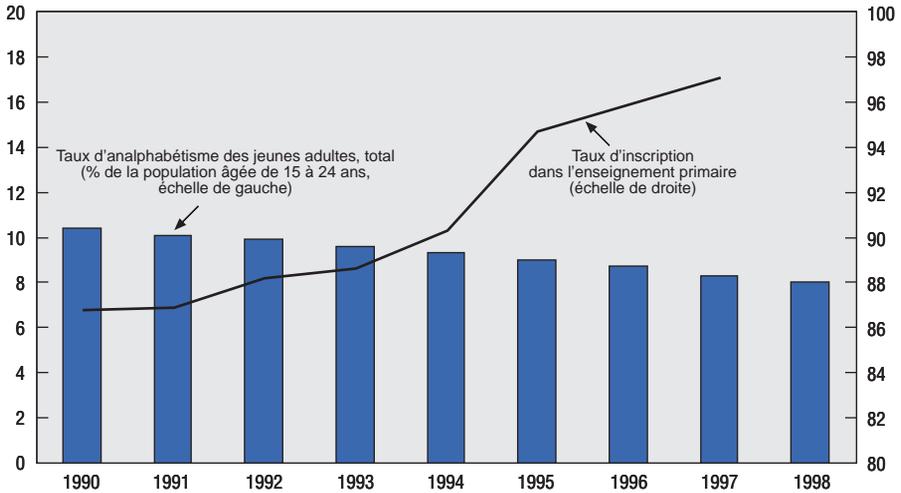
L'un des principaux volets du programme de réforme des pouvoirs publics a été le *Fonds de soutien et de développement de l'enseignement primaire et de la profession enseignante* (FUNDEF). L'objectif était d'assurer un niveau minimum de dépenses par élève. A cette fin, les différents États et municipalités sont tenus de réserver 15 pour cent de leurs recettes à l'éducation mais, en vertu d'une nouvelle disposition, le gouvernement fédéral complète les sommes ainsi provisionnées

lorsque celles-ci n'atteignent pas le minimum garanti. Depuis son adoption en 1998, le programme a été renforcé. On a fixé des niveaux minimum de financement différents selon le niveau d'enseignement et, des pressions s'exercent même pour que ces minima ne soient pas les mêmes en milieu urbain et rural. Les pouvoirs publics ont également eu recours au FUNDEF pour réduire les inégalités de rémunération dans la profession enseignante et, à cette fin, ont affecté aux traitements et salaires 60 pour cent des dépenses d'éducation dans le primaire. Cette mesure s'est traduite par une progression sensible des rémunérations des enseignants, en particulier dans les municipalités. Tout en réformant les moyens affectés à l'éducation, le FUNDEF a défini un programme d'enseignement national minimum et prévu des ressources pour améliorer la qualité des enseignants : en 1999, 7 pour cent des enseignants du primaire n'étaient pas allés jusqu'à la fin de leur scolarité secondaire. Les enseignants dans ce cas se concentrent dans le nord et le nord-est du pays où les pourcentages sont respectivement de 19 et 14 pour cent. Les performances du système éducatif font l'objet d'un suivi depuis 1990 à travers le *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica*. Ce dispositif permet de recueillir des éléments d'information tous les deux ans à l'aide d'un questionnaire et grâce aux résultats aux évaluations.

Un certain nombre d'autres initiatives ont été prises parallèlement à la création du FUNDEF. Ces actions ont en général été ciblées sur les régions les plus pauvres où l'accès à l'éducation est plus limité. Deux exemples peuvent être cités : le Programme de solidarité pour l'alphabétisation et le *Fundescola*. Le premier dispositif a pour vocation d'aider les municipalités à développer l'alphabétisation des adultes et le deuxième encourage la scolarisation dans l'enseignement primaire en allouant les ressources directement aux établissements scolaires au prorata du nombre d'élèves qu'ils parviennent à scolariser. En liaison avec la politique de santé, le programme *Merenda Escolar* fournit au moins un repas quotidien à l'ensemble des enfants dans l'enseignement pré-élémentaire et primaire. La plus importante initiative dans ce domaine est toutefois la *Bolsa Escola*, qui verse aux familles « à risques » une allocation mensuelle afin de les aider à maintenir à l'école les enfants d'entre 6 et 15 ans.

La priorité accordée par les pouvoirs publics à l'enseignement primaire est une mesure qui a porté ses fruits. En 1999, 96 pour cent des enfants de 7 à 14 ans étaient scolarisés contre 86 pour cent en 1991. Au cours de la même période, selon le Programme des indicateurs de l'éducation dans le monde, l'espérance de scolarisation est passée de 10 à 12.7 ans (OCDE, 2000a)<sup>96</sup>. Dans ces deux cas, ce sont les établissements scolaires jouissant d'une plus grande autonomie qui semblent avoir le plus progressé. L'analphabétisme demeure cependant un problème malgré les améliorations enregistrées au cours de la première moitié de la décennie. Parmi les personnes âgées de plus de 15 ans, l'analphabétisme a été ramené de 20 à 13 pour cent, mais ces 15 pour cent représentent encore malgré tout 15 millions d'adultes illettrés (graphique 34). Ce qui est loin

Graphique 34. Indicateurs de l'éducation  
En pourcentage



Source : Banque mondiale.

d'être négligeable. En effet, les inégalités de revenu dans le pays s'expliquent pour moitié par des écarts de niveau de formation étant donné que les employeurs sont prêts à accorder des majorations salariales aux travailleurs qualifiés (Barros et Mendonça, 1999). En revanche, les travailleurs sans instruction sont particulièrement menacés de pauvreté. Le Programme *Recomenço* (Nouveau départ) lancé en 2001 vise à accroître les taux de scolarisation dans l'enseignement pour les jeunes et les adultes grâce à des financements supplémentaires aux États et municipalités mal classés au regard des indicateurs du développement humain.

### Des pistes pour l'avenir

Bien que le Brésil soit confronté à des défis sociaux d'envergure, des progrès sensibles ont été accomplis durant les années 90 : ainsi, les progrès sociaux ont été les plus manifestes dans les domaines où les dépenses courantes doivent avoir le plus d'impact, ce qui augure bien de l'avenir. La politique sociale au Brésil a évolué par paliers successifs, et aujourd'hui, les indicateurs sociaux se sont rapprochés de ce que l'on pouvait attendre d'un pays à ce niveau de revenu par habitant. Il faut cependant que cette évolution se poursuive. Malgré les rigidités de la procédure budgétaire, des ressources doivent être réorientées vers

les programmes les plus performants. Et compte tenu des écarts d'une région à l'autre et des disparités de revenus, le Brésil ne peut se permettre de relâcher son effort dans le domaine de la politique sociale. Il ne peut pas non plus simplement sortir de la pauvreté par la croissance étant donné le caractère régressif d'une grande partie de ses programmes de dépenses sociales. Le projet *Alvorada*, engagé en 2000, en tient compte puisqu'il est explicitement axé sur les États et les régions les plus pauvres du Brésil<sup>97</sup>. Il s'agit d'un programme intégré de valorisation des ressources humaines, qui privilégie les soins de santé, l'éducation et la garantie de ressources. Le gouvernement fédéral compte financer plus de la moitié d'un montant total de dépenses de quelque 13.3 milliards de BRL. En l'état actuel des choses, les programmes d'aide sociale n'assurent pas une protection sociale adéquate. Cette situation est principalement imputable à une mauvaise affectation des dépenses entre les différents volets de la protection sociale, et en particulier à la prise en charge des dépenses au titre des pensions relevant du régime public. Une réforme en profondeur du système de sécurité sociale s'impose.

Les administrations infranationales constituent d'importantes sources de protection sociale, mais rares sont leurs programmes ciblés (la couverture médicale et l'éducation sont universelles). Lorsque des programmes soumis à conditions de ressources existent effectivement, en sont souvent exclues les personnes employées dans le secteur informel qui ne sont pas en mesure de fournir des preuves adéquates de leurs gains. Les pouvoirs publics doivent se demander comment intégrer ces travailleurs dans le secteur officiel de l'emploi. Ils pourraient, semble-t-il, dans leurs réformes s'attacher principalement à octroyer des allègements fiscaux et d'autres incitations financières aux employeurs pour que ces derniers engagent des travailleurs venant du secteur informel. Des données montrent que les travailleurs préfèrent occuper un emploi déclaré, mais qu'ils sont prêts à travailler au noir plutôt que d'être sans emploi. Des possibilités s'offrent également d'améliorer les modalités de fonctionnement de l'assurance chômage.

## Notes

1. Estimations officielles pour 1999.
2. Le coefficient de Gini est passé de 0.50 à 0.59.
3. En 1979, lorsque l'inflation a atteint 100 pour cent, les salaires ont commencé à être indexés sur une base semestrielle, l'indexation étant calculée en fonction de la part que représentait l'inflation dans le salaire minimum.
4. Ce qui souligna la nécessité de mieux suivre l'évolution de la situation budgétaire et aboutit à l'établissement d'indicateurs assurant une plus grande couverture du secteur public, y compris des entreprises d'État et des échelons infranationaux de l'administration. C'est l'un des atouts de la comptabilité budgétaire au Brésil aujourd'hui.
5. Il n'y eut pas d'enquête auprès des ménages en 1994.
6. D'après les entretiens réalisés par l'OCDE avec les entreprises, l'écart de salaire dans l'industrie de la chaussure était de l'ordre de 1 à 3 entre les États du sud et ceux du nord.
7. Sur la base des enquêtes mensuelles sur la population active (*Pesquisa Mensual de Emprego*, PME).
8. Les principales mesures étaient les suivantes : plafonnement des dépenses de personnel des États (Loi complémentaire n° 82/95 ; premières réformes du régime de retraite de la fonction publique (Amendement constitutionnel n° 20 et Loi sur la sécurité sociale dans la fonction publique, n° 9717/98) ; mesures de contrôle des dépenses courantes et d'équipement par l'exécutif (décret 2773/98).
9. La plus courte période d'indexation des dépenses était d'un mois, alors que l'inflation atteignait parfois plus de 1 pour cent par jour.
10. Celle loi a été révisée par une mesure provisoire (MP) n° 2139-34 du 27 mars 2001.
11. A un certain stade, le Brésil est allé jusqu'à refinancer 30 milliards de BRL (soit 5 pour cent du PIB), ou encore 10 pour cent de l'encours de la dette interne, sur le marché au jour le jour.
12. L'encours de la dette extérieure nette est calculé à partir du cumul des balances des transactions courantes, également normalisées par rapport au PIB. Cette mesure exclut la réévaluation de l'encours de la dette découlant des variations du taux de change. Ce qui est une bonne chose étant donné que cela centre l'analyse sur les transferts financiers effectifs en accord avec la balance courante, et non sur les variations du niveau de l'endettement découlant des fluctuations du taux de change.
13. Voir Howard (1989) et Reisen (1998) pour une analyse de cette question.
14. Le Trésor fédéral décida de procéder aux paiements pour le compte de l'État de Minas Gerais et d'interrompre ses transferts à l'État pour assurer le remboursement. De fait, cette initiative de Minas Gerais n'était pas due à un manque de ressources : compte

- tenu des mécanismes de remboursement de la dette entre l'État et l'administration fédérale (voir chapitre II), l'État de Minas Gerais avait déposé plus que nécessaire sur des comptes bloqués pour couvrir l'échéance suivante.
15. Les objectifs avaient initialement été fixés à 2.6 pour cent du PIB en 1999, 2.8 pour cent en 2000 et 3 pour cent en 2001.
  16. Ce texte trouve son origine dans le Fonds social d'urgence (FES) créé temporairement en 1993 pour donner plus de flexibilité au budget fédéral, puis étendu sous l'appellation de Fonds de stabilisation budgétaire (FEF). Il autorisait l'administration fédérale à retenir 20 pour cent des transferts aux administrations infranationales prévus par la Constitution et 100 pour cent des recettes tirées de l'impôt sur le revenu des fonctionnaires fédéraux pour financer d'autres dépenses programmatiques, telles que les retraites des salariés du secteur public. Le FEF prit fin en décembre 1999.
  17. La législation définit dans le détail l'ordre de priorité à suivre pour licencier des agents de la fonction publique en cas d'effectifs en surnombre. Ce sont les conseillers de haut niveau contractuels qui viennent en premier, suivis des travailleurs contractuels de grade inférieur ; parmi les titulaires, le licenciement touche en priorité ceux qui ont le moins d'ancienneté.
  18. Précisément, une modification de l'article 192 de la Constitution, qui définit les règles de conduite dans le secteur financier.
  19. L'objectif est de ramener le ratio de la dette publique au PIB à 40 pour cent à long terme.
  20. Les calculs sont établis sur la base d'une dette stationnaire à long terme. Ils partent du principe que le déficit primaire, plus les paiements d'intérêts, est égal à l'augmentation de l'encours global de la dette plus la progression de la masse monétaire.
  21. La corrélation entre la balance commerciale mensuelle et la production industrielle décalée de 4 mois est d'environ 0.72 pour la période 1995-2000.
  22. Les États sont souvent groupés en cinq régions : Nord, Nord-Est, Centre-Ouest, Sud et Sud-Est. Toutefois, il ne s'agit pas d'entités administratives.
  23. Les États fixent les taux des transactions inter-États, mais ceux-ci doivent être au moins aussi élevés que les taux appliqués sur le commerce entre États fixé par le Sénat fédéral. Cette restriction est liée à une politique d'égalisation des recettes.
  24. Les fonds sont les suivants : un fonds pour la redistribution entre les États (*Fundo de Participação dos Estados*, SPE) ; un fonds pour la redistribution entre les municipalités (*Fundo de Participação dos Municípios*, FPM) ; un fonds pour la compensation des pertes de recettes après la réforme de 1996 qui exemptait les exportations de l'ICMS (*Fundo Compensação das Exportações*, FPEX) ; enfin trois fonds pour financer le crédit pour les investissements privés dans les régions les plus pauvres du Nord, Nord-Ouest et Centre-Ouest (*Fundos de Financiamento da Região Norte*, FNO ; *da Região Nordeste*, FNE ; *da Região Centro-Oeste*, FCO).
  25. Voir Serra et J.R.R. Afonso, 1999.
  26. Le Sénat fixe les conditions des emprunts publics et autorise les exceptions. En principe, ces décisions devraient être fondées sur la solvabilité évaluée par la Banque centrale. Les emprunts à l'extérieur ne nécessitent d'autorisation que s'ils sont assortis d'une garantie fédérale. Certaines limites sur l'octroi de crédit par les institutions financières privées avaient déjà été mises en place en 1983 et les opérations de crédit entre les banques publiques des États et leurs propriétaires avaient été interdites en 1986.

27. De Almeida Rangel, M. (1999).
28. Voir Reis et Blanco (1996), et Schwengber et Ribeiro (1999).
29. La Constitution de 1988 précise que les conditions de la création de municipalités sont réglementées par la loi. Faute de législation fédérale à cet effet, certains États ont mis en place des restrictions sur la création de municipalités dans leur territoire.
30. Par exemple, les biens sont « exportés », donc taxés à un taux inférieur, mais n'arrivent jamais à leur destination et sont en fait consommés localement. L'existence de cette fraude est démontrée par le fait qu'il existe de grandes disparités dans les statistiques du commerce entre les états.
31. Voir Fukasaku et De Mello (1999) pour un examen de cette question dans le cas des économies de marché émergentes.
32. En janvier 2001, 25 États sur 27 avaient signé des contrats bilatéraux de restructuration de la dette.
33. En mars 2001, le Sénat fédéral examinait toujours le projet de législation qui fixera les limites précises. Les limites indicatives actuelles sont de 2 pour les États et 1.2 pour les collectivités locales. Dans tous les cas, les contrats bilatéraux signés entre le gouvernement fédéral et l'administration des États dans le cadre de la dernière restructuration contiennent peut-être des limites plus strictes que celles prévues dans la législation.
34. Des limites plus étroites pourraient résulter des contrats bilatéraux de restructuration de la dette entre le gouvernement fédéral et les États.
35. Les cinq États les plus endettés sont São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul et Paraná.
36. Pour un résumé du Pacte de stabilité et de croissance, voir la section « Politique budgétaire : appliquer le Pacte de stabilité et de croissance », dans OCDE (1999b).
37. On trouvera beaucoup d'informations concernant les propositions de réforme et leur état d'avancement dans *Biblioteca Virtual* (sur le site *federative.bndes.gov.br*) de Banco *Federativo* de la Banque nationale de développement économique et social (BNDES).
38. Conscient de la complexité du système fiscal, le gouvernement a mis en place un impôt unifié pour les petites entreprises (*Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte*, SIMPLES) en janvier 1997. Toutefois, le palliatif fourni par le SIMPLES risque d'affecter la structure organisationnelle des entreprises et de provoquer la fragmentation des activités en petites unités. Un problème supplémentaire est qu'il brise la chaîne de la TVA fédérale et incite à la fraude.
39. Voir également Bird (1999) et Joumard (2001).
40. Voir la section sur les progrès de la réforme structurelle dans OCDE (2000d).
41. Voir le chapitre spécial « Vers un gouvernement plus efficace : réformer les relations budgétaires fédérales » dans OCDE (1998).
42. Sur le déficit total des régimes de pension des fonctionnaires, 43 pour cent étaient dus aux régimes des États et 7 pour cent à ceux des municipalités. Ces chiffres se réfèrent aux besoins de financement du système et non à ses comptes sur une base actuarielle, qui devraient inclure la cotisation fictive de l'employeur. Si l'on inclut cette cotisation en prenant un ratio de 2 à 1 (c'est-à-dire si les cotisations des administrations sont le double de celles des fonctionnaires), le déficit aurait représenté 2.5 pour cent du PIB en 1999.

43. Les dépenses de pension incluent les pensions de réversion. Les calculs sont faits en utilisant comme déflateur l'IGP-DI de la Fundação Getúlio Vargas (FGV).
44. Voir Banque mondiale (2000*b*).
45. Au niveau fédéral, les employés paient une cotisation d'un taux uniforme de 11 pour cent, alors que les États prélèvent une cotisation qui va de 4 à 14 pour cent (tableau II.10). Certains États ont augmenté le taux ces dernières années. Certains prélèvent aussi des cotisations auprès des fonctionnaires en retraite (et du conjoint survivant), en attendant une décision de la Cour suprême sur la constitutionnalité de cette pratique. Dans la plupart des cas, la cotisation de l'employeur est purement fictive.
46. Si cette condition n'est pas remplie, le droit à pension sera fondé sur le salaire correspondant au poste que le fonctionnaire occupait cinq ans auparavant. Cette disposition récemment mise en place limite la possibilité de certaines pratiques qui augmentent artificiellement les droits.
47. Les principales différences entre les estimations du gouvernement brésilien et celles de la Banque mondiale concernent la croissance du PIB (de respectivement 4.5 pour cent jusqu'en 2004 et de 3.5 pour cent ensuite, contre un taux stable de 3 pour cent) ; la croissance des salaires réels et des prestations (1.5 et 2.5 pour cent respectivement) ; et le nombre de nouveaux arrivants dans les régimes spéciaux. S'agissant de cette dernière catégorie, les pouvoirs publics estiment que 20 pour cent seulement des nouveaux fonctionnaires adhéreront aux régimes spéciaux, et les autres au régime général. Les projections de la Banque mondiale se fondent sur l'hypothèse selon laquelle tous les nouveaux fonctionnaires adhéreront aux régimes spéciaux. Pour plus de détails sur ces projections, voir Banque mondiale (2000*b*) et le Bulletin de la sécurité sociale brésilienne ([www.previdenciasocial.gov.br/07\\_11.htm](http://www.previdenciasocial.gov.br/07_11.htm)).
48. Voir Blöndal et Scarpetta (1998) pour la construction et les principales hypothèses de cet indicateur. Dans le cas du Brésil, on suppose que les rémunérations réelles augmentent de 3 pour cent par an et que le travailleur moyen du secteur privé n'atteint pas le plafond de la sécurité sociale. Les autorités brésiliennes utilisent une hypothèse de travail selon laquelle les augmentations de salaire suivraient l'inflation, plus la moitié du taux de croissance du PIB en volume.
49. Les principales exceptions sont la France, la Belgique (pour les deux sexes) et l'Italie (pour les femmes seulement), où l'âge légal de la retraite est de 60 ans. L'âge légal pour les travailleurs masculins italiens est de 65 ans.
50. Voir Blöndal et Scarpetta (1998).
51. Résolution de la Banque centrale (Resolução 2099) d'août 1994.
52. Il s'agit essentiellement : *a*) d'assigner une responsabilité personnelle sur le plan pénal ; *b*) d'évaluer de façon continue les différents types de risques associés à chacune des activités de l'établissement ; *c*) de dissocier les différentes activités de l'établissement ; *d*) d'identifier les facteurs internes et externes susceptibles de faire obstacle à la réalisation des objectifs de l'établissement ; *e*) de faire en sorte que les salariés disposent des informations dont ils ont besoin dans l'exercice de leur activité ; *f*) d'assurer un suivi systématique des nouvelles activités ; *g*) de procéder périodiquement à des tests de sécurité sur les systèmes d'information.
53. Resolução 2606 et Resolução 2692 pour le risque de change et le risque de taux d'intérêt.
54. En raison de son importance croissante, le Comité de la BRI sur les systèmes de paiement et de règlement (CSPR) des Banques centrales des pays du Groupe des Dix a créé un groupe de travail chargé d'analyser les principales questions concernant le fonctionnement de ces systèmes (CSPR, 1997 et 2000).

55. Dans un cas, celui de la Korea Exchange Bank, une banque étrangère a été autorisée à créer un nouvel établissement.
56. Cette comparaison ne tient pas compte des différences d'échéances qui peuvent expliquer une partie des décalages.
57. On utilise à cet égard différents indicateurs de développement financier. La capitalisation boursière semble donner les résultats les plus solides en la matière, même si la contribution du crédit au secteur privé des banques de dépôts semble également significative.
58. La Loi n° 6385 (7 décembre 1976) a créé la Commission des valeurs mobilières (CVM) et la Loi n° 6404 (15 décembre 1976) connue sous le nom de *Lei das SA* a réformé le droit des sociétés.
59. Voir Stiglitz (1993) pour une étude du rôle de l'État sur les marchés de capitaux.
60. Des fonds spéciaux, gérés par des sociétés d'investissement brésiliennes, ont été créés à cet effet.
61. Obligations, actions et titres à moyen terme.
62. Les questions relatives à l'information et à la transparence sont principalement couvertes par l'Instruction n° 202 (1993), qui amende et réaffirme les règles relatives à l'immatriculation auprès de la CVM et prévoit des dispositions relatives à la communication financière périodique et occasionnelle ; l'Instruction n° 31 (1984) traite du délit d'initié, mais couvre aussi la divulgation et l'utilisation d'informations sur des actes et faits importants : les Instructions n° 69 (1987) et n° 299 (1999) couvrent la divulgation de blocs d'actions importants. L'Instruction n° 345 (2000) est venue ajouter certaines mesures de protection des actionnaires minoritaires.
63. Plus précisément, l'ACR a été calculé comme suit :

$$RCA_i = \left( \frac{X_i}{\sum X_i} - \frac{M_i}{\sum M_i} \right) \cdot 100, \text{ par définition } \sum_i ACR_i = 0$$

où  $X_i$  et  $M_i$  désignent respectivement les exportations et les importations d'un secteur donné  $i$ . Cet indicateur corrige le déséquilibre global des échanges et, contrairement à l'indicateur de Balassa souvent utilisé, il prend en compte à la fois les exportations et les importations. Il s'agit d'une propriété importante étant donné le rôle croissant des échanges intra-industriels au niveau sectoriel, même si, dans le cas du Brésil, les deux indicateurs donnent des résultats similaires. Ce résultat n'est pas étonnant étant donné que l'économie brésilienne est relativement fermée. L'ACR calculé à partir de l'indicateur de Balassa :

$$\left( \frac{X_{ij}}{\sum_k X_{ik}} \right) / \left( \frac{\sum_k X_{kj}}{\sum_i \sum_j X_{ij}} \right), \text{ où } j \text{ renvoie au pays, est disponible sur demande.}$$

64. Voir Pinheiro et Moreira (2000).
65. Voir Giordano et Santiso (2000).
66. A cet égard, on peut citer des exemples réussis de stratégie de mondialisation des entreprises brésiliennes, notamment dans le secteur de l'acier (voir l'article du Financial Times du 12 septembre 2000 intitulé « Breaking from the traditional Brazilian mould »).
67. Amendement constitutionnel n° 6 du 15 août 1995.

68. Le pourcentage obligatoire de contenu national a été ramené dans un premier temps de 85 à 70 pour cent, puis à 60 pour cent pour tous les crédits accordés par des organismes de prêt officiels et les achats publics.
69. Ce niveau a de fait augmenté après la dévaluation de 1999. En 1998, le ratio était de 14 pour cent. Pour la période 1970-99, la moyenne est de 15 pour cent. A titre de comparaison, le ratio d'ouverture aux échanges du Brésil dans les années 20 était d'environ 24 pour cent (Abreu et Werner, 1997).
70. Ce mécanisme prévoyait une réduction pouvant atteindre 3.5 pour cent des taux d'intérêt sur les prêts consentis aux acheteurs d'avions brésiliens exportés.
71. Près des quatre-cinquièmes de ce montant sont allés aux producteurs agricoles, individuellement, et 15 pour cent ont été versés au titre des services généraux fournis collectivement à l'agriculture comme les infrastructures, la recherche, le marketing et la promotion, et l'actionnariat public. En dépit des subventions à la consommation qui sont prévues dans un petit nombre de pays, les consommateurs de produits agricoles de base de l'OCDE ont été implicitement taxés par le surcoût engendré par les politiques de soutien des prix du marché. Les deux tiers de l'aide totale à l'agriculture ont été financés par les consommateurs et le solde de l'addition a été payé par les contribuables.
72. Face à ce problème, l'ANEEL a pris des mesures pour réduire l'incertitude sans porter préjudice aux contrats déjà signés.
73. « Aucun d'eux n'a touché le cœur des problèmes de l'État associés au clientélisme et au patronage politique », voir Sergio Abranches (1992).
74. Voir Pêgo Filho *et al.* (1999).
75. « Ex-estatais mudam relação trabalhista e concluem cortes », *Valor*, 6 novembre 2000.
76. L'entreprise a admis un montant de dettes non révélées de 5.6 milliards de BRL à l'égard de sa caisse de retraite et de 2.2 milliards de BRL à l'égard du régime maladie mis en place pour ses salariés. Elle a enregistré une moins-value de 1.2 milliard de BRL au titre de sa flotte de pétroliers. Mais elle a également révélé que ses puits de pétrole étaient sous-évalués d'environ 5.6 milliards de BRL. Avec l'adoption par Petrobras des normes comptables américaines (voir annexe IV.1) il se peut que nouvelles dettes apparaissent, peut-être au niveau de la caisse de retraite. Voir « Making it shine », *The Economist*, 20 avril 2000.
77. En 1995, on ne trouvait aucune entreprise privée brésilienne parmi les 500 premières entreprises mondiales alors qu'on trouvait six groupes privés coréens, un groupe mexicain et un groupe turc (*Fortune*, 7 août 1995). Voir également Singh (1995).
78. Pour une analyse du cadre de la politique de la concurrence au Brésil, voir Clark (2000).
79. Voir Global Competition Review (2000), *Rating The Regulators*, disponible en ligne sur le site [www.global-competition.com/rating/rtnng\\_fs.htm](http://www.global-competition.com/rating/rtnng_fs.htm).
80. ANATEL et ANEEL avaient signé des conventions particulières avec le CADE (et le SDE), ainsi qu'avec le SEAE dans le cas d'ANEEL. Dans ces secteurs, les concentrations (fusions) sont assujetties à la loi sur la concurrence. C'est à ANATEL qu'incombe la responsabilité de conduire les enquêtes sur les fusions dans le secteur des télécommunications, tandis que la responsabilité de la décision finale revient au CADE.
81. « EDF a remporté la privatisation de l'électricité dans l'État de Rio de Janeiro », *Le Monde*, 22 mai 1996.

82. Le transfert de propriété s'est produit avant la mise en place du nouveau cadre réglementaire et les nouveaux propriétaires de Light et Cerj ont protesté lorsque l'organe de réglementation (ANEEL) les a mis à l'amende pour défaut d'exécution de leurs contrats après les coupures de courant de l'été 1998. En mai 2000, l'ANEEL est intervenue chez le distributeur d'électricité, Coelce, pour non-exécution de ses engagements contractuels. Le propriétaire espagnol risquait de perdre à la fois la concession et la possibilité de soumissionner pour la production d'électricité dans le reste du pays. En novembre 2000, l'ANEEL s'est déclaré satisfaite des mesures prises par Coelce, en particulier de la réforme des pratiques de segmentation du marché qui frappaient injustement les consommateurs à faible revenu.
83. A ce stade, la production de thermoélectricité est la seule utilisation viable du gaz naturel dans la mesure où l'utilisation de gazoducs pour la distribution aux usagers résidentiels n'est pas suffisamment développée.
84. Pour une analyse approfondie de ces questions, voir Linhares Pires (2000).
85. Voir « Brazil taxed by rogue fuel distribution problem », *Financial Times*, 7 août 2000 et « Sparks start to fly in Brazil's power plan », *ibid.*, 14 septembre 2000.
86. Cette superficie représente les deux tiers à peu près de la surface plantée dans l'Union européenne et 30 pour cent de la surface récoltée aux États-Unis.
87. Voir MDA, La réforme agraire : engagement du Brésil, 2000.
88. Pour de plus amples détails sur le calcul du potentiel de progression du PIB, voir BCB (2000b), et Bonelli et Fonseca (1998).
89. Comparaisons effectuées à l'aide du PIB ajusté des parités de pouvoir d'achat.
90. Si les taux de déforestation sont plus ou moins connus, la principale source d'incertitude tient à la très grande diversité des densités en biomasse (et donc des contenus en carbone) des différents écosystèmes affectés par la déforestation (La Rovere, 2001).
91. Si l'on considère uniquement le remplacement de l'essence, l'utilisation d'éthanol a permis d'éviter le rejet dans l'atmosphère d'en moyenne 28 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> par an entre 1984 et 1999, soit un total de 450 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>.
92. Le coefficient de Gini permet de mesurer l'écart par rapport à une situation dans laquelle les revenus seraient également répartis entre toute la population. Plus le coefficient est élevé, plus l'écart est important, et donc plus grande est l'inégalité.
93. L'employeur verse au FGTS une cotisation égale à 8 pour cent du salaire de l'employé.
94. Notamment les vaccinations, soins dentaires et soins prénataux. Le programme de nutrition devrait couvrir la quasi-totalité des enfants de moins de 6 ans exposés à la malnutrition.
95. Voir Instituto Nacional de Estudos et Pesquisas Educacionais (1999).
96. Établissements d'enseignement primaire et secondaire.
97. Il s'agit d'un projet pluridimensionnel qui comprend divers programmes évoqués dans le texte (comme *Recomeço*, *Bolsa Escola*) ainsi que d'autres programmes axés sur l'alphabétisation, la santé et la pauvreté, à savoir : *Alfabetização, Solidária* ; *Alfabetização de Jovens e Adultos (Recomeço)* ; *Ensino Médio* ; *Bolsa Escola* ; *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* ; *Água na Escola* ; *Saneamento Básico* ; *Saúde da Família/Agentes Comunitários de Saúde* ; *Redução da Mortalidade Materna e Neonatal* ; *Programa de Desenvolvimento do Turismo n° Nordeste II* ; *Programa de Combate à Pobreza Rural nos Estados do Nordeste* ; *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar* ; *Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda* ; *Energia nas Pequenas Comunidades* ; *Promoção do Desenvolvimento do Estado de Tocantins*.

## Sigles

<b>ANATEL</b>	Agência Nacional de Telecomunicações
<b>ANEEL</b>	Agência Nacional de Energia Elétrica
<b>ANP</b>	Agência Nacional do Petróleo
<b>BCB</b>	Banco Central do Brasil
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>CADE</b>	Conselho Administrativo de Defesa do Consumidor
<b>CMN</b>	Conselho Monetário Nacional
<b>CVM</b>	Comissão de Valores Mobiliários
<b>DIEESE</b>	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>INSS</b>	Instituto Nacional de Seguridade Social
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>FUNCEX</b>	Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior
<b>MDIC</b>	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
<b>STN</b>	Secretaria do Tesouro Nacional

## Bibliographie

- Abranches, S. (1992),  
« O Estado », dans H. Jaguaribe (éd.), *Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira*. Rio : Paz e Terra.
- Abreu, M. et D. Verner (1997),  
*Croissance à long terme au Brésil*, Études du Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- AIE (2000),  
*World Energy Outlook 2000*, AIE/OCDE, Paris.
- Amadeo, E. et V. Pero (2000),  
« Adjustment, Stabilisation and the Structure of Employment in Brazil », *The Journal of Development Studies*, vol. 36, pp. 120-148.
- Amarante de Andrade, M. et L. da Silva Cunha et G. Gandra (2000),  
« Restructuring the Brazilian Metallurgical Sector », *polycopié*, BNDES.
- Arida, P. et L. Taylor (1989),  
« Short-Run Macroeconomics », dans *Handbook of Development Economics*, Hollis Chenery et T.N. Srinivasan (éd.), vol. II, Amsterdam : North-Holland.
- Banque mondiale (2000a),  
*Brazil: Selected Issues in Social Protection*, Washington.
- Banque mondiale (2000b),  
*Brazil: Critical Issues in Social Security*, Washington.
- Barros, R.P. de et R. Mendonça (1999),  
« Uma Análise da Estrutura Salarial Brasileira Baseada na PPV », *IPEA Discussion Paper 689*, Brasília.
- Barros, R.P. de, S. Firpo, R. Guedes et P. Leite (2000),  
*Demographic Changes and Poverty in Brazil*, IPEA, Rio de Janeiro.
- Baumann, R. (2000),  
*Brasil : Uma década em Transição*, CEPALC, Nations Unies.
- BCB (2000a),  
« Juros e Spread Bancário no Brasil », Departamento de Estudos e Pesquisas do Banco Central do Brasil, novembre.
- BCB (2000b),  
*Inflation Report*, décembre.
- Bevilaqua, A. et M. Garcia (1999),  
*Banks, Domestic Debt Intermediation and Confidence Crises: The Recent Brazilian Experience*, Texto para Discussão 407, Departamento de Economia, PUC-RJ.

- Bevilaqua, A.S. (2000),  
« State Government Bailouts in Brazil », *Texto Para Discussão*, n° 421, Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica de Rio de Janeiro (PUC-Rio).
- Bielschowsky, R. (1999),  
« Investimentos na Indústria Brasileira depois da Abertura e do Real : O mini-ciclo de modernizações, 1995-1997 », *CEPAL Working Paper*, Série Reformas Econômicas n° 44.
- Bird, R.M. (1999),  
« Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment », *Document de travail du FMI*, WP/99/165, FMI, Washington.
- Blöndal, S. et S. Scarpetta (1998),  
« The retirement decision in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 202, juin.
- Bogdanski, J. et al. (2000),  
« Implementing Inflation Targeting in Brazil », *Banco Central do Brasil Working Paper Series* No. 1, juillet.
- Bonelli, R. (1999),  
« Emprego Industrial e produtividade : novos resultados, velha controvérsia », *Mercado do Trabalho, conjuntura e análise*, n° 11, IPEA/MdT, Rio de Janeiro.
- Bonelli, R. et R. Fonseca (1998),  
« Ganhos de Productividade e de eficiência : novos resultados para a economia brasileira », *Pesquisa e Planificação Económica*, vol. 28, n° 2, pp. 273-314.
- Booz-Allen et Hamilton (2000),  
« Instituições Financeiras Federais : Alternativas para a Reorientação Estratégica », *FIPE*, Université de l'État de São Paulo, accessible sur le site suivant : [www.fazenda.gov.br/portugues/audienciapublica/apresenta.html](http://www.fazenda.gov.br/portugues/audienciapublica/apresenta.html).
- BOVESPA (2000),  
*Desafios e Oportunidades para o Mercado de Capitais Brasileiro*.
- Brock, P. et L. Suarez (2000),  
« Understanding the behaviour of bank spreads in Latin America », *Journal of Development Economics*, vol. 63, pp. 113-134.
- Cardoso, E. (1992),  
« La privatización en América Latina ». dans *¿Adonde va América Latina?* (dir. pub.), J. Vial. Santiago : CIEPLAN.
- Carlin, W. et C. Mayer (2000),  
*International Evidence on Corporate Governance: Lessons for Developing Countries*, ABANTE, vol. 2, n° 2.
- Cassiolato, J., M. Szapiro et H. Lastres (1999),  
« Local system of innovation under strain: the impacts of structural change in the telecommunications cluster of Campinas, Brazil ». *polycopié*, Instituto de Economia, IE-UFRJ, Rio de Janeiro.
- CEPAL (1998),  
« Inversion Etrangera en Latin America and Cariabe », Santiago, Chile, Nations Unies.
- Clark, J.W. (2000),  
« Politique de la concurrence et réforme de la réglementation au Brésil : situation actuelle », *Revue de l'OCDE sur le droit et la politique de la concurrence*, vol. 2, n° 3.
- CNI (1998),  
*Custo Brasil : o que foi feito and precisa ser feito*, Brasília.

- Correa, P. (1999),  
« The Effect of Trade Liberalisation on Market Power: the Case of Brazilian Manufacturing », *World Competition*, 22(4).
- CPSS (1997),  
« Real-time gross settlement systems », n° 22 (E), mars accessible sur le site suivant : [www.bis.org/publ/index.htm](http://www.bis.org/publ/index.htm).
- CPSS (2000),  
« The Contribution of Payment Systems to Financial Stability », n° 41 (E) (communications présentées à l'atelier sur les systèmes de paiement au Centre d'études monétaires latino-américaines (CEMLA, Mexico, mai 2000), septembre 2000 accessible sur le site suivant : [www.bis.org/publ/index.htm](http://www.bis.org/publ/index.htm).
- Dahlman, C. et C. Frischtak (1993),  
« National Systems Supporting Technical Advance in Industry: The Brazilian Experience », dans R. Nelson (éd.), *National Innovation System*. New York, NY : Oxford University Press.
- De Almeida Rangel, M. (1999),  
« Resgates Financeiros, Restrição Orçamentaria Fraca e Postura Fiscal nos Estados Brasileiros ». Dissertação de Mestrado. Departamento de Economia. PUC-Rio.
- Estache, A., A. Goldstein et R. Pittman (2000),  
« Privatisation and Regulatory Reform in Brazil: The Case of Freight Railways », US Department of Justice, Antitrust Division Working Paper 00-05.
- Evans, P. (1979),  
*Dependent Development*, Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Evans, P. (1995),  
*Embedded Autonomy*. Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Filho, N. Siffert et C. Souza e Silva (1999),  
« Large Companies in the 1990s: Strategic Responses to a Scenario of Change », *polycopié*, BNDES.
- Filho, N.S. (2000),  
Corporate Governance: International Standards and Empirical Evidence in Brazil during the 1990s, BNDES.
- Fleischer, D. (1997),  
« Political Corruption and Campaign Financing », communication présentée au XX<sup>e</sup> Congrès international de la LASA, Guadalajara, avril.
- FMI (1997),  
*Fiscal Federalism in Theory and Practice* (dir. pub.), T. Ter-Minassian, Washington.
- FMI (2000),  
*Brazil: Selected Issues and Statistical Appendix*, Washington.
- Freenstra, R., T. Yang et G. Hamilton (1999),  
« Business Groups and Product Variety in Trade: Evidence from South Korea, Taiwan and Japan », *Journal of International Economics*, 48, pp. 71-100.
- Fukasaku, K. et L.R. De Mello (1999),  
« La décentralisation budgétaire dans les économies émergentes : Problèmes de gestion des affaires publiques ». Séminaires du Centre de développement. OCDE, Paris.
- Funke, M. et R. Ruhwedel (2001),  
« Product Variety and Economic Growth – Empirical Evidence for the OECD Countries », *IMF Staff Papers* (à paraître).

- Giambiagi, F. et A. Pinheiro (1996),  
« Lucratividade, dividendos e investimentos das empresas estatais : uma contribuição para o debate sobre a privatização no Brasil ». BNDES, *Textos para Discussão*, n° 34.
- Giordano, P. et J. Santiso (2000),  
« La course aux Amériques : les stratégies des investisseurs européens dans le MERCOSUR », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 39, La Documentation Française.
- Goldstein, A. (1998),  
« MERCOSUR at Seven: Goals, Achievements, and Outlook », *Economia Internazionale*, vol. 51, n° 3.
- Goldstein, A. (1999),  
« Brazilian Privatisation: The Rocky Path from State Capitalism to Regulatory Capitalism », *Industrial and Corporate Change*, vol. 8, n° 4.
- Goldstein, A. et B. Schneider (2000),  
« Big Business in Brazil: The Politics of Market-Oriented Restructuring in the 1990s », presented at the conference on *Brazil and South Korea*, Institute of Latin American Studies (ILAS), Londres, 7-8 décembre.
- Goldstein, A. (2001),  
« From National Champion to Global Player: Explaining the Success of Embraer », *University of Oxford, Centre for Brazilian Studies*, WP n° 17, mai.
- Hausman, R. et P. Cortez (2000),  
« Will the FDI Boom Bring More Growth? », communication présentée à l'occasion de la Conférence du Centre de développement de l'OCDE intitulée *Investissements directs étrangers ou autres flux de capitaux vers l'Amérique latine : Quels avantages respectifs ?*, 2-3 novembre 2000.
- Honohan, N. et N. Klingebiel (2000),  
« Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises », *World Bank Working Paper* 2441, septembre.
- Howard, D. (1989),  
« Implications of the US Account Deficit », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, n° 4.
- IPEA (2000),  
*Mercado de Trabalho : conjuntura e análise*, octobre.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (1999),  
« Desempenho do Sistema Educacional Brasileiro : 1994-1999 ». Brasilia.
- Joumard, I. (2001),  
« Tax Systems in European Union Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 301, juin.
- Keen, M. (2000),  
« VIVAT, CVAT and all that: New Forms of Value-added tax for Federal Systems », *document de travail du FMI*, n° WP/00/83.
- Krugman, P. (1986),  
*Strategic Trade Policy and the New International Economics*, MIT Press, Cambridge.
- Lafay, G., M. Freudenberg, C. Herzog et D. Ünal-Kesenci (1999),  
*Les Nations et la Mondialisation*, Economica, Paris.
- La Porta, R.F., Lopez-de-Silanes, A. Shleifer et R. Vishny (1998),  
Legal Determinants of External Finance, *Journal of Finance* No. 52.

- La Rovere (2001),  
« Climate Change and Sustainable Development Strategies: A Brazilian Perspective », Réunion d'experts dans le cadre du projet pilote de l'OCDE intitulé *Climate Change and Sustainable Development Strategies: an Agenda for Long Term Action*, AIE, Paris.
- Linhares Pires, J. (2000),  
« Reflexões sobre o Programa Emergencial de Energia Elétrica ». AP/DEPEC, *Nota Técnica*, n° 11/2000.
- Listfield, R. et F. Montes-Negret (1996),  
« Brazil's Efficient Payment System: a Legacy of High Inflation », Document de travail de la Banque mondiale n° 1680, novembre.
- McCombie, J.S.L. et Thirlwall, A.P. (1994),  
*Economic Growth and the Balance-of-Payments Constraint*, Macmillan, Londres.
- McLure, C.E. (2000),  
« Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy », *Bulletin du Bureau international de documentation fiscale*, décembre.
- MME – Ministry of Mines and Energy (2000),  
*Brazilian Energy Balance 2000*.
- Mishkin, F.S. et M.A. Savastano (2000),  
« Monetary Policy Strategies for Latin America », NBER *Working Paper* 7617, Cambridge, MA.
- Moreira, M. et P. Correa (1998),  
« A First Look at the Impacts of Trade Liberalisation on Brazilian Manufacturing Industry », *World Development*, vol. 26, n° 10.
- Muendler, M.A. (2000),  
« Trade and Growth Revisited: Managing to Converge, Agreeing to Diverge », *polycopié*, University of California, Berkeley.
- OCDE (1996),  
*La compétitivité industrielle*, Paris.
- OCDE (1997),  
*Indicateurs des barrières tarifaires et non tarifaires*, Paris.
- OCDE/PUMA (1997),  
*La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration*, Paris.
- OCDE (1998),  
*Études économiques de l'OCDE : Allemagne*, Paris.
- OCDE (1999a),  
*Statistiques des recettes publiques*, Paris.
- OCDE (1999b),  
UEM – *Faits, défis et politiques*, Paris.
- OCDE (2000a),  
*Investing in Education: Analysis of the 1999 World Education Indicators*, Paris.
- OCDE (2000b),  
*Les États baltes : Évaluation économique de la région*, Paris.
- OCDE (2000c),  
*Politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation 2000*, Paris.
- OCDE (2000d),  
*Études économiques de l'OCDE : Australie*, Paris.

- OCDE (2000e),  
*La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration*, Paris.
- OCDE (2000f),  
*Contributions des systèmes financiers à la croissance dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- Oliveira Martins, J. (1992),  
« Export Behaviour with Differentiated Products: Exports of Korea, Taiwan and Japan to the US domestic market », dans M. Dagenais et P. Muet (dir. pub.) *International Trade Modelling*, London/New York (Chapman & Hall), pp. 37-52.
- OMC (2001),  
*Examen des politiques commerciales : Brésil*, Genève.
- Organisation panaméricaine de la santé (1998),  
*Brazil : Profile of the Health Services System*.
- PAGE/Banque mondiale (2000),  
*Energy Services for the World's Poor*, Energy and Development Report 2000, Banque mondiale.
- Panagariya, N. (2000),  
« Evaluating the case for Export Subsidies », *World Bank Working Paper*, n° 2276, janvier.
- Pêgo Filho, B., E.C Pontes Lima et F. Pereira (1999),  
« Privatização, Ajuste Patrimonial e Contas Públicas no Brasil », *Texto Para Discussão*, n° 668, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- Penha Cysne, R. (2000),  
« Aspectos Macro e Microeconômicos da Reformas », dans R. Baumann (dir. pub.), *Brasil : Uma década em Transição*, CEPAL.
- Pereira T. et M. Ikeda (2001),  
« Custo Brasil : Como Mensurar a Cumulatividade das Contribuições Sociais (Cofins, Pis-Pasep et CPMF) ? Uma proposta metodologica », *Texto para discussão (à paraître)*, BNDES.
- Pinheiro, A. (1996),  
« O que deu, afinal, a privatização? », BNDES, *Textos para Discussão*, n° 40.
- Pinheiro, A. Castelar et M. Mesquita Moreira (2000),  
« The Profile of Brazil's Manufacturing Exporters in the Nineties: What are the main policy issues? », BNDES *Discussion Papers*, n° 80.
- Pinto da Rocha, E.M. et M. Tavares Ferreira (2000),  
« Analysis of Brazilian Technological Innovation Indicators », *polycopié*, UFMG, Belo Horizonte.
- Rabelo, F. et L.G. Coutinho (2000),  
*Corporate Governance in Brazil*, communication présentée à l'occasion de l'Atelier informel de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises dans les pays en développement et les économies émergentes, avril.
- Reis, J. et F. Blanco (1996),  
« Capacidade Tributária dos Estados Brasileiros, 1970/90 », *Texto para Discussão*, n° 404, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada, Rio de Janeiro.
- Reisen, H. (1998),  
« Sustainable and Excessive Current account deficits », Documents techniques du Centre de développement de l'OCDE, n° 132 (accessible sur le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)).

- Rocha, S. (2000),  
« Pobreza e Desigualdade no Brasil : O Esgotamento dos Efeitos Distributivos do Plano Real », IPEA *Discussion Paper* 721, Brasília.
- Rodriguez Junior, W. et G. Monteiro Melo (1999),  
*Padrão de Financiamento das Empresas Privadas no Brasil, Texto para Discussão* 653, IPEA.
- Sabóia, J. (2000),  
« Brésil, déconcentration industrielle dans les années 1990 : une approche régionale », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 39, La Documentation Française.
- Schwengber, S.B. et E.P. Ribeiro (1999),  
« O Impacto do Fundo de Participação (FPE) no Esforço Tributário dos Estados : Uma Estimativa do Potencial de Arrecadação do ICMS », second classified in VI premio STN Monografias área Tópicos Especiais de Finanças Públicas, Brasília.
- Serra et J.R R. Afonso (1999),  
« Federalismo Fiscal à Brasileira : Algumas Reflexões ». *Revista do BNDES*, vol. 6, n° 12, pp. 3-30, Rio de Janeiro.
- Singh, A. (1995),  
« Corporate Financial Patters in Industrializing Economies ». *IFC Technical Paper*, n° 2.
- SOBEET (1998),  
*Carta da Sobeet*, São Paulo.
- Stiglitz, J. (1993),  
« The role of the State in Financial Markets », *Actes de la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement* 1993, Banque mondiale.
- Studart, R. (1995),  
*Investment Finance in Economic Development*, Routledge, London.
- Székely, M. et M. Hilgert (1999),  
« The 1990s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality », *IADB Working Paper* 410.
- Trebat, T. (1983),  
*Brazil's State-Owned Enterprises*, New York, NY : Cambridge University Press.
- Uthoff, A. (1999),  
« Perfil de Responsabilidades Fiscales de una Eventual Sustitución hacia un Sistema de Capitalización Individual en Brasil », CEPALC, Nations Unies, septembre.
- US Geological Survey (2000),  
*World Petroleum Assessment 2000*, juin, Washington DC.
- Valadares, S. et R. Leal (2000),  
« Ownership and control structure of Brazilian companies », communication présentée à la *Table ronde de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise pour l'Amérique latine*, São Paulo.
- Varsano, R. (1996),  
« A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século : Anotações e Reflexões para Futuras Reformas », *Texto Para Discussão*, n° 405, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro.
- Varsano, R. (1999),  
« Subnational Taxation and Treatment of Interstate Trade in Brazil : Problems and a Proposed Solution », à paraître dans S.J. Burki et G. Peary (dir. pub.), *Decentralisation and Accountability of the Public Sector*, Actes de la Conférence annuelle de la Banque mondiale (Conférence ABCD) sur l'économie du développement pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Banque mondiale, Washington.
- Zockun, M. (1999), *Brasil : O Investimento Directo Estrangeiro nos anos 90*, Université de São Paulo.

*Annexe I.1***Le MERCOSUL : quelques repères**

Le MERCOSUL est composé des deux plus grands pays d'Amérique latine (Argentine et Brésil), du Paraguay et de l'Uruguay ; la Bolivie et le Chili sont membres associés. Créé par le Traité d'*Asunción* en 1991 et entré en vigueur en 1994, le MERCOSUL devait être dans un premier temps une zone de libre-échange avant de se transformer en union douanière et en dernier ressort en marché commun\*. Cet arrangement a permis le développement des flux d'investissements directs étrangers (IDE) et pourrait être étendu à d'autres pays de la région (Bolivie et Chili) ; des négociations sont par ailleurs actuellement menées en vue de la conclusion d'un accord commercial bilatéral avec l'Union européenne. L'analyse économique ne permet pas de déterminer si la mise en place de ce dispositif a entraîné une véritable création d'échanges, ou si les politiques commerciales préférentielles ont modifié l'orientation des flux commerciaux au détriment de parties tierces. Les barrières protectionnistes qui entourent encore l'industrie automobile restent préoccupantes, bien qu'un accord ait été conclu en 2000 en vue d'intégrer totalement ce secteur à MERCOSUL d'ici 2006.

L'intégration est loin d'être parfaite : d'importants marchés sont encore partiellement ou totalement fermés (par exemple celui du sucre), il n'existe pas de cadre réglementaire commun dans d'importants domaines de l'action gouvernementale, et les goulets d'étranglement au niveau des infrastructures ont empêché une intégration plus poussée des marchés. Depuis le Protocole d'*Ouro Preto* de 1994, le MERCOSUL a un statut juridique international, qui lui permet de négocier avec d'autres pays et d'autres organes supranationaux. Il demeure cependant une institution intergouvernementale dont l'autorité supranationale est limitée au strict minimum. Des mécanismes formels sont en cours d'élaboration, notamment pour le règlement des différends. A cet égard, il est nécessaire que l'action menée soit prévisible et cohérente pour permettre aux agents économiques de prendre des décisions d'investissement à long terme.

La crise de change de 1999 a souligné la nécessité d'améliorer le processus de coordination des politiques macroéconomiques au sein du MERCOSUL. Des critères communs de convergence concernant le solde budgétaire, la dette publique et l'inflation ont été fixés en 2000 ; les définitions de la dette et du déficit du secteur public ont été harmonisées, et des statistiques établies sur cette nouvelle base seront publiées. Des objectifs communs ont été fixés pour la période débutant en 2002. Le cadre institutionnel du processus de surveillance est assuré par le Groupe de surveillance macroéconomique (*Grupo de Monitoramento Macroeconomico*, GMM), composé de hauts fonctionnaires. Les présidents des pays Membres ont fixé des critères de convergence en décembre 2000. Les pays qui ne parviennent pas à respecter ces critères devront présenter au GMM les mesures qu'ils ont l'intention de prendre pour permettre l'ajustement.

---

\* Voir Andrea Goldstein (1998).

*Annexe II.1***Réforme du régime général de retraite : évaluation**

Le système national de sécurité sociale (RGPS) est né de l'unification opérée pendant les années 60 de multiples régimes professionnels indépendants. Depuis lors, sa couverture a été progressivement élargie, notamment aux employés de maison et aux travailleurs ruraux (voir encadré A1). En 2000, quelque 27 millions de travailleurs cotisaient au système, ce qui représente moins de la moitié de la population active du secteur privé. La grande majorité des travailleurs indépendants (pour lesquels les cotisations sont facultatives) ainsi que la plupart des travailleurs du secteur informel n'étaient pas couverts par le système.

**Encadré A1. Retraites des travailleurs ruraux**

Des prestations de sécurité sociale équivalant au salaire minimum sont versées aux travailleurs ruraux à partir de 60 ans (hommes) et de 55 ans (femmes) à condition qu'ils puissent justifier d'au moins 10 années d'activités rurales (et ce, qu'ils aient ou non précédemment cotisé au système). En mars 2001, 6.5 millions de prestations ont été servies à des travailleurs ruraux (33.2 % du total), ce qui représente une dépense annuelle de l'ordre de 1 % du PIB. La seule contrepartie de ces prestations au niveau des recettes est une « cotisation rurale », calculée sur la base de la commercialisation des produits agricoles, qui ne couvre qu'environ 8 % des dépenses au titre du programme.

L'incidence sociale de ce programme est loin d'être négligeable. Selon les autorités, les transferts aux travailleurs ruraux ont un fort impact social, et contribuent également à dynamiser l'économie locale et à créer des emplois. Dans 61 % des municipalités brésiliennes, les prestations de sécurité sociale sont la principale source de revenu. Selon l'IPEA, institut public de recherche économique, leur incidence est particulièrement importante dans le nord-est rural, l'une des régions les plus pauvres du pays, dans laquelle les pensions aux travailleurs ruraux représentent en moyenne 71 % du revenu des ménages bénéficiaires.

L'extension de la couverture du système a été l'un des principaux facteurs expliquant la brusque augmentation du nombre de retraités, qui, de 9.7 millions en 1988, est passé, selon les estimations, à 16 millions en 1999<sup>1</sup>. En partie de ce fait, les dépenses, qui étaient à peine

de 2.5 pour cent du PIB en 1988, se sont fortement gonflées pour atteindre près de 6 pour cent en 1998/99. Cette évolution n'a cependant pas été accompagnée de mesures visant à accroître le financement. Des prestations de retraite ont été accordées aux nouveaux arrivants, qu'ils aient ou non précédemment cotisé au système. Dans la pratique, les travailleurs proches de l'âge de la retraite (ou l'ayant atteint) ont adhéré au système, tandis que les travailleurs plus jeunes des catégories récemment couvertes sont généralement restés dans le secteur informel. En conséquence, le rapport entre les cotisants et les bénéficiaires est tombé d'environ 4.5 :1 en 1970 à 1.7 :1 en 1997. Les recettes de sécurité sociale restant à peu près constantes, aux alentours de 5 pour cent du PIB, l'équilibre financier du système s'est régulièrement dégradé.

Cette détérioration des comptes de la sécurité sociale est aussi partiellement liée à l'évolution démographique, même si le vieillissement de la population n'en est qu'à ses débuts. Le pourcentage de la population âgée de plus de 65 ans est passé de 3 à 5 pour cent du total depuis les années 70, alors que la progression moyenne a été proche de 15 pour cent dans la zone de l'OCDE. L'espérance de vie à la naissance a elle aussi fortement augmenté, de 10 ans en moins de deux décennies. Néanmoins, à 64 ans pour les hommes et 72 ans pour les femmes, elle est encore plus faible – d'environ 8 à 10 ans – que dans la plupart des pays de l'OCDE. En fait, le Brésil subit encore les effets d'une transition démographique classique, notamment la forte chute récente des taux de fécondité (graphique A1). Le nombre d'enfants par femme en âge de procréer a fortement chuté, passant de 5.8 en 1970 à 2.2 (estimation) en 2000. En conséquence, le taux de dépendance des jeunes a régulièrement baissé. Cette tendance décroissante devrait persister pendant encore à peu près 20 ans, compensant et au-delà l'augmentation progressive du taux de dépendance des personnes âgées. En conséquence, le pourcentage de la population d'âge actif (20-64 ans) dans le total continuera de s'élever jusqu'en 2015/2020 (graphique A2). Après 2020 cependant, l'ampleur relative de la population d'âge actif devrait se contracter, le taux de dépendance total convergeant progressivement vers la moyenne de l'OCDE (graphique A3).

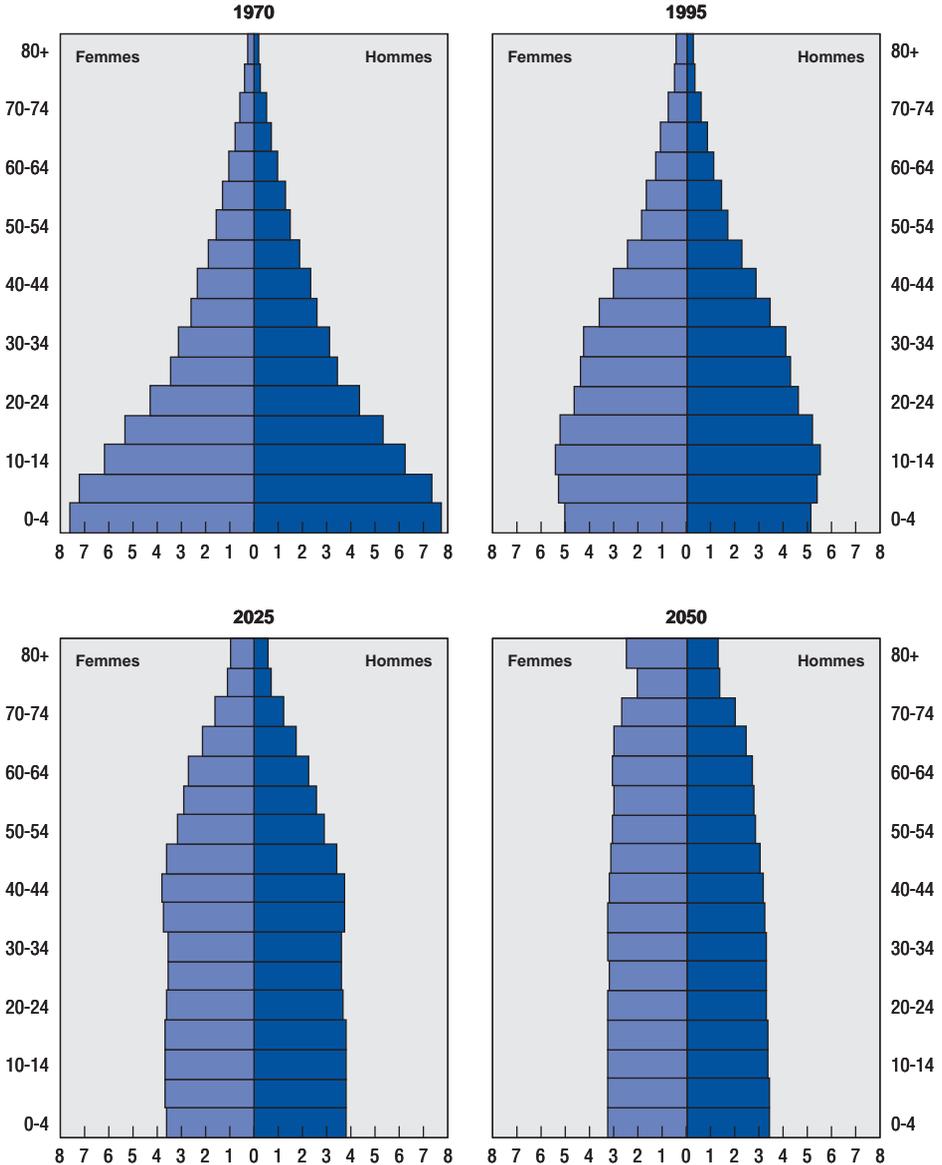
### **Depuis les réformes de 1998, le système de retraite se rapproche de la viabilité**

Dès le milieu des années 90, il est devenu évident que la conjonction de l'extension des prestations sans capitalisation et des pressions grandissantes dues au vieillissement de la population, ainsi que les incitations perverses inhérentes à la conception initiale du système ne pouvaient que faire exploser le déficit de la sécurité sociale, au détriment de la stabilité macroéconomique. Après plusieurs années de discussion, une vaste réforme a été approuvée en 1998, le principal élément en étant la nouvelle méthode mise en place pour calculer les prestations. Grâce à l'adoption d'une formule ajustable (*fator previdenciário*) fondée sur des règles actuarielles, cette nouvelle méthode a largement contribué à remédier aux distorsions du système et assurer sa viabilité financière à long terme. D'autres réformes ont mis un terme aux grilles de cotisation et allongé la période contributive servant de base au calcul des prestations.

#### **Conditions d'admission**

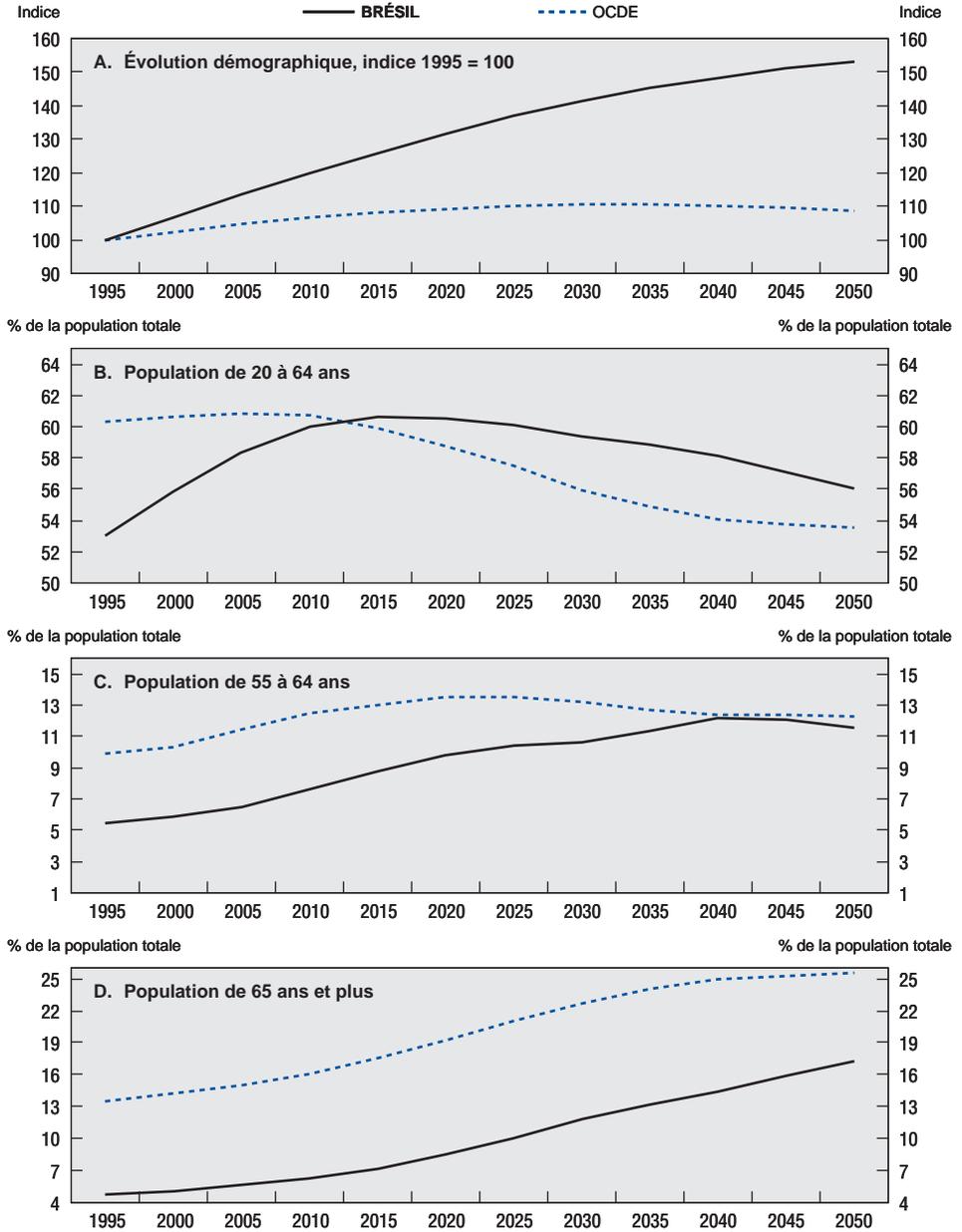
Les réformes récentes du système de sécurité sociale ont durci les conditions d'admission requises pour prétendre à une pension à taux plein. Celle-ci n'est désormais accordée qu'après une période minimale de cotisation au système de sécurité sociale (35 ans pour les hommes et 30 ans pour les femmes). Dans la pratique, cela signifie qu'il n'est plus possible de compter les années de travail non déclarées dans le calcul de la retraite (voir encadré A2). Un droit à pension à taux réduit reste disponible pour les personnes qui atteignent l'âge

**Graphique A1. Structure démographique**  
En pourcentage de la population totale



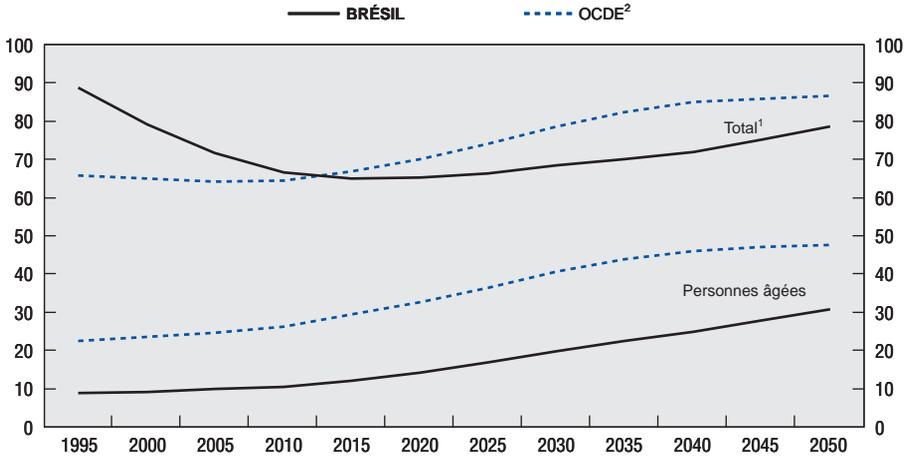
Source : « World Population Prospects 1950-2050 (The 1998 revision) », Nations Unies.

**Graphique A2. Tendances démographiques : 1995-2050**



Source : Eurostat pour les pays de l'UE, Nations Unies pour les autres.

**Graphique A3. Rapport de dépendance économique total et des personnes âgées**  
 Quotient du groupe de population considéré à la population de 20 à 64 ans (%)



1. Les groupes considérés sont les jeunes (0-19 ans) et les personnes âgées (65 ans et plus).

2. Les données correspondent à la moyenne des taux de chaque pays (à l'exception de la Turquie et du Mexique).

Source : Eurostat pour les pays de l'UE, Nations Unies pour les autres.

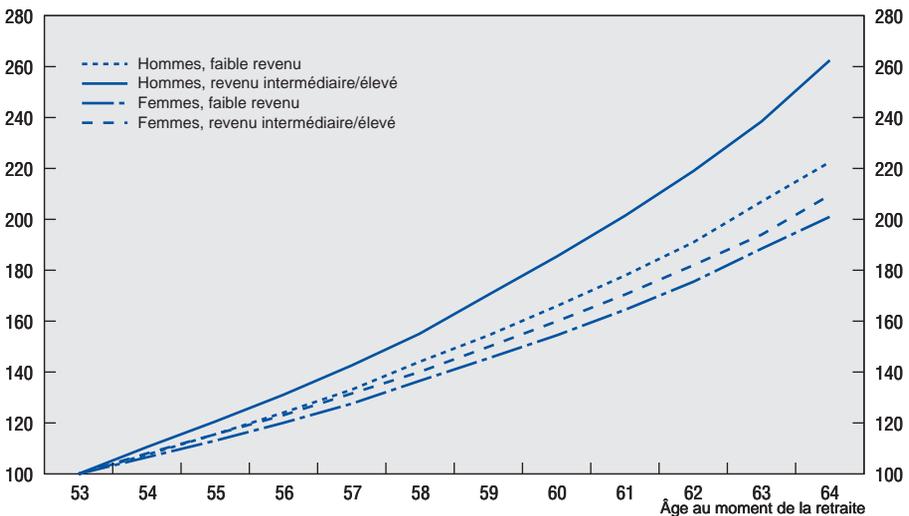
#### Encadré A2. Le régime général de sécurité sociale avant les réformes

Avant les réformes de 1998, des droits à pension à taux plein étaient accordés aux travailleurs qui avaient cotisé pendant dix ans ou qui avaient atteint l'âge légal de départ en retraite (65 ans pour les hommes et 60 pour les femmes), ou encore qui pouvaient fournir la preuve qu'ils avaient travaillé (sans cotiser nécessairement au système de sécurité sociale) pendant un certain nombre d'années (35 pour les hommes et 30 pour les femmes). Dans le cadre des programmes de retraite anticipée, les hommes qui avaient travaillé pendant au moins 30 ans (et les femmes pendant au moins 25 ans) pouvaient également prétendre à des pensions proportionnelles. Le travailleur moyen entrant dans la population active à 18 ans, les départs en retraite vers 45 ans n'atteint pas rares. Les prestations étant calculées sur la base des derniers 36 mois d'activité, sous réserve d'un plafond, les travailleurs (aussi bien ceux pour lesquels le système était facultatif que ceux du secteur informel) étaient incités à adhérer au système peu avant l'âge du départ en retraite ou à accroître fortement leurs revenus déclarés au cours de leurs dernières années d'activité. Pour éviter les abus les plus flagrants, un système complexe de grilles de cotisation a été mis en place pour que les travailleurs ne puissent pas déclarer immédiatement des revenus plus élevés lorsqu'ils se rapprochaient de l'âge de la retraite. Il fallait par ailleurs avoir cotisé pendant une durée minimum pour pouvoir prétendre aux prestations de retraite. Cette période a été progressivement allongée, passant de cinq ans en 1991 à neuf ans juste avant l'adoption des réformes en décembre 1998.

légal de la retraite de 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes (60/55 ans pour les travailleurs ruraux), aussi longtemps qu'ils ont cotisé pendant au moins dix ans (ce chiffre sera progressivement porté à 15 ans en 2005)<sup>2</sup>. Un droit réduit peut également être accordé aux hommes/femmes qui ont adhéré au régime général de sécurité sociale avant les réformes et qui ont cotisé pendant au moins 30/25 ans.

Les propositions visant à instituer un âge minimum de départ en retraite ont été rejetées par le Congrès. Il n'en est pas moins probable que le durcissement des conditions d'admission entraînera une élévation de l'âge moyen d'entrée en inactivité, qui était de 49 ans en 1998, les travailleurs d'âge intermédiaire reportant leur départ en retraite pour pouvoir bénéficier d'une pension à taux plein. En fait, dès 2000, l'âge moyen du passage à l'inactivité était déjà supérieur à 54 ans. Surtout, du fait de sa conception même, le système devrait conduire à une élévation générale de l'âge de la retraite. L'une des principales caractéristiques du régime réformé de retraite du Brésil est de donner aux travailleurs plus de souplesse dans le choix de l'âge de la retraite, et de les inciter fortement à rester en activité plus longtemps. Sur la base de données transversales couvrant diverses catégories de travailleurs<sup>3</sup>, le Secrétariat de l'OCDE prévoit une augmentation marginale des prestations de retraite de 5 à 8 pour cent pour chaque année supplémentaire d'activité (graphique A4 et graphique A7).

Graphique A4. Augmentation marginale des retraites



Source : OCDE, sur la base de données tirées d'une enquête de l'IPEA.

### Taux de cotisation

Les taux marginaux de cotisation des salariés au régime général de sécurité sociale ont été progressivement portés de 8 à 11 pour cent dans la limite d'un plafond<sup>4</sup>. Concrètement, pour les salaires supérieurs au plafond (1 328 BRL par mois, ce qui équivalait à peu près à 700 dollars au début de 2001), le taux marginal de cotisation salariale tombe à zéro. Les employeurs sont assujettis à un taux uniforme de 20 pour cent indépendamment du plafond. Les prestations sont plafonnées au même niveau, ce qui a pour effet que les travailleurs disposant d'un revenu élevé sont incités à souscrire à des formules d'assurance complémentaire. Néanmoins, dans un pays où le revenu est très inégalement réparti, le nombre de travailleurs dont le salaire est supérieur au plafond de la sécurité sociale est relativement faible : moins de 20 pour cent du total. Enfin, l'absence de plafond pour les cotisations patronales renforce le rôle de redistribution interne du système (voir ci-après).

### Prestations

Les prestations de retraite sont calculées sur la base de la moyenne des 80 pour cent de salaires mensuels les plus élevés sur l'ensemble de la période de cotisation, sous réserve d'un plancher et d'un plafond<sup>5</sup>. Les droits à pension sont alors définis en multipliant cette moyenne par le *fator previdenciário* (FP, facteur de sécurité sociale), qui dépend notamment du nombre d'années de cotisation au système et de l'espérance de vie au moment de l'entrée en inactivité (voir chapitre II). Si l'on considère l'espérance de vie en 1999, un travailleur moyen de sexe masculin se verrait appliquer un FP égal à un à l'âge de 56 ans  $\frac{1}{2}$  ; les travailleurs de sexe féminin, qui bénéficient d'une prime, atteignent ce niveau deux ans plus tôt. La formule est revue chaque année pour tenir compte des modifications de l'espérance de vie, de sorte que le système est conçu pour faire face au vieillissement attendu de la population brésilienne. Une augmentation linéaire de cinq ans de l'espérance de vie entraînerait l'allongement de trois ans de la vie active (et de la période de cotisation) du travailleur moyen. À l'inverse, les retraites seraient réduites d'environ 20 pour cent<sup>6</sup>.

Le calcul du droit à pension à partir de la formule FP décrite ci-dessus tend à revenir à ce que serait un système individuel de capitalisation. En fait, la première partie de la formule est un indicateur actuariel personnalisé, tandis que la deuxième partie constitue une sorte de prime au report de l'entrée en inactivité. Néanmoins, contrairement à un système capitalisé traditionnel, ce mécanisme entraîne une forte redistribution interne du revenu. Cette redistribution est assurée par un certain nombre d'instruments :

- Les femmes et les enseignants du primaire et du secondaire bénéficient d'années supplémentaires dans le calcul de leur période de cotisation.
- Un tableau unique d'espérance de vie est utilisé ; en conséquence, les différences par sexe sont ignorées, ce qui privilégie les femmes qui ont en moyenne des revenus plus faibles et une espérance de vie plus longue que les hommes.
- On utilise un taux unique de cotisation de 31 pour cent (11 pour cent pour les salariés et 20 pour cent pour les employeurs). Les travailleurs ayant les salaires les plus bas – qui cotisent aux taux marginaux inférieurs de 8 ou 9 pour cent – bénéficient d'une subvention indirecte.
- Bien que les retraites soient plafonnées, les employeurs cotisent au taux de 20 pour cent sans aucun plafond. Implicitement, les salaires les plus élevés subventionnent le système.

## Les défis à relever

La réforme du régime général des travailleurs du secteur privé a constitué un pas important vers l'équilibre actuariel et financier à long terme de la sécurité sociale, pour deux principales raisons. Premièrement, elle limite les inégalités les plus flagrantes de l'ancien système en mettant en place un dispositif d'incitations/contre-incitations équitable, simple, transparent et fondé sur des données actuarielles pour influencer les décisions de départ en retraite. Selon les calculs du Secrétariat de l'OCDE, le taux d'équilibre interne du système de pension (défini comme le taux de rendement interne des cotisations) se situe entre 2.5 et 4 pour cent par an, selon la catégorie du travailleur. C'est là une estimation prudente même lorsque l'on utilise des hypothèses raisonnables des taux de rendement. Deuxièmement, la réforme dote le système d'une importante souplesse automatique, ce qui est essentiel pour faire face aux défis démographiques probables de l'avenir.

Il n'est cependant pas certain que les modifications récentes assurent l'équilibre financier du système à moyen et long terme. Le ministère de la Sécurité sociale (MPAS, Ministério da Previdência e Assistência Social) et le ministère des Finances (MF, Ministério da Fazenda) se réfèrent à trois scénarios pour le déficit du régime général jusqu'en 2020, la principale différence tenant à l'hypothèse retenue pour la croissance de la production réelle (3, 3.5 et 4 pour cent). Dans le cadre du scénario le moins optimiste, le déficit du système atteindrait 1.8 pour cent du PIB en 2020, contre environ 1 pour cent en 2000, mais serait inférieur au taux de 2.5 pour cent auquel il se serait établi en l'absence de réformes. Dans le cadre du scénario central, que les autorités considèrent comme le plus probable, le déficit se stabiliserait à 1 pour cent du PIB. Ces scénarios font également intervenir d'autres hypothèses, concernant notamment la progression de la masse salariale, la croissance des dépenses autres que de retraite, et le réajustement annuel du niveau des prestations. Ces variables dépendent cependant d'une série de facteurs qui n'ont pas été affectés par les réformes récentes. En fait, les problèmes futurs posés par le financement de la sécurité sociale résulteraient probablement de facteurs affectant ces variables : la part grandissante de l'emploi informel (qui intervient dans la croissance de la masse salariale formelle), la progression des dépenses d'aide sociale imputées au système, et le lien actuel entre le salaire minimum et le niveau des prestations<sup>7</sup>.

## Le développement des activités informelles

Sous l'effet notamment de l'alourdissement de la pression fiscale, du recours de plus en plus fréquent à la sous-traitance dans l'industrie et du manque de souplesse de la législation du travail<sup>8</sup>, le secteur informel s'est développé plus vite que le secteur structuré au cours des dix dernières années. De 1989 à 1999, la part des emplois formels dans l'emploi total a régulièrement diminué, tombant de 59 à 45 pour cent<sup>9</sup>. En ce qui concerne les retraites, cette tendance a également résulté de la conception du programme d'aide sociale vieillesse. Ce programme soumis à critère de ressources concerne tous les résidents âgés de plus de 67 ans, qu'ils aient ou non cotisé au système de sécurité sociale, ce qui décourage les travailleurs âgés du secteur informel à intégrer le secteur structuré<sup>10</sup>. En réduisant le nombre des cotisants actifs, cette tendance menace sérieusement l'équilibre financier du système. En 1998, on estimait que 38.7 millions de travailleurs n'étaient pas couverts par le système de sécurité sociale. Il s'agissait pour la plupart soit de travailleurs indépendants, catégorie qui couvre un nombre élevé de vendeurs ambulants, soit d'employés de maison. Dans ces deux catégories, seul un faible pourcentage de travailleurs cotisaient au système : environ un sixième et un quart respectivement. Les taux de couverture étaient également faibles dans les secteurs de la construction et de l'agriculture. En couvrant mieux ces catégories, on augmenterait sensiblement les recettes de la sécurité sociale<sup>11</sup>. Les autorités

ont ainsi identifié un certain nombre de groupes cibles pour accroître les taux de couverture et ont mis au point des mesures spécifiques à leur intention. Certaines de ces mesures contribuent aussi à des objectifs plus larges, notamment des incitations aux PME et d'autres objectifs sociaux, mais leur effet direct sur la sécurité sociale s'exerce par le biais des taux de couverture. Plusieurs régimes spéciaux sont aujourd'hui en place, notamment :

- Employés de maison : le taux de l'employeur a été ramené de 20 à 12 pour cent. Le salarié cotise au taux normal (8 à 11 pour cent).
- Travailleurs ruraux : les entreprises agricoles cotisent au taux de 2.6 pour cent de leur chiffre d'affaires, et les agriculteurs indépendants au taux de 2.1 pour cent du produit de leurs ventes. Aucune cotisation n'est requise des salariés.
- Petites et moyennes entreprises : le taux de cotisation patronale est de 3 à 7 pour cent du chiffre d'affaires (augmentation progressive). Les salariés cotisent au taux normal.

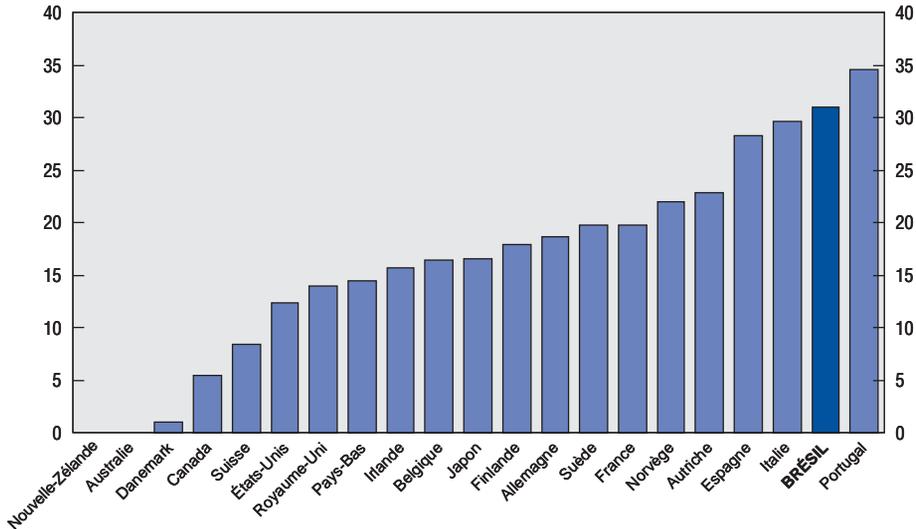
Cette stratégie a cependant des limites. Selon les estimations de l'Institut national de la sécurité sociale (*Instituto Nacional de Seguro Social*, INSS), les diverses exemptions et taux réduits de cotisation coûtent chaque année près de 0.7 pour cent du PIB du fait de moins-values de recettes<sup>12</sup>. De plus, l'imposition du chiffre d'affaires n'est guère efficiente en raison de ses effets cumulés tout au long de la chaîne de production, qui compliquent les négociations actuellement menées sur la réforme de la fiscalité (voir chapitre II). Enfin, les régimes spéciaux rendent la collecte de l'impôt beaucoup plus difficile et facilitent la fraude fiscale. Ainsi, la cotisation des travailleurs ruraux égale à 2.1 pour cent des ventes, est théoriquement imputable au premier acheteur des produits agricoles mais est pratiquement impossible à collecter.

Face à ce problème, d'autres mesures ont été prises pour étendre la couverture du système, avec notamment la mise en place de mécanismes visant à éviter les pertes résultant de la sous-traitance et une amélioration de la souplesse et de la simplification des procédures. Les campagnes d'information ont été renforcées et une loi codifiant les infractions à l'égard de la sécurité sociale (*Lei de Crimes contra a Previdência Social*) a été approuvée au milieu de 2000. Ce nouveau texte renforce le pouvoir légal du ministère d'engager des poursuites contre la fraude et l'évasion fiscales. Un certain nombre de mesures ont également été prises dans le contexte des programmes visant à créer des emplois et des revenus (*Programas de Geração de Emprego e Renda*). Toutes ces mesures vont toutes dans la bonne direction, mais n'ont guère de chance d'interrompre la progression des emplois informels. Il faudrait pour cela une stratégie plus vaste impliquant un examen approfondi de la législation du travail et du système fiscal – et plus précisément la réduction des impôts sur les salaires versés. Les taux de cotisation retraite du Brésil sont encore parmi les plus élevés du monde (graphique A5).

### **Le poids des prestations autres que de retraite**

Le système de sécurité sociale est également responsable du versement de prestations autres que de retraite, telles que les allocations de maternité et de congé maladie, l'assurance-accident et l'assistance-vieillesse. Au premier semestre 2000, on comptait environ 3.2 millions de bénéficiaires de ces différents types d'aide sociale, contre plus de 15 millions de retraités. La prestation moyenne autre que de retraite étant peu élevée (proche d'un salaire minimum, soit 151 BRL), la part de ces transferts dans les dépenses globales de sécurité sociale reste faible (moins de 5 pour cent). Néanmoins, aussi bien le champ que le niveau de ces prestations ont régulièrement augmenté au cours des dernières années en raison de l'extension progressive du filet de sécurité sociale. Si cette tendance se poursuivait, les transferts d'aide sociale pourraient menacer l'équilibre financier à long

Graphique A5. **Taux de cotisation au titre de la retraite**  
Pourcentage



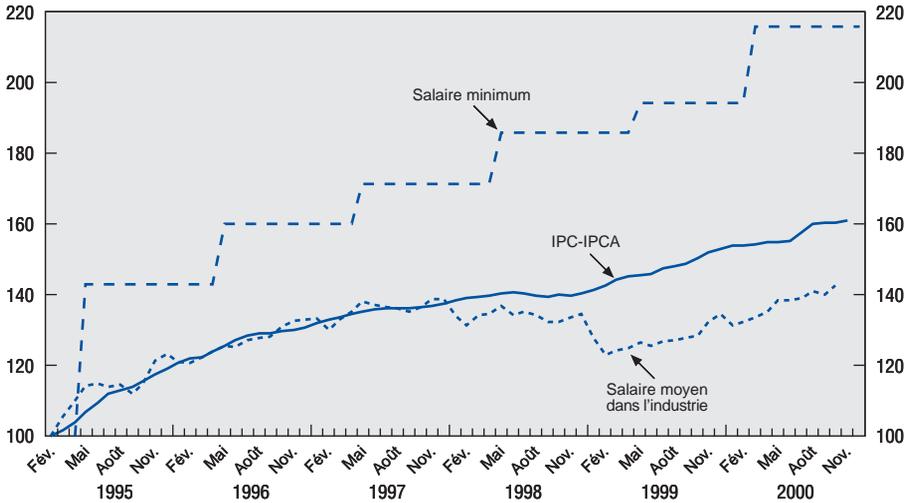
Source : Department of Health and Human Resources, Social Security Programs Throughout the World (plusieurs numéros), États-Unis.

terme du système de sécurité sociale quel que soit l'équilibre actuariel du pilier retraite. Il serait donc souhaitable de fractionner plus clairement les comptes de la sécurité sociale en isolant les dépenses et le financement des transferts autres que de retraite. Les choix des autorités en seraient rendus plus transparents et l'on pourrait ainsi mettre en place un système plus efficient et plus progressif de financement des dépenses sociales, en réduisant le rôle des impôts sur les salaires versés.

### **Le lien entre les prestations minimales de pension et le salaire minimum**

Le salaire minimum est proposé par l'exécutif mais soumis à l'approbation du Congrès. Il est généralement ajusté en fonction de l'IPC prévisionnel, plus une augmentation supplémentaire en termes réels, souvent guidée par des raisons politiques. Dans le passé récent, cet ajustement a nettement dépassé la progression des gains moyens (graphique A6)<sup>13</sup>. La valeur du salaire minimum affecte les prestations de sécurité sociale dans la mesure où il sert de plancher au montant des retraites. Ce lien institutionnel a de fortes implications, à peu près les deux tiers de l'ensemble des prestations – et notamment la quasi-totalité des retraites des travailleurs ruraux – étant aujourd'hui égaux au plancher de la sécurité sociale. En conséquence, une augmentation ininterrompue en termes réels du salaire minimum pourrait menacer l'équilibre financier du système de sécurité sociale<sup>14</sup>.

Graphique A6. Gains moyens et salaires minimum  
Février 1995 = 100



Source : IBGE ; IPEA.

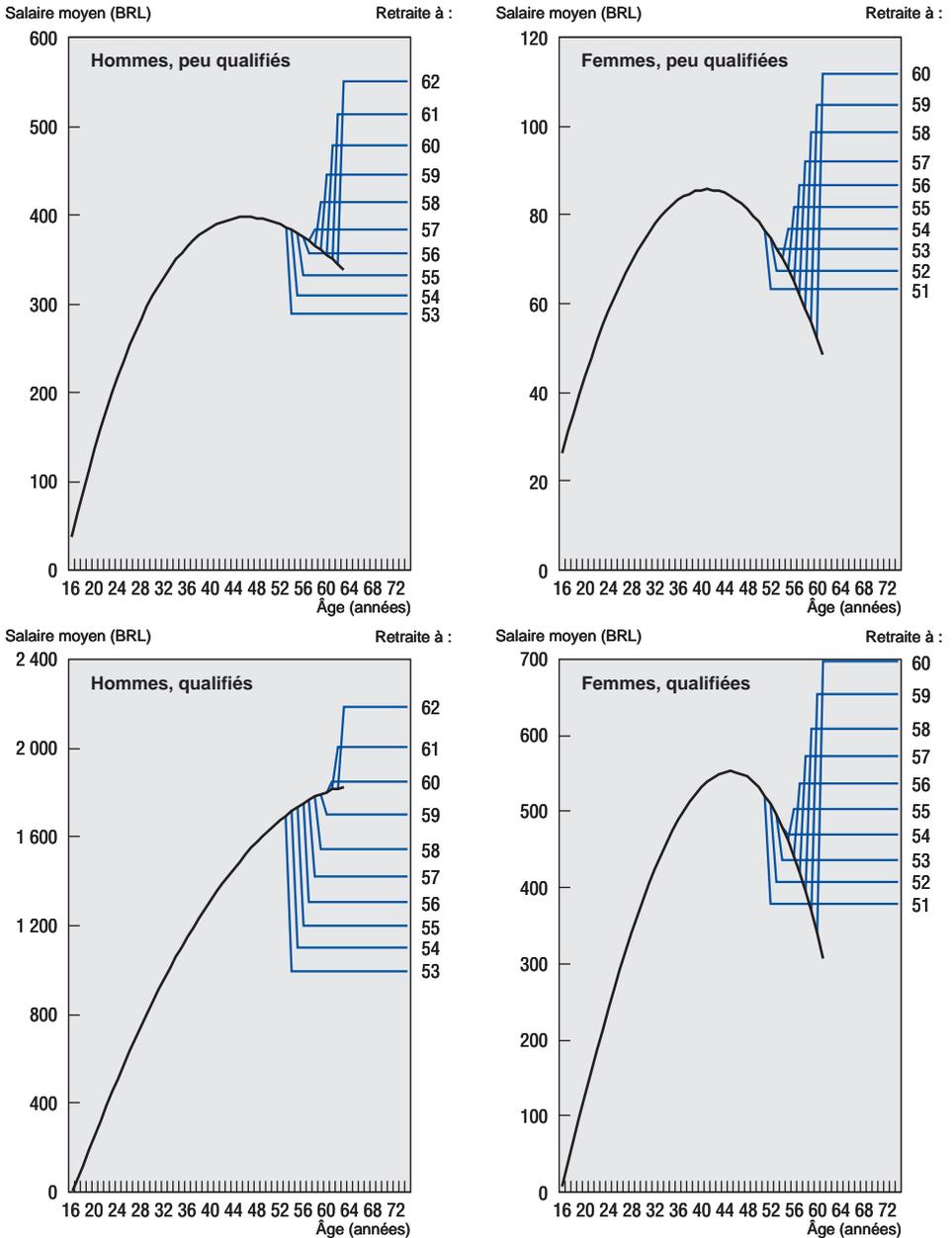
L'utilisation du salaire minimum comme plancher de prestations est une obligation constitutionnelle<sup>15</sup>. Il serait souhaitable de modifier la constitution pour dissocier le salaire minimum du plancher de la prestation de retraite, dans la mesure où les autorités disposeraient ainsi de plus de liberté pour fixer le premier ; environ 75 pour cent de l'impact d'un relèvement du salaire minimum sur le budget fédéral est imputable à la composante sécurité sociale. En dissociant le salaire minimum des pensions, on renforcerait aussi les incitations à une retraite plus tardive, incitations inhérentes au *fator previdenciario*. A l'heure actuelle, l'augmentation marginale des prestations de retraite pour une année supplémentaire d'activité est proche de zéro dans le cas des travailleurs rémunérés au salaire minimum.

### Encadré A3. **Calcul de la prestation marginale de pension en cas de report du départ en retraite**

Sur la base des données de l'enquête auprès des ménages de 1997 publiées par l'Institut statistique national (IBGE, Instituto Brasileiro de Estatísticas), l'IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) a calculé les courbes des revenus salariaux de différentes catégories de travailleurs. Les travailleurs du secteur privé dont l'âge se situe entre 16 et 70 ans ont été classés par sexe, âge et niveau de qualifications (en fonction du nombre d'années de scolarité). Les retraités du système général (RGPS) qui étaient encore dans la population active ont été exclus de l'échantillon. En l'absence d'un ensemble complet de séries chronologiques, ces données transversales peuvent donner une idée de la courbe de revenu sur l'ensemble du cycle de vie.

La forme de ces courbes aide à déterminer l'augmentation moyenne des prestations de pension pour toute année supplémentaire d'activité, et donc l'effet du *fator previdenciário* (FP) sur les décisions de départ en retraite. En fait, les pensions sont calculées en multipliant le FP par la moyenne des 80 pour cent des salaires les plus élevés servant de base au calcul des cotisations sur l'ensemble de la vie active d'un travailleur. Les travailleurs qui arrivent au début de la cinquantaine et dont la courbe des gains continue de suivre une pente ascendante seront plus fortement incités à demeurer dans la population active, afin d'accroître leurs gains moyens sur l'ensemble du cycle de vie auquel s'applique le FP. À l'inverse, les travailleurs dont la courbe de gains suit une pente décroissante constateront que l'augmentation du FP est partiellement compensée par la baisse des gains moyens. Ainsi, les données de l'IBGE/IPEA montrent qu'en moyenne les hommes ayant un niveau élevé de qualifications (plus de 8 années de scolarité) voient leurs gains culminer beaucoup plus tard que les travailleurs à faible niveau de qualifications et/ou les femmes, ce qui explique pourquoi la mise en place du FP devrait plus fortement les affecter (graphique A7).

**Graphique A7. Augmentation de la retraite pour une année supplémentaire d'activité**



Source : OCDE, sur la base de données de l'IBGE/IPEA.

## Notes

1. Si l'on prend en compte les autres prestations de sécurité sociale, telles que les allocations de maternité et de congé maladie, l'assurance accident et l'assurance vieillesse, près de 18 millions de personnes bénéficiaient en 1999 de transferts de sécurité sociale.
2. Ce dispositif recoupe souvent les programmes d'aide sociale, notamment l'assistance-vieillesse soumise à critère de ressources, à laquelle peuvent prétendre tous les résidents âgés de plus de 65 ans.
3. La méthode utilisée est exposée à l'encadré A3. Une série chronologique des revenus par âge, sexe et niveau de qualifications est calculée par l'IPEA (Instituto de Política Econômica Aplicada) à partir des données de l'enquête sur les ménages publiées par l'IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).
4. Certaines catégories de cotisants sont assujettis à un régime spécial. C'est notamment le cas des producteurs agricoles, des clubs de football, des petites et moyennes entreprises couvertes par le système fiscal « SIMPLES », des employés de maison et des institutions philanthropiques (charitables).
5. Les retraites sont limitées par un plancher et un plafond. Le plafond est le même que celui de la sécurité sociale, qui s'applique aux taux de cotisation (1 328.25 BRL). Le plancher est égal au salaire minimum (151 BRL). A la fin de 1999, la retraite moyenne versée par le système général était inférieure à 300 BRL. Les prestations sont indexées sur le salaire minimum. Les pensions de réversion sont calculées à 100 pour cent de la retraite initiale, et sont versées au conjoint ou au concubin, quel que soit son âge ou le nombre d'années de vie commune.
6. On considère que le travailleur moyen adhère au système à l'âge de 18 ans.
7. Les dépenses de santé (et les recettes affectées à leur financement, essentiellement le CPMF) font également partie du sous-secteur de la sécurité sociale, ce qui crée des problèmes de péréquation entre les différentes composantes des dépenses sociales (voir chapitre II). Dans la présente section, on ne considère que la définition la plus étroite de la sécurité sociale, qui couvre la plupart des aides sociales mais pas les dépenses de santé.
8. A cet égard, le gouvernement a récemment pris un certain nombre d'initiatives pour remédier à ces rigidités. Il a notamment accéléré les procédures, réorganisé les tribunaux du travail, introduit de nouveaux contrats de durée déterminée, et autorisé la possibilité de prévoir des périodes de formation dans les contrats de travail.
9. Au cours de cette période, le nombre de salariés du secteur informel est passé de 20 à 26.5 pour cent de l'emploi total. La part des travailleurs indépendants et des employeurs a elle aussi augmenté.

10. Les transferts liés au programme d'assistance vieillesse sont d'un montant identique à la retraite minimum accordée conformément aux règles actuelles, qui prévoient dix années minimums de cotisation au système de sécurité sociale, ce nombre devant être porté à 15 ans d'ici 2005. Pour prétendre à cette prestation, il faut que le revenu maximum par personne au sein d'un ménage ne dépasse pas le quart du salaire minimum.
11. A peu près la moitié des travailleurs non couverts étaient soit sans revenu, soit disposaient de revenus inférieurs au salaire minimum, ce qui les rendait difficiles à cibler. Si l'on excluait également les salariés du secteur public, le nombre des nouveaux cotisants potentiels serait encore de 18.5 millions. Sur ce chiffre, 8.4 millions sont des travailleurs indépendants et 2 millions des employés de maison.
12. Ce chiffre couvre tous les régimes spéciaux, notamment ceux qui s'appliquent aux institutions philanthropiques (charitables).
13. L'effet des relèvements du salaire minimum réel peut être très important. Selon les calculs du MPAS, le réajustement sensible du salaire minimum en 1995 a eu une incidence annuelle équivalant à 0.6 pour cent du PIB sur les comptes de la sécurité sociale.
14. Au début de 1999, les prestations égales au salaire minimum représentaient 35 pour cent des transferts totaux de la sécurité sociale.
15. On notera que la majorité des pays de l'OCDE ont des mécanismes d'indexation fondés sur les prix, ou sur un ensemble de prix et de salaires moyens (et non pas minimums). Une telle formule devrait être envisagée au Brésil.

## Annexe III.1

**Les normes comptables au Brésil : comparaison avec les normes IAS**

Au Brésil, les obligations législatives sont définies dans la loi sur les sociétés de 1976, complétée par des réglementations émanant de la Commission des opérations de bourse pour les sociétés cotées (GAAP, 2000). En fait, il existe deux cadres comptables concurrents au Brésil : l'un, défini en détail par la loi sur les sociétés et l'autre, défini par le « Conselho Federal de Contabilidade »\* (CFC). La principale différence entre les deux concerne la prise en compte de l'inflation. Les règles établies par le CFC prévoient que les états financiers doivent être ajustés en fonction de l'inflation lorsque celle-ci a un impact *significatif*, mais elles ne précisent pas comment établir ce seuil de signification. En revanche, la loi sur les sociétés ne prévoit aucun ajustement au titre de l'inflation après le 1<sup>er</sup> janvier 1996. Selon la loi, toutes les sociétés doivent préparer des états financiers conformes au cadre comptable prévu par la législation, mais les entreprises peuvent en plus préparer des états financiers conformes aux règles du CFC si elles le souhaitent.

Certaines normes comptables internationales IAS n'ont aucune contrepartie, ni totale, ni partielle, dans les règles comptables brésiliennes. Il s'agit des normes suivantes :

- Tableaux des flux de trésorerie (IAS 7).
- Informations sectorielles (IAS 14).
- Contrats de crédit-bail (IAS 17).
- Avantages du personnel (IAS 19).
- Dotations aux provisions en cas d'acquisitions (IAS 22.31).
- Calcul du bénéfice par action après dilution (IAS 33.24).
- Abandon d'activités (IAS 35).
- Dépréciation d'actifs (IAS 36).
- Immobilisations incorporelles (IAS 38).

En plus de ces domaines qui sont couverts par des IAS mais pour lesquels il n'existe pas de règle au Brésil, il existe d'autres domaines où les règles se contredisent, ce qui risque d'aboutir à des différences pour de nombreuses entreprises. En effet, selon les règles brésiliennes :

- Les dividendes proposés sont constatés d'avance (IAS 10.11).
- Les produits et charges relatifs à un contrat de longue durée peuvent être comptabilisés sur une base autre que celle du pourcentage de réalisation (IAS 11.22).

---

\* Conseil fédéral de la comptabilité.

- Les réserves de réévaluation sont imputées sur la valeur comptable des actifs avant le calcul des plus ou moins-values de cession des actifs abandonnés (IAS 16.56).
- Les actifs en crédit-bail ne sont pas inscrits au bilan (IAS 17.12).
- Les incitations fiscales à l'investissement sont crédités sur les fonds propres (IAS 20.24).
- Certains regroupements ne sont pas traités en tant qu'acquisitions alors qu'ils le seraient avec les IAS (IAS 22.5/8).
- Les survaleurs sont calculées sur la base de la valeur comptable et non de la juste valeur des actifs nets acquis (IAS 22.40).
- Les entreprises (autres que des filiales) dans lesquelles la participation est supérieure à 10 pour cent du capital sont considérées comme des sociétés apparentées (IAS 28.4).
- Les instruments financiers d'un émetteur sont comptabilisés sur la base de leur statut juridique spécifique et pas forcément en tenant compte du fait qu'il constitue ou non des engagements réels ; les instruments composés ne sont pas répartis sur cette base (IAS 32.18/23).
- Les bénéfices par action ne sont pas calculés sur la base du nombre moyen d'actions en circulation au cours de la période (IAS 33.24).
- Des provisions peuvent être constituées sur la base de la probabilité d'une sortie de fonds et ne nécessitent pas une obligation formelle (IAS 37.14).
- Les provisions ne sont pas actualisées (IAS 37.45).
- Certains coûts de recherche peuvent être capitalisés (IAS 38.42).

D'autres conventions en vigueur au Brésil risquent également d'aboutir à des différences avec les traitements IAS, mais leurs conséquences sont plus limitées :

- Les loyers sont comptabilisés conformément aux dispositions juridiques et non selon la méthode linéaire, et il n'existe pas de règle pour la comptabilisation des incitations au crédit-bail (IAS 17.25, SIC 15).
- Les états financiers des filiales étrangères situées dans des pays à très forte inflation peuvent être établis dans une monnaie stable et sont convertis au taux en vigueur à la clôture de l'exercice (IAS 21.36).
- Les filiales détenues en vue d'une cession peuvent être exclues du périmètre de consolidation, même si elles étaient consolidées auparavant (IAS 27.13).

*Annexe III.2***La réglementation des changes au Brésil**

La politique monétaire brésilienne est définie en dernier recours par le Conseil monétaire national, mais la réglementation des flux de capitaux transfrontières et de la gestion des réserves de devises est du ressort de la Banque centrale, le Banco Central do Brasil (BCB)<sup>1</sup>. Il existe un système complexe permettant de suivre et d'enregistrer de nombreuses catégories d'opérations de change, fondées sur un obligation de déclarations détaillées de la part des banques et maisons de courtage autorisées à intervenir sur le marché. L'importance de ces informations sur les opérations en devises a été très précieuse au BCB pour gérer les crises monétaires. Toutefois, depuis janvier 1999, le BCB n'est intervenu que de manière occasionnelle, et de façon très limitée, en réaction à des dysfonctionnements du marché.

En novembre 1999, le Brésil a accepté les obligations définies à l'article VIII du FMI à la suite de la suppression de certaines restrictions portant sur les opérations effectuées par carte de crédit et les contrats à terme sur devises pour les importations. Au début de 1999, le Brésil avait aboli son système de taux de change double et laissé flotter le réal (voir le chapitre I). Le régime de taux de change double se caractérisait par la coexistence d'un taux fixe commercial (officiel) pour la plupart des opérations courantes et en capital, et d'un taux flottant pour le tourisme, certains services non commerciaux, les transferts unilatéraux privés et les opérations en compte de capital non enregistrées. Bien que les taux aient été unifiés, ils perdurent au sens théorique, dans l'attente de l'approbation, par le Congrès, des amendements de la législation concernée.

Le Brésil est membre de l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI) qui exploite un système de compensation fondé sur des comptes de Banques centrales spéciaux ouverts pour ses pays membres<sup>2</sup>.

**Balance des opérations courantes**

Les opérations courantes en devises ne sont pas officiellement interdites, mais le Brésil a hérité d'un certain nombre de procédures complexes qui sont quelquefois difficiles à respecter. Ainsi, les produits des ventes à l'exportation doivent être rapatriés. La valeur totale de la vente en devises doit être remise au BCB dans les 360 jours suivant l'envoi des marchandises, ou dans les 20 jours suivant le règlement de la facture si celui-ci intervient avant. Le Département des capitaux étrangers et des devises (DECEC) du BCB doit également approuver les paiements effectués pour des importations d'éléments invisibles courants qui ne sont pas spécifiquement exemptés.

Il n'y a en revanche pas de restriction sur les paiements effectués en liaison avec des investissements tels que les dividendes, intérêts, plus-values ou rapatriements de capitaux, à condition que l'investissement initial ait été dûment enregistré auprès du DECEC.

## Balance des opérations en capital

Du fait des conditions macroéconomiques en vigueur en 1993, les entrées de capitaux ont été importantes (voir le chapitre III), d'autant plus qu'elles ont été stimulées par les modifications d'ordre réglementaire exonérant les investisseurs étrangers de l'impôt sur les plus-values. Vers le milieu de l'année 1993, les autorités brésiliennes ont cherché à influencer la composition de ces entrées de capitaux en mettant en œuvre un certain nombre de contrôles directs et fondés sur les prix, afin de réduire les pressions à la hausse exercées sur le taux de change et de minimiser le coût de la stérilisation des liquidités dans les cas où d'autres contraintes les empêchaient d'abaisser les taux d'intérêt. Plus précisément, ces mesures ont encouragé les investissements de l'étranger et les placements en portefeuille plutôt que l'achat de valeurs à revenus fixes, plutôt utilisées pour arbitrer les taux d'intérêt à court terme. Dans le même temps, les sorties de capitaux ont été encore libéralisées, en particulier grâce à un certain nombre de mesures prises en 1995.

Cela étant, il semble que la complexité du marché monétaire et du marché des produits dérivés ait permis aux opérateurs de contourner la plupart des contrôles, en dépit des corrections apportées à plusieurs reprises par le BCB. Au milieu de la décennie 90, les autorités ont dû purement et simplement interdire la plupart des investissements à court terme dans des instruments à revenus fixes, et elles ont fermé le marché brésilien des produits dérivés aux non-résidents. Les pouvoirs publics ont été également surpris par l'augmentation simultanée, et d'une ampleur inattendue, des entrées de capitaux « inoffensives », IDE par exemple, à la suite d'allégations parues dans la presse financière qui affirmait qu'elles servaient uniquement de vecteurs pour dissimuler des placements à revenus fixes.

## Crédits commerciaux

Aujourd'hui, les entités du secteur privé peuvent négocier les conditions qu'elles souhaitent pour les crédits commerciaux. En revanche, les entités du secteur public, ou tout contrat faisant l'objet d'une garantie publique, sont soumis à certaines contraintes.

## Investissement direct étranger

La libéralisation du régime de l'IDE est intervenue au début des années 90. L'interdiction de l'IDE dans certains secteurs a été levée et les obstacles administratifs, notamment ceux concernant les procédures d'enregistrement, ont été allégés. La situation des entreprises transnationales (entreprises dont la majorité du capital est détenue par des étrangers) s'est fortement améliorée grâce à l'introduction du traitement national pour l'accès à des financements préférentiels jusqu'ici réservés aux investissements nationaux. Cette dernière réforme a été importante, bien qu'elle ne se soit pas immédiatement traduite par une augmentation spectaculaire des investissements de l'étranger, parce que les premiers grands bénéficiaires étaient déjà bien installés au Brésil, mais après une période de restructuration et de modernisation induite par ces réformes, les entrées d'IDE ont fortement augmenté au cours de la seconde moitié de la décennie 90.

Pour l'instant, aucune autorisation préalable n'est requise pour les entrées d'IDE, même si quelques restrictions sectorielles subsistent dans certains cas<sup>3</sup>. Afin de stimuler l'acquisition de banques nationales par des étrangers, les institutions financières domiciliées à l'étranger ne peuvent pas ouvrir de succursales au Brésil, et les institutions financières brésiliennes à capitaux étrangers ont besoin d'une autorisation présidentielle pour augmenter le nombre de leurs succursales. Les sorties d'IDE ne font l'objet d'aucune restriction, si ce n'est que les investissements supérieurs à US\$5 million nécessitent une autorisation

préalable du BCB (généralement données librement et sans délai). Le BCB doit également approuver les prises de participations de sociétés non financières brésiliennes dans des banques ou autres institutions financières à l'étranger.

### **Placements en portefeuilles et en valeurs à revenus fixes**

Lorsque l'écart de taux d'intérêt avec les États-Unis a diminué à la fin des années 90, la plupart des contrôles imposés sur ces flux ont été supprimés. L'un de ces contrôles consistait en un système prévoyant une réglementation détaillée pour les placements en portefeuille de l'étranger, définie dans cinq annexes. Depuis mars 2000, seules les annexes III et V restent en vigueur. En conséquence, les investisseurs étrangers peuvent désormais naviguer directement entre les fonds à revenus fixes, à revenus variables et le marché des produits dérivés, sans avoir à recourir à des manœuvres de contournement. Le pan de réglementation subsistant concerne les investissements effectués à l'étranger par des résidents brésiliens. Des taxes restent prélevées sur les opérations sur instruments financiers (IOF), uniquement pour les transactions transfrontières, mais les taux ont été réduits dans plusieurs cas.

Depuis mars 2000, les non-résidents peuvent librement acheter des actions et obligations cotées. Ces achats doivent être effectués *via* un intermédiaire brésilien, chargé de veiller à ce que la transaction soit conforme à la réglementation. Ce système prévoit une exception : les entreprises et personnes physiques domiciliées dans un pays du MERCOSUL peuvent effectuer leurs achats par l'intermédiaire de leurs courtiers locaux. Les étrangers bénéficient du traitement national depuis 2001. Depuis mars 2000, les étrangers ont aussi librement accès au marché des produits dérivés. Les entrées de capitaux résultant de la vente ou de l'émission de valeurs mobilières à l'étranger par des résidents brésiliens nécessitent l'autorisation préalable du DECEC ; l'échéance minimale obligatoire a été supprimée à la fin de 1999 et remplacée par une taxe de 5 pour cent sur les sommes perçues au titre de valeurs mobilières dont l'échéance est inférieure à 90 jours.

Les sorties de capitaux sont encore soumises à un certain nombre de réglementations. Ainsi, les émetteurs non résidents ne peuvent pas coter leurs actions directement sur un marché boursier brésilien ; ils ne peuvent le faire qu'en émettant des certificats de dépôt qui nécessitent une approbation réglementaire. Les résidents brésiliens eux-mêmes ne peuvent acquérir des certificats de dépôt hors du MERCOSUL que si ces certificats représentent des actions émises au Brésil par une entreprise brésilienne. Par ailleurs, les résidents brésiliens ne peuvent acquérir des actions, ou tout autre participation, de sociétés ayant leur siège dans un pays du MERCOSUL que par l'intermédiaire de certificats de garde achetés sur un marché boursier brésilien. Les résidents ont accès aux instruments étrangers tels que obligations, titres représentatifs d'une dette, instruments du marché monétaire et placements collectifs par le biais de fonds communs de placement à capital variable extra-territoriaux spécialement conçus à cet effet (FIEIX). Jusqu'en février 1999, au moins 60 pour cent des actifs de ces fonds devaient être détenus en obligations représentatives de la dette extérieure fédérale brésilienne (obligations Brady), le reste se composant d'autres valeurs mobilières cotées sur les marchés internationaux. En février 1999, ce minimum a été porté à 80 pour cent. Enfin, les crédits accordés par des brésiliens à des non-résidents doivent être enregistrés auprès du BCB et sont soumis à la même taxe de 5 pour cent que celle mentionnée au paragraphe précédent.

### **Mesures concernant les résidents de pays non membres du MERCOSUL**

Jusqu'en février 2000, seuls les cambistes agréés, certains investisseurs institutionnels et les résidents brésiliens vivant à l'étranger étaient autorisés à ouvrir des comptes en

devises dans des banques brésiliennes. Depuis, cette liste a été élargie aux entreprises chargées de la mise au point et de la réalisation de projets dans le secteur de l'énergie. Il se pourrait que le BCB élargisse encore cette liste afin de ne pas inciter les citoyens brésiliens à détenir illégalement des comptes extraterritoriaux.

Les comptes en monnaie nationale détenus par des non-résidents ne sont pas totalement convertibles, sauf s'ils sont ouverts auprès d'une institution financière non résidente.

### **Règles spéciales applicables aux banques commerciales et investisseurs institutionnels**

Les emprunts contractés par les banques à l'étranger pour une durée supérieure à 360 jours doivent être autorisés et enregistrés par le BCB. Depuis janvier 2000, les fonds empruntés à l'étranger peuvent être librement prêtés sur le marché national, dans les limites applicables aux positions de change ouvertes des banques.

Il existe des limites en pourcentage (en termes de réserves techniques) sur les montants que les investisseurs institutionnels peuvent détenir dans des fonds de placement extra-territoriaux (FIEX), de même que pour les différentes catégories d'actions et d'obligations émises par des sociétés ayant leur siège dans un pays du MERCOSUL.

## **Notes**

1. Ces pouvoirs ont été confiés au BCB par les lois 4131 de septembre 1962 et 4390 d'août 1964 (et leurs amendements).
2. L'Association latino-américaine d'intégration regroupe la totalité des pays d'Amérique du Sud, plus le Mexique et la République dominicaine.
3. Les secteurs où subsistent des restrictions sont : les investissements dans les banques et autres institutions financières, le transport routier de marchandises, les lignes aériennes intérieures, l'acquisition de terrains et d'exploitations agricoles ruraux dans les zones frontalières, les installations nucléaires, le secteur aérospatial, la pêche, la radio-télévision et la publication de journaux, les services postaux et la santé.

*Annexe III.3***Le gouvernement d'entreprise au Brésil****La loi sur les sociétés de 1976 (« Lei das SA »)**

La loi brésilienne ne protège pas correctement les actionnaires minoritaires. De fait, la loi sur les sociétés de 1976 permet à des groupes ou à des personnes physiques détenant des montants relativement faibles du capital d'une entreprise d'y exercer un contrôle, principalement par le biais d'un double système d'actions. En effet, les actions ordinaires sont assorties de droits de vote, mais pas les actions dites « préférentielles ». Or, une entreprise peut émettre jusqu'à deux tiers de son capital en actions préférentielles. En conséquence, le contrôle d'une société peut être exercé par des actionnaires ne possédant qu'un sixième de son capital<sup>1</sup>. Il faut également citer le recours aux participations croisées, qui peuvent réduire encore la proportion du capital requis pour exercer effectivement un contrôle.

En règle générale, seuls les détenteurs d'actions ordinaires peuvent désigner par vote les administrateurs qui vont siéger au conseil d'une entreprise cotée. Aux termes de la loi sur les sociétés, il est également possible de faire accorder par les statuts des droits de vote à des actionnaires privilégiés, mais rien n'indique que cela arrive effectivement. La composition du conseil d'administration est définie dans les statuts. La méthode d'élection des administrateurs renforce la dominance des actionnaires ordinaires, bien que la minorité (des actions assorties de droits de vote) ait droit à une siège au conseil désigné par un vote collectif. Le conseil est élu lors d'un scrutin unique<sup>2</sup>. Les actionnaires peuvent répartir leur droit de vote entre plusieurs candidats différents, mais peuvent également voter pour un seul candidat. Le nombre de votes qui leur est dévolu dépend de la taille du conseil. En plus du conseil proprement dit, les sociétés cotées peuvent avoir un comité d'audit si les actionnaires le souhaitent. Ce comité a pour fonction de surveiller les états financiers de la société et d'attirer l'attention du conseil sur toute irrégularité. Le comité d'audit n'a pas le droit de s'opposer aux décisions du conseil. Les actionnaires minoritaires qui détiennent au moins 10 pour cent des actions ordinaires et les actionnaires sans droit de vote sont autorisés chacun à élire un membre du comité d'audit.

Ces dispositions ne suffisent cependant pas à donner aux actionnaires minoritaires, qu'ils disposent ou non de droits de vote, un poids effectif. De fait, le droit à être représenté ne change rien au fait que de petits groupes d'actionnaires peuvent exercer un contrôle sur les entreprises.

**L'actionariat est concentré...**

Au Brésil, l'actionariat des entreprises est concentré soit entre les mains de l'État, soit de familles. L'État possède encore des participations importantes dans le secteur des infrastructures, mais ce sont des familles, par l'intermédiaire de grands groupes, qui contrôlent en dernier ressort la plupart des sociétés du secteur privé. Le système des participations croisées permet de réduire encore le montant du capital nécessaire pour exercer le contrôle sur une entreprise. Les banques ne sont pas de gros actionnaires, car la réglementation

limite leurs participations dans les sociétés non financières. Il existe toutefois certaines exceptions à ce modèle général d'actionnariat. Ainsi, certains secteurs de l'économie brésilienne sont presque entièrement dominés par des entreprises multinationales, par exemple les véhicules à moteur, l'agro-alimentaire ou les produits pharmaceutiques. Le plus souvent, ces sociétés étrangères ne sont pas cotées au Brésil, et ne sont donc pas soumises à la loi brésilienne sur les sociétés (Rabelo et Coutinho, 2000).

On trouve dans Valadares et Leal (2000) un aperçu des l'actionnariat et du contrôle des sociétés brésiennes cotées sur la *Bolsa de Valores de Sao Paulo* (BOVESPA, la bourse de Sao Paulo) en 1998<sup>3</sup>. La structure d'actionnariat et de contrôle ainsi relevée est semblable à celle observée dans certains pays européens. Selon cette étude, dans 69 pour cent des entreprises cotées, un seul actionnaire détenait plus de 50 pour cent des actions assorties de droits de vote. Ce chiffre est de 57 pour cent en Allemagne (Franks et Mayer, 1994) et de 95 pour cent en Italie (Bianchi et Casavola, 1995)<sup>4</sup>. Dans les sociétés brésiennes, l'actionnaire unique détenait en moyenne 74 pour cent des droits de vote, mais seulement 53 pour cent du capital total. Dans les sociétés ne possédant pas d'actionnaire majoritaire, la plus grosse participation ressortait en moyenne à 31 pour cent des droits de vote, soit 22 pour cent du capital total. Sur l'ensemble de l'échantillon, les cinq plus gros actionnaires détenaient 84 pour cent des droits de vote et 58 pour cent du capital total. Généralement, les sociétés sont contrôlées par les trois plus gros actionnaires, dont l'un possède une forte participation. Cette situation est différente de celle qui prévaut dans les pays ayant une conception plus ouverte du gouvernement d'entreprise<sup>5</sup>.

La concentration de l'actionnariat direct est en outre renforcée par l'existence d'importantes participations croisées. Lorsque les sociétés ont un actionnaire majoritaire, 55 pour cent des droits de vote sont indirectement détenus (voir le tableau A1). Ceci vaut pour toutes les catégories de participations, sauf pour les entreprises où il n'existe pas d'actionnaire majoritaire unique.

Tableau A1. **Participations directes et indirectes dans les sociétés brésiennes, 1998**

	Sociétés ayant un actionnaire majoritaire (155)		Sociétés sans actionnaire majoritaire (70)		Total de l'échantillon (225)	
	Droits de vote	Total du capital	Droits de vote	Total du capital	Droits de vote	Total du capital
<i>Participations directes</i>						
Plus gros actionnaires moyens (médiane)	74 % (75 %)	53 % (50 %)	31 % (30 %)	22 % (18 %)	61 % (59 %)	43 % (37 %)
Trois plus gros actionnaires moyens (médiane)	86 % (89 %)	62 % (60 %)	65 % (69 %)	44 % (43 %)	79 % (84 %)	56 % (55 %)
Cinq plus gros actionnaires moyens (médiane)	87 % (90 %)	62 % (62 %)	76 % (78 %)	49 % (48 %)	84 % (88 %)	58 % (59 %)
<i>Participations indirectes</i>						
Plus gros actionnaires moyens (médiane)	55 % (54 %)	37 % (31 %)	34 % (29 %)	23 % (18 %)	48 % (47 %)	33 % (26 %)
Trois plus gros actionnaires moyens (médiane)	71 % (76 %)	48 % (45 %)	61 % (62 %)	40 % (37 %)	68 % (71 %)	46 % (43 %)
Cinq plus gros actionnaires moyens (médiane)	75 % (79 %)	50 % (49 %)	70 % (74 %)	46 % (41 %)	73 % (78 %)	49 % (47 %)

Source : Valadares et Leal (2000).

Tableau A2. **Participations indirectes des actionnaires exerçant un contrôle, 1998**

	Participation directe de l'actionnaire majoritaire		Participation indirecte de l'actionnaire majoritaire	
	Droits de vote	Total du capital	Droits de vote	Total du capital
N'exercent pas de contrôle (53)	75 %	54 %	26 %	16 %
Exercent un contrôle (68)	Concentration (15)	64 %	40 %	81 %
	Exercice du contrôle (17)	74 %	52 %	74 %
	Diversification (36)	77 %	54 %	59 %
	Moyenne	73 %	50 %	68 %
Moyenne des quatre groupes	74 %	52 %	50 %	31 %
Même composition (34)	74 %	56 %	74 %	56 %

Source : Valadares et Leal (2000).

Il ne semble pas que l'importance des participations croisées ait une influence sur l'identité des personnes qui contrôlent les entreprises. Seules 36 sociétés ont un actionnaire qui recourt à des participations indirectes pour asseoir son contrôle (voir le tableau A2). Ceci est dû en grande partie à l'usage très répandu des actions préférentielles, grâce auquel les actionnaires n'ont pas besoin de recourir aux participations croisées pour établir ou maintenir un contrôle. Il reste toujours la possibilité qu'un petit nombre de grandes entreprises utilisent des participations indirectes pour arriver à contrôler la direction d'une société, comme c'est souvent le cas dans certains pays de l'UE.

Au Brésil, la conception du gouvernement d'entreprise est plutôt centrée sur les dirigeants, au contraire d'autres pays où la gestion est sanctionnée par les marchés de capitaux (OCDE, 1995). Elle diffère également de celle rencontrée dans les pays où le secteur bancaire joue un rôle important dans la gouvernance des sociétés. Étant donné la concentration de l'actionnariat, séparer gestion et détention du capital n'est pas la préoccupation la plus importante au Brésil. La question la plus urgente porte sur le moyen de protéger les actionnaires minoritaires. De fait, la double structure du capital inscrite dans la loi permet aux sociétés d'augmenter leur capital sans avoir à céder le contrôle ou à modifier leurs équipes de dirigeants.

### ... et n'évolue que très lentement

La privatisation et les afflux d'investissement étranger ont commencé à modifier la structure des entreprises brésilienne, de même que le développement des fonds de retraite privés (Filho, 2000). Les entreprises étrangères ont acquis des participations dans un nombre croissant de secteurs tels que les télécommunications, la banque ou l'énergie. Des investisseurs étrangers ont pris le contrôle de certaines grandes entreprises brésiennes. Les fonds de retraite nationaux ont, aux côtés d'autres investisseurs, joué aussi un rôle de plus en plus important à cet égard. Parallèlement, les sociétés contrôlées par des familles ont dû s'adapter à un environnement plus concurrentiel et modifier la structure de leur capital afin de profiter des occasions offertes par la privatisation.

L'impact de l'investissement étranger a été très fort. En 1997, trente-trois des plus grandes entreprises brésiennes étaient détenues par des étrangers, ce qui, en nombre, place le Brésil au deuxième rang mondial, derrière la Belgique. Cela étant, ceci a également

conduit à une réduction des cotations sur le marché boursier, en particulier dans l'énergie et les télécommunications. La privatisation a eu beaucoup d'ampleur : le nombre des sociétés détenues par l'État a diminué de 45 pour cent<sup>6</sup>. Des entreprises publiques opérant dans l'acier, le papier et la pâte à papier, le transport ferroviaire de fret, l'extraction minière, la pétrochimie, les télécommunications et l'énergie sont ainsi passées dans le secteur privé, ce qui a affecté la structure des échanges (voir le chapitre IV). Le gouvernement a essentiellement cédé des blocs de contrôle, sans ouvrir plus largement l'actionnariat. Cette solution présente l'inconvénient de renforcer la discrimination à l'encontre des actionnaires minoritaires, mais elle a permis de privatiser les entreprises à un prix plus élevé. En fait, le gouvernement a dû adopter en 1997 un amendement à la loi sur les sociétés supprimant le droit des minoritaires à vendre leur participation à un acquéreur au même prix que les actionnaires majoritaires ; ainsi, les entreprises ont pu racheter des actions à des actionnaires minoritaires à un prix quelconque, généralement très inférieur à la valeur des blocs de contrôle. Parallèlement, plusieurs entreprises ont profité de la faiblesse des cours des actions sans droit de vote pour racheter leurs actions. Avant cet amendement, le même prix devait être proposé aux détenteurs d'actions ordinaires. Désormais, les actionnaires minoritaires doivent décider s'ils acceptent une offre (basse) ou s'ils prennent le risque de conserver des actions manquant totalement de liquidité (voir ci-après).

Une évolution positive a eu lieu avec l'augmentation des actionnaires « minoritaires dominants », due à la création de consortiums entre les fonds de retraite, les entreprises nationales et les investisseurs étrangers qui a eu pour effet de « diluer » le contrôle exercé par le secteur privé. Cette nouvelle forme de contrôle des entreprises s'est imposée comme une norme à l'issue du processus de privatisation (voir le chapitre IV). En effet, pour tirer profit de la privatisation, des partenariats ont dû être conclus, et la répartition des actions entre les différents actionnaires est devenue plus équilibrée, aboutissant à des conseils d'administration plus représentatifs. En particulier, l'émergence des fonds de retraite en qualité d'importants actionnaires minoritaires influera sur le développement du gouvernement d'entreprise dans les années à venir.

### **La loi sur les sociétés doit suivre l'évolution de la structure des entreprises**

L'apparition d'intérêts minoritaires puissants dans les entreprises brésiliennes incitera forcément à améliorer la protection des actionnaires minoritaires. Des actionnaires minoritaires se sont déjà plaints auprès du CVM de la différence entre les prix offerts pour les blocs de contrôle et les participations minoritaires. La concurrence des marchés de capitaux étrangers, rendue plus aiguë encore par la cession d'entreprises à des investisseurs étrangers au cours de la privatisation, pousse à améliorer le fonctionnement et la réglementation du marché des capitaux. Or, outre qu'elle est en retard du point de vue de son contenu, la loi n'offre qu'un piètre secours dans de nombreux cas, dans la mesure où faire appel aux tribunaux est coûteux et lent.

L'absence d'information du public constitue aussi une lacune de taille. Par exemple, les sociétés ne sont pas obligées de publier des états trimestriels sur leurs flux de trésorerie, ce qui rend leur évaluation difficile. La révision comptable n'a que peu de valeur, dans la mesure où les vérifications sont généralement effectuées au niveau des entreprises individuelles et non au niveau consolidé<sup>7</sup>. De ce fait, il est difficile d'apprécier la valeur et les perspectives des sociétés et des groupes. Pour remédier à certains de ces problèmes, le gouvernement a proposé une réforme de la loi sur les sociétés, actuellement en cours d'examen par le Congrès. Si elle est adoptée, cette réforme aura pour effet d'améliorer la protection des actionnaires minoritaires et de renforcer les pouvoirs de réglementation du CVM, mais certains volets de cette proposition se heurtent à l'opposition de plusieurs groupes d'intérêts<sup>8</sup>.

### Le Nouveau marché

Alors que les pouvoirs publics continuent à vouloir imposer des modifications législatives, la BOVESPA a lancé ses propres réformes pour renforcer le marché de capitaux et améliorer la protection offerte aux actionnaires minoritaires. Un système de compensation intégré a été constitué avec de grands marchés étrangers afin de créer un second marché liquide pour les obligations émises par des entreprises brésiliennes. La BOVESPA encourage également les entreprises à conclure des contrats avec leurs principales parties prenantes, ce qui constitue de fait un moyen de combler les lacunes perçues dans la législation nationale. Ces mesures s'inspirent du *Neuer Markt* allemand, où de tels contrats ont joué un rôle de premier plan, assurant son développement. Même dans les domaines où la législation s'aligne petit à petit sur l'évolution du marché, cette approche pourrait permettre d'accélérer les changements. La BOVESPA souhaite intervenir en qualité d'intermédiaire neutre pour établir les contrats. Les principales caractéristiques du Nouveau marché tiennent aux contrats privés destinés à renforcer la position des actionnaires minoritaires et à améliorer les normes de publication d'informations. Plus précisément, cela signifie : l'adoption de normes de publicité conformes aux principes comptables généralement admis aux États-Unis (US GAAP) ou aux normes IAS (voir l'annexe III.1) ; en cas de rachat, un prix identique par action devrait être offert à tous les actionnaires ; les conflits entre actionnaires exerçant le contrôle d'une entreprise et actionnaires minoritaires devront être réglés par une instance d'arbitrage ; enfin, les actionnaires minoritaires devront être majoritairement représentés au sein des comités d'audit des entreprises.

Le Nouveau marché, comme son homologue allemand, vise à encourager des entreprises de tous les secteurs à faire appel à l'épargne publique, et en même temps à attirer de petits investisseurs afin de canaliser leur épargne vers les marchés boursiers. A la différence du *Neuer Markt*, le Nouveau marché comprend des entreprises issues de tous les secteurs d'activité. Afin d'encourager les sociétés à passer de la BOVESPA au Nouveau marché, les entreprises pourront choisir entre deux niveaux de qualité du gouvernement d'entreprise (acceptable ou élevé). La différence porte sur le prix versé aux actionnaires minoritaires en cas d'acquisition et sur la proportion d'actions sans droit de vote pouvant être allouée.

Les pouvoirs publics encouragent également les entreprises à adopter des normes plus élevées régissant leurs pratiques en offrant des crédits officiels aux petites et moyennes entreprises qui entrent en bourse et qui se conforment aux normes de gouvernement d'entreprise du Nouveau marché<sup>9</sup>. BNDESPAR favorise la bonne gestion des entreprises en formant des coalitions d'actionnaires minoritaires afin d'améliorer la représentativité au sein des conseils d'administration et des comités d'audit<sup>10</sup>. Enfin, le gouvernement modifie actuellement le dispositif qui régit l'affectation des actifs des fonds de retraite de manière à favoriser les sociétés ayant adopté des normes élevées en matière de gouvernement d'entreprise.

## Notes

1. La moitié d'un tiers du capital (plus une action), soit un sixième ou 16.7 pour cent.
2. Dans certains pays, le vote cumulé (en plusieurs tours de scrutin) a été utilisé pour accroître le poids des actionnaires minoritaires dans les prises de décisions.
3. L'échantillon comprenait 225 sociétés financières et non financières du secteur privé représentant quelque 70 pour cent de la capitalisation boursière de la BOVESPA et plus de 90 pour cent des sociétés cotées si l'on exclut les sociétés contrôlées par l'État.
4. L'échantillon comprenait les 171 plus grandes entreprises cotées en Allemagne et les 500 plus grandes sociétés non financières en Italie.
5. Schleifer et Vishny (1986) et Demsetz et Lehn (1985) montrent que dans les 500 premières sociétés figurant dans le classement établi par le magazine Fortune, les cinq plus gros actionnaires détiennent en moyenne 28 pour cent, et que dans 23 pour cent de ces sociétés, aucun actionnaire ne possède plus de 5 pour cent du capital.
6. Des actifs représentant US\$ 37.6 milliards ont ainsi été transférés au secteur privé.
7. Ce n'est que depuis 1997 que la réglementation du BCB impose aux institutions financières de produire des états financiers consolidés (voir l'encadré 17).
8. Notamment la Confédération nationale de l'industrie (CNI), l'Association brésilienne des entreprises prônant l'ouverture du capital (ABRASCA) et la FIESP (Fédération de l'industrie de São Paulo). Elles ont finalement donné leur accord sur les mesures de la loi sur les sociétés adoptées par la chambre basse en mars 2001. Les propositions sont maintenant examinées par le sénat.
9. Le *Plano Estratégico do Sistema BNDES* (2001-05) a pour objectif principal de fournir des crédits aux petites et moyennes entreprises qui souhaitent être cotées par l'intermédiaire du *Programa de Apoio às Novas Sociedades Anônimas* (Programme de soutien destiné aux sociétés nouvellement créées).
10. Le principal instrument à cet égard est le *Fundos de Liquidez ou Governança*.

*Annexe IV.1*  
**Classement des produits échangés**

Produits de base	Produits manufacturés de base	Biens et équipements intermédiaires	Biens de consommation et autres
Minéraux ferreux	Ciment	Tubes	Cuir
Minéraux non ferreux	Céramique	Tissus à base de fils	Ameublement
Minéraux non traités	Verre	Articles en bois	Impression
Charbon	Acier	Papier	Articles en plastique
Pétrole brut	Métaux non ferreux	Structures métalliques	Produits pétroliers raffinés
Gaz naturel	Produits chimiques non organiques de base	Matériels divers	Électricité
Céréales	Produits chimiques organiques de base	Moteurs	Graisses
Autres produits agricoles comestibles	Coke	Composants électroniques	Viande
Produits agricoles non comestibles		Composants de véhicules	Sucre
Bijoux, œuvres d'art		Engrais	Alimentation animale
Or non monétaire		Peintures	Produits mixtes
Autres produits		Plastiques	Vêtements
		Articles en caoutchouc (notamment pneus)	Lainages
		Matériel agricole	Tapis
		Machines-outils	Articles manufacturés divers
		Matériel de construction	Horlogerie
		Machines spécialisées	Optique
		Armes	Électronique grand public
		Instruments de précision	Appareils ménagers
		Matériel de télécommunication	Voitures et cycles
		Matériel informatique	Articles de toilette
		Matériel électronique	Produits pharmaceutiques
		Appareils électriques	Produits à base de céréales
		Véhicules commerciaux	Conserves de viande/poisson
		Navires	Conserves de fruits
		Aéronautique	Boissons
			Produits de tabac transformés

Source : CHELEM, CEPII (voir Lafay, *et al.*, 1999).

*Annexe V.1***Secteur de l'énergie : tendances actuelles et avancement des réformes****Le Brésil est riche en ressources énergétiques, mais il consomme plus d'énergie qu'il n'en produit**

S'agissant de la plus grande économie et du pays le plus peuplé de l'Amérique du Sud, le Brésil affiche la plus forte consommation d'énergie de la région. En 1998, ses approvisionnements totaux en énergie primaire (ATEP), biomasse comprise, représentaient 175 millions de tonnes d'équivalent pétrole (Mtep), ce qui équivaut en gros à 40 % des approvisionnements de l'Amérique du Sud tout entière. Le Brésil, dont les ATEP sont très légèrement supérieurs à ceux de l'Italie ou de la Corée, se place au dixième rang parmi les plus gros consommateurs mondiaux d'énergie et au quatrième rang parmi les grands pays consommateurs d'énergie non membres de l'AIE, après la Chine, la Russie et l'Inde. Bien que doté de ressources énergétiques abondantes et diversifiées (hydroélectricité, biomasse, pétrole, gaz et un peu de charbon), ce pays consomme plus d'énergie qu'il n'en produit. En 1998, sa production totale d'énergie a atteint 126 Mtep ; le reste de ses besoins énergétiques, à savoir 49 Mtep, a été couvert par des importations, essentiellement de pétrole brut, de produits pétroliers et de charbon, d'où un taux de dépendance à l'égard des importations d'énergie de 28 %, qui est appelé à s'accroître compte tenu de l'augmentation prévue des importations de gaz dans les années à venir.

***Le pétrole importé pèse lourd sur la balance commerciale***

Le pétrole représente la moitié des ATEP du Brésil. Comme quelque 40 % de ce pétrole sont importés, c'est un pays vulnérable aux hausses des prix pétroliers. En 1999, la facture des importations de pétrole et de produits dérivés a atteint 4.3 milliards de dollars, c'est-à-dire un dixième environ de la facture totale des importations. Selon des chiffres préliminaires, le coût des importations pétrolières a augmenté de 50 % en 2000. La réduction de la dépendance à l'égard des importations de pétrole, qui était de non moins de 85 pour cent en 1979, lorsque les cours internationaux du pétrole ont triplé, a longtemps été une priorité politique pour le Brésil. Le Programme éthanol, lancé en 1975, est une réussite exemplaire parmi les efforts déployés dans le monde entier pour substituer un carburant renouvelable aux produits pétroliers. Le Brésil a mis en œuvre d'autres politiques de remplacement du pétrole, notamment en encourageant l'utilisation de charbon et, plus récemment, de gaz naturel d'origine locale pour l'industrie et la production d'électricité. Dans le même temps, il a fait appel à des techniques perfectionnées de forage au large des côtes, ce qui a permis d'accroître sensiblement la production intérieure de pétrole. L'augmentation de la production nationale et les politiques de remplacement du pétrole ont été couronnées de succès, puisqu'elles ont fait reculer de plus de moitié le taux de dépendance pétrolière.

La récente et sensible révision à la hausse<sup>1</sup> des ressources pétrolières estimées non encore découvertes que renfermeraient les gisements situés au large des côtes du Brésil et la libéralisation des activités d'exploration et de production devraient nettement stimuler la production nationale de pétrole. Au cours des deux prochaines décennies, le Brésil s'attachera à parvenir à l'autonomie pétrolière et il pourrait même devenir un petit exportateur net.

### **Aucun autre grand pays n'exploite autant les énergies renouvelables**

Les approvisionnements en énergie primaire du Brésil proviennent essentiellement de trois sources : le pétrole, la biomasse et l'hydroélectricité. L'énergie hydraulique permet de répondre à 90 % des besoins en électricité du pays, tandis que le pétrole et la biomasse couvrent respectivement 64 % et 29 % des besoins en énergie de l'industrie, des transports et du secteur résidentiel/commercial/services (tableau A3). Le Brésil est l'un des trois plus gros producteurs d'hydroélectricité du monde, avec une production à peu près équivalente à celles des États-Unis et du Canada. En outre, ses ressources hydrauliques encore inexploitées sont considérables : son potentiel est estimé à 260 GW, alors que sa capacité de production hydroélectrique actuelle représente 59 GW (MME, 2000). Néanmoins, les ressources hydrauliques situées dans le sud et le sud-est du pays sont d'ores et déjà largement exploitées, et la plupart des réserves restantes se trouvent dans le bassin de l'Amazone, loin des centres industriels et urbains.

Tableau A3. **Sources d'énergie du Brésil, 1998**

	Approvisionnement totaux en énergie primaire (ATEP)		Importations	
			Mtep	% des ATEP
Pétrole	87.1	50 %	35.1	40 %
Gaz	4.7	3 %		
Charbon	12.6	7 %	10.5	83 %
Biomasse	41.3	24 %		
Électricité primaire	29.3	17 %	3.4	12 %
Total	175.0	100%	48.9	28%
	Production d'électricité			
	TWh <sup>2</sup>	%		
Pétrole	12.5	4 %		
Gaz	0.0	0 %		
Charbon	7.0	2 %		
Biomasse	7.5	2 %		
Hydraulique	291.4	91 %		
Nucléaire	3.3	1 %		
Total	321.6	100%		

1. Mtep : Million de tonnes d'équivalent pétrole.

2. TWh : Térawattheures.

Source : AIE.

Selon toute probabilité, des considérations écologiques, la réforme et la privatisation du secteur de l'électricité, ainsi que le coût et les difficultés de la pose de lignes de transport sur de longues distances empêcheront la construction de nouvelles grandes centrales hydrauliques. L'augmentation de la puissance hydraulique installée résultera, pour une bonne part, de la modernisation des grandes centrales existantes, de l'installation de centrales de puissance moyenne (30-200 MW) ainsi que de la remise en service ou de la construction de petites centrales hydroélectriques (d'une puissance de 30 MW au maximum). Ces solutions peuvent contribuer à résoudre les problèmes d'environnement et à attirer des investisseurs privés. La production hydroélectrique continuera d'augmenter en termes absolus, mais sa part dans la production totale d'électricité, qui est restée supérieure à 90 % pendant les 25 dernières années, devrait diminuer lentement à l'avenir, au fur et à mesure que de nouvelles centrales au gaz intégreront le parc électrique.

Le Brésil exploite massivement ses ressources en biomasse. Parmi les ressources renouvelables, les produits issus de la canne à sucre jouent un rôle capital : l'éthanol qui en est dérivé est utilisé dans le secteur des transports, et la bagasse, produit résiduel du traitement de la canne à sucre, est employée pour la production d'électricité ainsi que dans les industries de l'alimentation et des boissons, qui en consomment beaucoup. Le bois de feu et le charbon de bois sont des combustibles importants dans les zones rurales et le secteur industriel, mais leur consommation est en baisse. A en juger par l'usage que fait le Brésil de l'énergie hydroélectrique et de la biomasse, aucun autre grand pays n'exploite à ce point les énergies renouvelables.

### ***Le gaz est appelé à occuper une place beaucoup plus importante parmi les sources d'énergie du Brésil***

Le charbon, l'énergie nucléaire et le gaz naturel jouent un rôle secondaire dans les approvisionnements énergétiques du Brésil. Le charbon brésilien est de qualité médiocre et tout le charbon à coke utilisé dans l'industrie sidérurgique est importé. Néanmoins, la consommation de charbon d'origine locale pour la production d'électricité est en hausse. L'électricité d'origine nucléaire n'a jamais représenté plus de 1 % de la production totale d'électricité. La production de la première centrale nucléaire du Brésil – Angra I, d'une puissance de 657 MW – qui se trouve près de Rio de Janeiro a été peu fiable depuis sa mise en service en 1984. La deuxième tranche de 1 300 MW de la centrale d'Angra, dont la construction a été stoppée pendant 17 ans, est maintenant prête pour démarrer son exploitation commerciale en 2001. En revanche, aucune décision n'a été prise sur l'achèvement de la troisième tranche de 1 300 MW, dont la construction a commencé en 1981. Les risques de pénurie d'énergie ont relancé le débat sur l'énergie nucléaire.

Le gaz naturel représente à l'heure actuelle 3 % seulement des approvisionnements énergétiques du Brésil : ce pourcentage est l'un des plus faibles de la région, mais il devrait augmenter considérablement dans les années à venir grâce aux réformes des secteurs de l'électricité et du gaz et à la mise en service de gazoducs reliant le Brésil à la Bolivie et à l'Argentine. Le gouvernement fédéral a déjà fait savoir qu'il prévoit de porter la part du gaz de 3 % actuellement à 12 % en 2010. Dans un premier temps, le gaz naturel sera surtout utilisé pour la production d'électricité pour répondre aux besoins rapidement croissants du pays, et pour diversifier le parc électrique en réduisant la part relative de l'hydroélectricité (voir ci-après). Cependant, à moyen terme, le gaz devrait remplacer les produits pétroliers dans l'industrie et les transports, et pénétrer le secteur résidentiel/commercial pour le chauffage et la climatisation.

La production locale de gaz naturel s'accroîtra probablement sous l'effet des réformes opérées dans le secteur des hydrocarbures, mais le gros de l'augmentation prévue des approvisionnements gaziers sera assuré par des importations : le gaz bolivien arrive d'ores et déjà au

Brésil, et le gaz argentin suivra à bref délai. En fonction du volume des réserves de gaz découvertes en Bolivie, il se peut que le Brésil importe un jour du gaz péruvien transporté par le réseau bolivien. Il est également envisagé d'importer du gaz naturel liquéfié (GNL) en provenance du Nigeria, de Trinidad et Tobago ou du Venezuela, jusqu'à la côte nord-est du pays.

### La demande d'énergie augmente plus rapidement que le PIB

La demande d'énergie, et en particulier de formes d'énergie autres que la biomasse, a rapidement progressé dans les années 70, en raison de la forte croissance économique et de l'industrialisation axée sur le développement d'industries à vocation exportatrice et à forte intensité énergétique (acier, aluminium et ferro-alliage). En dépit du ralentissement observé dans les années 80 et 90, la croissance de la demande d'énergie primaire a toujours été plus forte que la croissance économique<sup>2</sup>. La tendance à la hausse de la demande d'électricité a été encore plus spectaculaire, le mouvement se poursuivant même pendant les années de récession.

Quant à la croissance de la consommation d'énergie dans les différents secteurs, elle a été plus rapide dans l'industrie qu'ailleurs, et la part revenant à ce secteur dans la consommation finale d'énergie est passée de 28 % à 41 % entre 1971 et 1998 (tableau A4). La croissance économique et l'urbanisation ont également fait augmenter la consommation

Tableau A4. Évolution passée de la situation énergétique au Brésil, 1971-1998

	1971		1998		Croissance annuelle moyenne 1971-98
	Ktoe <sup>1</sup>	%	Ktoe <sup>1</sup>	%	
Consommation finale d'énergie	62 300	100 %	148 684	100 %	3.3 %
– Combustibles fossiles	41 %		59 %		4.7 %
– Électricité	6 %		17 %		7.5 %
– Biomasse	53 %		24 %		0.3 %
Industrie	17 706	28 %	60 972	41 %	4.7 %
– Combustibles fossiles	41 %		47 %		5.2 %
– Électricité	11 %		19 %		6.9 %
– Biomasse	48 %		34 %		3.3 %
Transports	14 416	23 %	48 848	33 %	4.6 %
– Combustibles fossiles	98 %		86 %		4.1 %
– Biomasse	1 %		14 %		14.5 %
Résidentiel	22 250	36 %	19 801	13 %	
– Combustibles fossiles	9 %		32 %		4.5 %
– Électricité	4 %		34 %		8.3 %
– Biomasse	88 %		34 %		-3.9 %
Commercial/public	1 403	2 %	7 347	5 %	6.3 %
– Combustibles fossiles	23 %		17 %		5.3 %
– Électricité	60 %		81 %		7.5 %
– Biomasse	17 %		2 %		-1.7 %
Agriculture	5 318	9 %	7 285	5 %	1.2 %
– Combustibles fossiles	10 %		62 %		8.1 %
– Électricité	1 %		14 %		13.4 %
– Biomasse	89 %		24 %		-3.5 %

1. Ktep : Millier de tonnes d'équivalent pétrole.

Source : AIE.

énergétique dans le secteur des transports, dont la part a été portée de 23 % en 1971 à 33 % en 1998. En revanche, la part de la consommation d'énergie des secteurs résidentiel et agricole a diminué peu à peu au cours des trois dernières décennies, au fur et à mesure que le gaz de pétrole liquéfié (GPL) remplaçait le bois de feu, au rendement énergétique beaucoup plus faible, et que l'électrification rurale progressait. Aujourd'hui, ces deux secteurs représentent 18 % de la consommation totale d'énergie, contre 44 % il y a 30 ans. Les 5 % restants sont utilisés dans le secteur commercial et dans celui des services publics.

Malgré le vif essor de la consommation totale d'énergie, la consommation énergétique par habitant est encore relativement faible au Brésil. Les Brésiliens consomment deux fois plus d'énergie que les Indiens et 20 % de plus que le Chinois moyen, mais leur consommation ne représente que 60 % de celle des Argentins et 30 % de celle de l'Européen moyen. En outre, la moyenne nationale occulte de grandes disparités entre les régions du sud et du sud-est, riches et peuplées, et celles du nord et du nord-est : en moyenne, la demande d'énergie par habitant peut varier de non moins de 1 :6 entre les régions les plus riches et les plus pauvres (voir tableau A5). L'accès à l'électricité et aux combustibles modernes est encore limité dans les zones rurales éloignées, faute de réseaux de transport. Selon des enquêtes de l'administration nationale, quelque 100 000 villages et plus de 3 millions de propriétés rurales, où résident environ 15 à 20 millions de personnes, n'ont pas encore accès à l'électricité.

Tableau A5. **Disparités régionales de la consommation d'énergie, 1984 et 1996**

	Consommation d'électricité			
	% du total Brésil		KWh par habitant	
	1984	1996	1984	1996
Brésil	100.0	100.0	1 195	1 768
Nord	2.1	5.1	464	1 304
Nord-est	14.3	15.8	589	990
Sud-est	66.8	59.1	1 828	2 452
Sud	13.3	15.1	1 033	1 751
Centre-ouest	3.6	4.8	640	1 257

Source : Ministère des Mines et de l'Énergie (MME), 2000 et IBGE.

### **La demande d'énergie du Brésil pourrait croître de 3 % par an au cours des deux prochaines décennies**

La demande d'énergie conventionnelle du Brésil devrait, selon les prévisions, augmenter en moyenne de 2.8 % par an dans les deux prochaines décennies, contre 5.2 % entre 1971 et 1997 (AIE, 2000a). En revanche, on prévoit que la demande d'énergie tirée de la biomasse ne s'accroîtra que lentement, au rythme de 0.8 % par an d'ici à 2020<sup>3</sup>.

Les prévisions sont fondées sur un scénario de référence qui table sur un taux de croissance annuel moyen du PIB du Brésil de 3 % entre 2000 et 2010, revenant à 2 % dans la décennie suivante. A court et à moyen terme, la consommation et l'investissement privés devraient alimenter une croissance un peu plus rapide, mais leur vigueur s'atténuera au fur et à mesure que l'économie trouvera son régime de croisière. Si les performances économiques s'avéraient plus robustes que ne le supposent ces prévisions, elles pourraient

s'accompagner d'une consommation d'énergie accrue. La croissance démographique devrait être de 1.1 % par an, la population atteignant de ce fait 209 millions d'habitants en 2020. On prévoit que les prix de l'énergie au Brésil obéiront davantage aux mécanismes du marché avec la poursuite des réformes, ce qui laisse supposer que les prix de tous les produits énergétiques auront tendance à s'aligner sur les cours internationaux<sup>4</sup>.

La consommation d'énergie par habitant passera de 0.8 tep à 1.2 tep, soit un tiers seulement encore de la moyenne actuelle des pays européens de l'OCDE. L'intensité énergétique, qui s'est accrue de 1.5 % par an entre 1990 et 1997, augmentera plus lentement à un taux de 0.8 % par an d'ici à 2010, puis, la tendance s'inversant, elle diminuera de 0.3 % par an au cours de la deuxième décennie de la période sous revue.

Comme le montre le tableau A6, le gaz naturel est le combustible pour lequel on prévoit la croissance la plus rapide dans les ATEP : 8.2 % par an en moyenne. Selon ce scénario, la majeure partie de la demande prévue de gaz sera liée à la production d'électricité. A l'horizon 2020, le gaz représentera 13 % des ATEP : sa part aura donc triplé par rapport à son niveau actuel de 4 %<sup>5</sup>. La part du pétrole baissera quelque peu, mais représentera encore près de 60 % des ATEP en 2020. Le charbon (croissance de 2.1 %) et l'hydroélectricité (2.6 %) contribueront eux aussi un peu moins aux ATEP à l'horizon 2020. La demande d'électricité s'accroîtra de 3.7 % par an entre 2000 et 2010, puis de 2.3 % entre 2010 et 2020.

Tableau A6. **Approvisionnements effectifs et prévus en énergie primaire, par catégorie de combustible, 1971-2020**

	Mtep <sup>1</sup>			Parts			Taux de croissance annuel	
	1971	1997	2020	1971	1997	2020	1971-97	1997-2020
Pétrole	29	86	148	41 %	50 %	49 %	4.3 %	2.4 %
Gaz	0	5	32	0 %	3 %	11 %	15.5 %	8.2 %
Charbon	2	12	20	3 %	7 %	7 %	6.5 %	2.1 %
Biomasse	35	40	49	50 %	23 %	17 %	0.5 %	0.8 %
Hydraulique <sup>2</sup>	4	27	47	6 %	16 %	16 %	7.4 %	2.6 %
Nucléaire	0	1	3	0 %	0 %	1 %	–	5.8 %
Autres énergies renouvelables	0	0	0	0 %	0 %	0 %	–	–
Total	70	172	299	100 %	100 %	100 %	3.5 %	2.4 %

1. Mtep : Million de tonnes d'équivalent pétrole.

2. Comprend les importations d'électricité provenant du secteur paraguayen d'Itaipu.

Source : AIE, 2000.

Selon les prévisions, la consommation finale totale augmentera de 2.7 % par an. La croissance de 2.7 % par an de la consommation industrielle d'énergie suivra de près celle du PIB. Le pétrole y restera prédominant, mais la part du gaz devrait doubler et passer de 9 % en 1997 à 19 % en 2020.

L'accroissement de la demande de transport tirera la demande de pétrole à la hausse. Le taux de motorisation pourrait beaucoup augmenter, de pair avec les revenus. En 1996, ce taux s'établissait au Brésil à 77 véhicules pour 1 000 habitants, chiffre très inférieur à ceux de l'Argentine (172) et du Mexique (137), ainsi qu'à la moyenne des pays du MERCOSUL (92). A titre de comparaison, le chiffre correspondant était, la même année, de 769 aux États-Unis, 552 au Japon et 574 en Italie<sup>6</sup>.

La consommation prévue dans les autres secteurs doublera presque en 20 ans (tableau A7)<sup>7</sup>. La hausse des revenus par habitant s'accompagnera d'une augmentation du nombre d'appareils électroménagers par ménage. On prévoit également une forte croissance dans le secteur commercial/services où, par exemple, le développement des activités liées au tourisme gonflera la demande d'électricité. La consommation d'électricité dans ces deux secteurs doublera, et sa part atteindra 57 pour cent en 2020, contre 52 pour cent en 1997.

Tableau A7. **Demande finale effective et prévue d'énergie, par secteur, 1971 à 2020**

	Mtep <sup>1</sup>			Parts			Taux de croissance annuels	
	1971	1997	2020	1971	1997	2020	1971-97	1997-2020
Industrie	18	58	96	29 %	42 %	42 %	4.7 %	2.2 %
Transports	13	44	79	22 %	32 %	34 %	4.8 %	2.5 %
Autres secteurs <sup>2</sup>	29	33	51	48 %	24 %	22 %	0.5 %	1.9 %
Utilisations non énergétiques	1	4	5	2 %	3 %	2 %	4.5 %	0.9 %
Énergie finale totale	61	139	231	100 %	100 %	100 %	3.2 %	2.2 %

1. Mtep : Million de tonnes d'équivalent pétrole.

2. Comprend les secteurs résidentiel et commercial/public ainsi que l'agriculture.

Source : AIE, 2000.

### Les besoins d'investissement sont immenses et le secteur public ne peut à lui seul y faire face

L'énergie est une composante essentielle du développement économique. Assurer des approvisionnements énergétiques suffisants à des prix adéquats pour étayer la croissance économique et améliorer le niveau de vie reste un objectif central du gouvernement brésilien. Néanmoins, les besoins d'investissement sont immenses et il est devenu évident, ces dernières années, que le secteur public ne pouvait à lui seul assurer les financements nécessaires pour entretenir et développer les infrastructures énergétiques, ainsi que pour maintenir et accroître les approvisionnements en énergie du pays.

Lorsque le gouvernement actuel est entré en fonction en 1995, 23 grandes centrales électriques dont la puissance cumulée pourrait atteindre 10 000 MW (soit un cinquième de la puissance installée totale du parc) étaient inachevées par manque de crédits, et 33 autres projets n'avaient pas encore démarré. Entre 1995 et la fin de 1999, 9.1 GW de puissance hydroélectrique et 1.5 GW de puissance thermique ont été ajoutés au parc électrique. Cependant, ces accroissements de capacité n'étaient pas suffisants pour faire face à la demande d'électricité, qui augmentait à un taux avoisinant 6 % par an. Pour éviter les pannes, il aurait fallu, selon les estimations, procéder à des accroissements de capacité annuels de 3 500 MW. Qui plus est, en raison des précipitations plus faibles que la moyenne, le niveau d'eau a baissé dans tous les grands bassins hydrauliques, et le risque de pénurie d'électricité est devenu très réel.

Dans le secteur des hydrocarbures, malgré un investissement annuel de quelque 2.5 milliards de dollars dans le secteur amont et de 3 milliards dans celui du raffinage à la fin des années 90, l'autonomie pétrolière est encore un objectif difficile à atteindre et

l'entreprise d'État *Petrobras* n'a pas réussi à lancer la production de gaz. L'envolée récente des cours internationaux du pétrole a ravivé les préoccupations concernant la dépendance à l'égard des importations pétrolières.

Selon les estimations, les besoins d'investissement pour les années à venir sont de l'ordre de 10 à 11 milliards de dollars, répartis comme suit : 3-4 milliards de dollars dans le secteur du pétrole, 1 milliard de dollars dans les gazoducs, 2.5-3.5 milliards de dollars dans la production d'électricité et 2.5-3 milliards de dollars dans les réseaux de transport et de distribution<sup>8</sup>.

### **Des réformes sont en cours pour encourager la participation du secteur privé**

Dans ce contexte, au milieu des années 90, des réformes institutionnelles et réglementaires ambitieuses et de grande ampleur ont été engagées dans les secteurs de l'électricité et des hydrocarbures. Bien que les modalités et le rythme de mise en œuvre aient été différents dans les deux secteurs, les objectifs visés étaient analogues : garantir la sécurité des approvisionnements à un coût minimum ; réduire le rôle de l'État dans le secteur ; financer une proportion importante de l'expansion de l'industrie au moyen de capitaux privés ; enfin, accélérer les gains d'efficacité et les réductions de coûts par une intensification de la concurrence. Les réformes du secteur de l'énergie faisaient partie intégrante des réformes économiques plus générales mises en place par le gouvernement actuel, et tenaient compte également de la transformation des marchés de l'énergie à l'étranger. La plupart des pays de l'OCDE, et de nombreux pays non membres de l'OCDE, procèdent actuellement à la restructuration de leur industrie énergétique pour l'ouvrir à la concurrence et améliorer l'efficacité économique du secteur. Dans certains cas, cette démarche s'est traduite par la privatisation d'actifs qui appartenaient à l'État, mais la privatisation à elle seule ne garantit pas une intensification de la concurrence, et elle n'était pas une priorité absolue pour les pays de l'OCDE. Il n'en demeure pas moins que la plupart des pays ont promulgué des législations imposant la séparation des activités du secteur qui pouvaient devenir concurrentielles (par exemple la production et la vente aux petits consommateurs) des activités de réseau, qui constituent des monopoles naturels et doivent être soumises à réglementation. Il s'est avéré essentiel, pour stimuler la concurrence et attirer de nouveaux investissements, de prévoir des mécanismes pour que les nouveaux entrants puissent avoir accès aux infrastructures de réseau existantes et de réformer la tarification de l'énergie de manière que les prix reflètent les coûts<sup>9</sup>.

### **Le secteur de l'électricité avant la réforme**

Avant la réforme, le secteur de l'électricité était contrôlé par *Electrobras*, compagnie de l'État fédéral à intégration verticale, et il comptait une trentaine d'entreprises de distribution d'État. Parmi les plus grandes d'entre elles, certaines – notamment, CESP (São Paulo), CEMIG (Minas Gerais) et COPEL (Paraná) – possèdent également une importante capacité de production (en 1995, elles détenaient 35 % de la puissance installée totale du pays).

La péréquation tarifaire au niveau national et le système de subventions croisées mis en place pour verser une compensation aux entreprises dont les coûts étaient élevés à partir des recettes de celles dont les coûts étaient plus faibles ont fortement découragé les gains d'efficacité. La situation financière du secteur brésilien de l'électricité s'est progressivement dégradée dans les années 80. Les politiques de lutte contre l'inflation ont bloqué l'ajustement des tarifs, alors que la surestimation de la demande d'électricité conduisait parallèlement à engager des investissements de capacité non rentables. En 1993, le secteur électrique brésilien, dont les dettes s'élevaient à quelque 20 milliards de dollars, s'est trouvé si près de la faillite que le gouvernement fédéral a été contraint d'intervenir.

### **Restructuration du secteur de l'électricité**

En 1993, la loi 8631 a supprimé la péréquation tarifaire et le système de compensation, ce qui a permis à toutes les entreprises de proposer leurs propres barèmes de tarifs établis en fonction des coûts et de conserver les bénéfices résultant des gains d'efficacité. Dès lors, les tarifs ont augmenté de 70 %, la situation financière du secteur s'est améliorée, mais les problèmes de sous-investissement (dans les capacités de production et de transport) demeuraient, aggravés par l'augmentation rapide de la demande. Pour y remédier, la Constitution fédérale a été amendée en 1995 afin de lever les restrictions imposées à la participation d'investisseurs privés étrangers dans le secteur de l'énergie.

Deux lois ultérieures, promulguées en 1995 (8987 et 9074), ont mis en place les principaux éléments du nouveau dispositif. Elles ont défini deux nouvelles entités juridiques, celle des producteurs indépendants d'électricité et celle du consommateur éligible, lequel était autorisé à choisir librement son fournisseur d'électricité (dans un premier temps, si sa consommation était supérieure à 10 MW). Elles ont également institué un système d'appel d'offres obligatoire pour l'octroi de concessions de production, de transport et de distribution, et libéralisé l'accès aux réseaux de transport et de distribution. En décembre 1996, la loi 9427 a créé un nouvel organisme régulateur du secteur de l'électricité, l'*Agência Nacional de Energia Elétrica* (ANEEL), le deuxième après ANATEL, organe chargé des télécommunications (voir chapitre III). L'ANEEL a pour mission de promouvoir la concurrence dans le secteur, ainsi que de réglementer et de contrôler les segments qui sont des monopoles naturels. Ses principaux objectifs sont les suivants : veiller à l'équité de la tarification ; garantir la qualité du service fourni ; lancer des appels d'offres pour le développement du système électrique ; arbitrer les différends ; enfin, procéder à des inspections détaillées. L'ANEEL est également responsable de la délivrance de concessions, de la passation de contrats et de l'octroi d'autorisations.

La dernière mesure de restructuration du secteur de l'électricité a été prise en 1998 au titre de la loi 9648, qui imposait la séparation des activités de production, de transport, de distribution et de vente des entreprises électriques d'État. Cette loi a également créé deux nouvelles entités : d'une part, le gestionnaire du réseau national (ONS), organisme privé à but non lucratif chargé de la coordination et du contrôle de l'exploitation des installations de production et de transport d'électricité et, d'autre part, le marché de gros de l'énergie (MAE) où s'effectuent des transactions à court terme d'électricité non couvertes par des contrats bilatéraux. Enfin, la loi énonce les règles et le calendrier de la transition vers un marché ouvert à la concurrence.

### **Privatisation des actifs du secteur de l'électricité**

Parallèlement à ces réformes de la réglementation, le gouvernement a entamé la cession d'actifs détenus par le secteur public en 1995. Les actifs de production et de distribution d'électricité appartenant à l'État fédéral et aux États fédérés devaient être totalemente privatisés, tandis que les actifs d'*Electrobras* dans le secteur nucléaire et le transport resteront, du moins pour l'heure, sous contrôle public.

Les premières entreprises privatisées ont été celles de distribution. En général, leur cession s'est révélée plus facile que celle des entreprises de production parce que ces actifs présentent un moindre risque économique et offrent de plus grandes possibilités d'amélioration de la productivité. La crise financière a ralenti le rythme de la privatisation en 1998 et 1999 : la vente d'actifs publics du secteur de l'électricité, qui avait généré des recettes de quelque 10 milliards de dollars en 1997, n'en a produit que 6 milliards en 1998 et 1.2 milliard en 1999.

A la fin de 1999, 17 entreprises de distribution et quatre entreprises de production avaient été privatisées, générant des recettes cumulées de 21 milliards de dollars. A présent, les investisseurs privés possèdent 26 % des installations de production et 64 % des installations de distribution (contre 0,3 % et 2,3 % respectivement en 1995). Il est intéressant de noter que la plupart des concessions ont été accordées à des consortiums composés des mêmes entreprises qui investissent dans le secteur de l'énergie dans le monde entier, d'où la formation d'un réseau étroitement imbriqué d'intérêts des différents secteurs énergétiques (électricité, gaz, pétrole) au Brésil et dans les pays voisins : EDF, Houston Energy Industries, AES Corporation, Southern Electric, Enersis, Endesa, Iberdrola, Chilectra et Enron. La reprise économique qui s'est maintenant amorcée devrait donner confiance aux investisseurs et relancer la privatisation à un rythme plus rapide.

Le plus grand défi à relever est celui de la privatisation des actifs fédéraux de production d'électricité, qui sont considérables. Bien que la privatisation des producteurs fédéraux soit une condition prévue dans l'accord signé par le Brésil avec le FMI à la fin de 1998, jusqu'à présent, seule Gerasul (l'entreprise de production résultant de la scission d'Electrosul) a été cédée. Dans le cadre du programme de privatisation, les trois autres entreprises régionales de production et de transport – Furnas, Chesf et ElectroNorte (trois grandes entreprises hydroélectriques qui, prises ensemble, assurent plus de 50 % de la production d'électricité du Brésil) – ont été séparées en plusieurs entreprises de production et de distribution plus petites. Cependant, leur privatisation a été jusqu'à présent retardée par des différends concernant les droits sur l'eau, les fonds de pension et la méthode de vente. Malgré ces difficultés, l'ANEEL a annoncé qu'elles seraient privatisées en 2001.

En résumé, on peut dire que le programme de réforme et de privatisation du secteur de l'électricité brésilien a pâti de problèmes à la fois « internes » et « externes ». Au plan interne, la réforme ayant été définie de manière imprécise et incomplète, et sa mise en œuvre ne se faisant ensuite qu'avec lenteur, l'incertitude réglementaire s'est accrue et nombre d'entreprises ont décidé de différer leurs investissements au Brésil ou de les réorienter vers des options plus sûres. Parmi les facteurs externes, le calendrier a joué contre la réforme du secteur électrique au Brésil. En particulier, la dévaluation du réal en 1999 a ravivé les craintes liées au risque de change, dans un secteur où une bonne part des investissements sont effectués en dollars des États-Unis et où les ventes se font en monnaie locale. S'y sont ajoutées les contraintes d'approvisionnement sur le marché mondial des turbines à gaz, qui ont retardé les investissements dans de nouvelles centrales alimentées au gaz au Brésil. Face à la perspective de pannes et de rationnement de l'électricité résultant du sous-investissement et de plusieurs saisons de précipitations inférieures à la moyenne, le gouvernement est poussé à résoudre les problèmes de conception et de mise en œuvre de son programme. Des mesures d'urgence, par exemple le Programme prioritaire fondé sur les centrales thermiques (voir plus loin), peuvent contribuer à atténuer les répercussions immédiates d'une crise de l'électricité, mais il ne faudrait pas perdre de vue la nécessité de mettre en place des solutions à plus long terme qui supposeront vraisemblablement des investissements privés dans ce secteur.

### **Ouverture des secteurs du pétrole et du gaz**

En novembre 1995, dans le cadre de l'orientation générale vers une politique économique davantage axée sur le marché, le Congrès brésilien a approuvé un amendement (n° 9) à la Constitution fédérale levant les restrictions à la participation de capitaux privés dans le secteur des hydrocarbures, mettant ainsi un terme à l'exclusivité sur toutes les activités pétrolières et gazières *en amont* (exploration, développement et production) et *intermédiaires* (importations et exportations, raffinage et transport) dont jouissait *Petrobras* dans le pays

depuis 42 ans. D'autres entreprises pouvaient déjà opérer *en aval* (distribution et commercialisation des produits pétroliers et du gaz naturel), mais ces activités étaient très strictement réglementées et *Petrobras* y jouait un rôle prédominant.

La nouvelle loi sur le pétrole (loi 9478), promulguée en août 1997 après environ deux années de vive polémique politique, a défini une nouvelle série de règles et porté création de l'*Agência Nacional do Petróleo* (ANP), chargée de superviser le processus de transition pour passer d'un secteur réglementé et contrôlé par l'État à un secteur concurrentiel capable d'attirer l'investissement privé.

L'amendement constitutionnel de 1995 et la nouvelle loi sur le pétrole n'ont pas aboli, à strictement parler, le monopole exercé par l'État fédéral sur les activités pétrolières. Le monopole de l'État est maintenu, mais *Petrobras* ne jouit plus de droits particuliers et devra affronter la concurrence sur un pied d'égalité avec tous les autres acteurs présents sur le marché. L'ANP est habilitée à accorder des droits d'exploration et de production, au titre de concessions ou d'autorisations selon l'activité concernée, à des entreprises publiques et privées (aussi bien nationales qu'étrangères), y compris *Petrobras*. La première mesure de l'ANP a ainsi été de décider quels champs et zones de production seraient laissés à *Petrobras*, et lesquels seraient mis aux enchères<sup>10</sup>. Les Brésiliens ont vu dans cette manière de procéder un « assouplissement du monopole » et non pas une « ouverture » du secteur des hydrocarbures.

Les objectifs de la réforme du secteur pétrolier brésilien sont au nombre de trois : réduire le rôle de l'État dans le secteur, assurer le financement d'une bonne part de l'expansion de cette industrie par des capitaux privés et favoriser les gains d'efficacité à la faveur d'une concurrence accrue. Le vaste programme de réforme lancé par le gouvernement pour démanteler des monopoles coûteux et contraires à l'efficacité, ainsi que *Petrobras*, répondait à ces critères. La nécessité de réduire les dépenses budgétaires mettait également le gouvernement dans l'impossibilité de financer les grands projets d'investissement de *Petrobras*, notamment son programme d'exploration et de production ainsi que son tronçon du gazoduc Bolivie-Brésil. L'espoir était que, tôt ou tard, l'investissement privé dans les activités d'exploration et de production contribuerait à la réalisation de l'objectif stratégique à long terme, qui est de parvenir à l'autonomie pétrolière, et donnerait un élan décisif au développement de la production et de la consommation de gaz dans le pays.

Au cours de ses trois premières années d'existence, l'ANP a lancé deux séries d'adjudications de concessions d'exploration et de production ; elle en prépare actuellement une troisième, qui devrait intervenir au milieu de 2001. Elle a institué une réglementation accordant le libre accès aux oléoducs et aux gazoducs, et délivré plusieurs autorisations de transport, d'importation et de stockage d'hydrocarbures à des investisseurs privés.

En mai 1999, *Petrobras* s'est dessaisie au profit de l'ANP de 28 de ses 115 blocs d'exploration en contrepartie d'un prolongement de cinq ans de la période d'exploration valable pour les blocs restants, décision qui était motivée par des contraintes budgétaires. Même dans ces conditions, *Petrobras* n'a pas l'intention d'explorer et de mettre en valeur elle-même tous les blocs sur lesquels elle détient des droits. Pendant la majeure partie de l'année 1998 et une partie de 1999, elle a connu des problèmes de trésorerie dus à la chute des prix du pétrole. En conséquence, les contraintes financières l'ont poussée à rechercher des partenariats pour 125 des 369 blocs sur lesquels elle détient des droits, à savoir 58 blocs en phase de production, 23 blocs à développer et 44 blocs où l'exploration est en cours. Un certain nombre d'accords de coentreprise ont été signés. En outre, un nouveau type de partenariat prend forme : *Petrobras* échange un pourcentage des droits sur l'un de ses blocs contre des actifs d'une autre entreprise à l'étranger (le premier échange d'actifs de cette nature a été signé en juillet 2000 avec Repsol-YPF). *Petrobras* peut ainsi diversifier son portefeuille sur le marché international, tout en réduisant le risque financier dans le pays.

### **La libéralisation des importations pétrolières et le libre accès aux pipelines stimuleront la concurrence**

Entre avril 1998 et la fin de 1999, l'ANP a fait adopter une législation autorisant la libre importation et exportation de pétrole brut et de produits pétroliers. Étant donné que les nouveaux investissements dans les activités d'exploration, de production et de raffinage ne porteront leurs fruits qu'après un certain temps, le moyen le plus rapide d'ouvrir à la concurrence le marché des produits raffinés passe par la libéralisation des importations, précédemment sous le contrôle de *Petrobras*. La loi sur le pétrole prévoyait que les importations de produits raffinés seraient totalement libéralisées en août 2000. Or, à la fin de l'an 2000, seules les importations de GPL, de kérosène pour l'aviation et de fioul étaient autorisées, *Petrobras* gardant le contrôle des importations de naphthas, de gazole et d'essence. Après avoir été différée une première fois jusqu'en janvier 2001, l'ouverture définitive du marché de la vente au détail des carburants est maintenant remise à janvier 2002. Ce report tient à l'obligation de procéder à des changements constitutionnels pour supprimer le prélèvement spécifique sur les prix (*Parcela de Preço Específica*, PPE), impôt que doit acquitter actuellement *Petrobras* par le biais du « compte de péréquation des prix pétroliers » (voir chapitre II). Il s'agit, en pratique, d'un système de subventions croisées entre différents produits raffinés. Le ministère de l'Énergie souhaite remplacer le PPE par une taxe unique sur les combustibles à laquelle toutes les compagnies pétrolières seraient assujetties, mais l'article 155 de la Constitution limite la possibilité d'imposer de nouvelles taxes sur les produits raffinés. Il faut donc, pour remplacer le PPE, un amendement constitutionnel qui doit ensuite être approuvé à la majorité des deux tiers par chacune des deux chambres du Congrès. La libéralisation des produits raffinés permettra au Brésil de procéder à des importations en provenance de ses partenaires du MERCOSUL – Argentine surtout, et Uruguay dans une moindre mesure –, ces pays bénéficiant d'un avantage tarifaire sur les pays non membres du MERCOSUL.

Ayant été l'opérateur monopolistique dans le secteur pétrolier, *Petrobras* possède actuellement la majeure partie des infrastructures de stockage et de transport du pays. En revanche, la construction et l'exploitation des nouveaux pipelines et terminaux peuvent être assurées par n'importe quelle entreprise brésilienne (avec l'autorisation de l'ANP). Le libre accès aux pipelines et aux terminaux maritimes existants (appartenant à *Petrobras*) est essentiel pour permettre aux nouveaux entrants d'opérer sur le marché. L'accès est donc accordé en contrepartie d'une redevance négociée, à condition que la capacité ne soit pas totalement utilisée. Les tarifs de transport du gaz naturel et des produits pétroliers par pipeline doivent être négociés avec l'exploitant du pipeline. L'ANP définit les critères de calcul de ces tarifs et procède aux arbitrages nécessaires si les parties ne parviennent pas à un accord.

La question de savoir si *Petrobras* devra vendre certaines de ses raffineries ou certains de ses pipelines est à l'étude. Ceux qui en ont avancé l'idée considèrent que c'est une priorité urgente pour renforcer la compétitivité du secteur pétrolier brésilien. *Petrobras* possède 11 des 13 raffineries du pays et la majeure partie du réseau de pipelines<sup>11</sup>. Selon l'ANP, le tarif moyen de transport des produits pétroliers aux États-Unis est inférieur d'un tiers environ à celui qui se pratique au Brésil<sup>12</sup>. C'est pourquoi les initiateurs de la proposition jugent essentiel le libre accès aux infrastructures de transport et à la logistique de *Petrobras*, non seulement du point de vue de l'ouverture du marché après 2001, mais aussi pour réduire les coûts à la faveur d'une intensification de la concurrence. Néanmoins, l'éclatement des activités en aval de *Petrobras* suscite une vive opposition sur le nouveau marché mondial du pétrole, où prédominent les fusions et les acquisitions.

### **La restructuration de Petrobras est en cours**

*Petrobras* s'est adaptée au nouveau modèle institutionnel et, malgré les incertitudes concernant l'évolution du marché pétrolier, conservera assurément son rôle de premier plan dans l'économie brésilienne. Depuis qu'elle a perdu son monopole, *Petrobras* s'est restructurée pour affronter la nouvelle concurrence, en prenant des mesures pour devenir une entreprise énergétique internationale et diversifiée, après avoir été un producteur national monopolistique de pétrole. En mars 1999, un nouveau PDG et un nouveau conseil d'administration ont été nommés, dans le but d'améliorer l'efficacité de *Petrobras* et d'accroître la valeur actionnariale. L'entreprise prévoit d'investir 32,9 milliards de dollars d'ici 2005<sup>13</sup>. Quelque 70 % des dépenses de *Petrobras* seront consacrées à l'exploration et à la production, en privilégiant les activités en eaux profondes, où *Petrobras* détient le record mondial des forages. L'entreprise a prévu de porter sa production locale de pétrole de 1,3 million de barils par jour (Mb/j) en 2000 à 1,85 Mb/j en 2005. Au cours de la deuxième série d'enchères pour l'adjudication des concessions, *Petrobras* a acquis sept des 23 blocs proposés et une participation dans un huitième bloc. Elle escompte ramener les coûts d'exploitation de 1,08 à 0,80 dollar par baril d'ici à 2005, et faire tomber à 2,80 dollars par baril le coût de l'extraction du pétrole, contre 5,10 dollars précédemment<sup>14</sup>.

La législation ne prévoit pas la privatisation de *Petrobras*, qui est interdite par la Constitution et à laquelle s'opposeraient vivement, en tout état de cause, le Congrès et l'opinion. Néanmoins, en juillet 2000, le gouvernement a cédé 30 % des actions de *Petrobras* sur les marchés financiers nationaux et internationaux, ramenant ainsi sa participation de 82 % à 50 % plus une action, comme le prescrit la loi. Il est à noter que *Petrobras* peut créer des entreprises affiliées dont elle serait actionnaire minoritaire.

### **Le gaz naturel est déterminant pour accroître la production d'électricité et diversifier les approvisionnements énergétiques**

Dans le souci de diversifier les approvisionnements énergétiques afin de réduire les parts relatives de l'hydroélectricité et du pétrole, le gouvernement fédéral espère porter la part du gaz de 3 % actuellement à 12 % d'ici dix ans, en important le gros de la consommation gazière des pays de la région. En février 2000, le gouvernement a annoncé des plans ambitieux prévoyant la construction de 49 centrales au gaz d'ici à 2009 afin d'éviter de graves pénuries d'énergie dans les quelques années à venir. Les nouvelles centrales ajouteraient, selon les estimations, 15 GW à la puissance installée totale et consommeraient environ 70 millions de m<sup>3</sup> par jour de gaz naturel. Mais la crise de change de 1999 récente a ralenti la privatisation et aggravé les incertitudes concernant les débouchés disponibles pour écouler la production des nouvelles centrales. Dans un premier temps, le gaz naturel sera principalement utilisé pour la production d'électricité afin de répondre à la demande qui croît rapidement dans le pays et de diversifier le parc électrique en réduisant la part relative de la puissance hydroélectrique installée. A moyen terme, toutefois, on prévoit que le gaz remplacera les produits pétroliers dans le secteur industriel, et qu'il pénétrera le secteur résidentiel/commercial pour le chauffage et la climatisation ; son utilisation est également encouragée dans le secteur des transports.

En juin 2000, le gouvernement a décidé d'accélérer la construction de certaines des nouvelles centrales, préoccupé par l'accroissement prévu de la demande d'électricité dû à la reprise de la croissance économique. Dans le cadre de son Programme de priorité aux centrales thermiques, le gouvernement proposera des incitations spéciales et des avantages aux centrales susceptibles de produire de l'électricité d'ici 2004. Au moins dix d'entre elles (environ 2 500 MW) devraient être construites avant la fin 2001 ou le début 2002. *Petrobras* est actionnaire de cinq de ces centrales.

Par l'entremise de l'entreprise d'État *Electrobras*, le gouvernement propose des contrats d'achat d'électricité en jouant le rôle d'acheteur final de l'électricité produite par des producteurs privés. Pour rassurer les investisseurs inquiets des fluctuations des prix du gaz, le gouvernement, par le biais de *Petrobras*, fixera des plafonds pour les prix des contrats d'approvisionnement d'une durée de 20 ans signés avant 2003 avec des promoteurs de projets. Bien que les prix soient susceptibles de varier, la proposition actuelle offre 1.94 dollar/MBtu pour le gaz d'origine nationale et 2.26 dollars/MBtu pour le gaz importé, sans tenir compte des taxes ou des marges des distributeurs locaux de gaz. La banque de développement du Brésil (BNDES), qui appartient à l'État, proposera un programme spécial de prêts aux promoteurs de projets de centrales thermiques et de petites centrales hydrauliques ayant fait l'objet de contrats signés avant 2003. Il est assez frappant que le gouvernement brésilien, alors même qu'il s'efforce de réduire l'intervention directe de la puissance publique dans le secteur de l'électricité, entre à nouveau en scène et appelle les entreprises d'État *Electrobras* et *Petrobras* à accélérer le développement de l'utilisation du gaz et à faire avancer des projets de production d'électricité dont le secteur privé ne veut pas.

Même si le gaz ne manque pas et malgré les perspectives très encourageantes qu'offrent les grands projets relatifs au gaz naturel associant le Brésil, l'Argentine et la Bolivie, plusieurs problèmes pourraient encore compromettre la réalisation des plans visant à accélérer la production d'électricité à partir de gaz. Parmi les obstacles à surmonter, on peut citer le financement des projets, les lenteurs administratives qui freinent la délivrance des autorisations nécessaires en matière d'environnement, la pénurie de turbines sur le marché international et le manque de main-d'œuvre qualifiée pour faire fonctionner les centrales prévues. Compte tenu de ces difficultés potentielles, l'augmentation de la consommation de gaz dans la secteur électrique prévue par le gouvernement semble ambitieuse.

Le rythme auquel progressera la consommation de gaz dans l'industrie et dans les autres secteurs dépend au premier chef des ressources disponibles pour construire les infrastructures nécessaires. Pour l'heure, seuls Comgas (le plus grand distributeur de gaz naturel de São Paulo), CEG et Riogas (distributeurs de Rio de Janeiro) ainsi que Bahiagas (distributeur de Bahia) disposent d'ores et déjà d'une importante infrastructure de distribution. La clientèle actuelle de Comgas se compose de quelque 500 consommateurs industriels et de près de 300 000 consommateurs résidentiels.

### **L'intégration régionale des marchés de l'énergie renforcera la concurrence et réduira les coûts**

Le Brésil, dont les ressources énergétiques sont abondantes et les besoins considérables, devrait largement contribuer à créer un marché régional de l'énergie. Depuis longtemps, il échange des produits énergétiques avec ses voisins, mais jusque dans les années 80, il n'existait pas d'intégration véritable. Dans le secteur de l'électricité, la coopération bilatérale concernait seulement l'exploitation des abondantes ressources hydrauliques transfrontières, notamment celles d'Itaipu à la frontière entre le Brésil et le Paraguay. Dans le secteur des hydrocarbures, le Brésil importait du Moyen-Orient la quasi-totalité du pétrole qu'il consommait.

La création de blocs commerciaux régionaux comme le MERCOSUL et le Pacte andin<sup>15</sup> a marqué le début de l'intégration économique, mais a aussi contribué à une intensification des échanges internationaux d'énergie. Les blocs commerciaux n'ont pas seulement facilité les échanges transfrontières d'énergie du fait de la suppression progressive des tarifs, mais ils ont aussi favorisé une plus grande stabilité et stimulé la croissance dans toute la région, d'où l'essor de la demande d'énergie. Dans le secteur gazier, le Brésil a progressivement

réorienté ses importations pétrolières au profit de l'Argentine et du Venezuela. S'agissant de l'électricité, l'interconnexion avec les réseaux électriques des pays voisins progresse lentement.

Du gaz est maintenant acheminé de la Bolivie jusqu'au Brésil et, prochainement, il en arrivera d'Argentine. Une ligne électrique est en construction entre l'État le plus septentrional du Brésil et le Venezuela, alors que les interconnexions avec l'Argentine et l'Uruguay se multiplient dans le sud du pays. Cependant, l'intégration ne revêt pas uniquement la forme d'interconnexions physiques. On observe également des investissements croisés – à noter, par exemple, la part considérable des réserves gazières boliviennes détenue par *Petrobras*, ou l'échange d'actifs récent entre *Petrobras* et YPF-Repsol. La coopération entre organismes publics et régulateurs se renforce aussi pour harmoniser les cadres réglementaires et fiscaux, faciliter la réalisation de projets d'infrastructure transfrontières et favoriser un flux régulier de produits pétroliers, de gaz naturel et d'électricité à l'intérieur de la région<sup>16</sup>.

L'intégration régionale présente de multiples avantages. En premier lieu, elle permet d'exploiter la complémentarité entre des parcs à forte composante hydraulique (Brésil, Paraguay, Uruguay et Chili) et de parcs à dominante thermique (Argentine, Bolivie), ce qui favorise une utilisation plus rationnelle des ressources naturelles dans toute la région et fait baisser les coûts en réduisant les capacités inemployées. La diminution des coûts résulte aussi de l'intensification de la concurrence sur un marché plus vaste où se dilue le pouvoir de marché des opérateurs nationaux en place. Deuxièmement, l'intégration dans le domaine de l'énergie renforce la sécurité des approvisionnements dans la mesure où l'interdépendance associée au développement des échanges encourage d'autres formes de coopération régionale.

L'intégration dans le domaine énergétique permet également d'attirer des investissements étrangers. Le Brésil, comme les autres pays d'Amérique du Sud, est encore considéré comme un pays à forts risques économiques et politiques ; or, si une entreprise peut hésiter à investir dans un projet particulier en raison d'un risque-pays élevé, elle peut être prête à le faire dans le cadre d'une stratégie régionale et/ou dans le souci de diversifier son portefeuille sur l'ensemble de la chaîne énergétique.

## Notes

1. US Geological Survey, 2000.
2. En général, dans les pays industrialisés, l'élasticité de la demande d'énergie et d'électricité affiche des valeurs presque égales ou inférieures à 1. Dans les pays en voie d'industrialisation, ces valeurs sont plus élevées – en moyenne, 1.2 lorsqu'il s'agit de l'élasticité de la demande d'énergie et 1.3 ou plus dans le cas de l'élasticité de la demande d'électricité.
3. L'énergie conventionnelle comprend, par définition, toutes les formes d'énergie, sauf la biomasse.
4. AIE (2000a), chapitre 1.
5. Tous les pourcentages et les taux de croissance concernent uniquement l'énergie conventionnelle, sauf indication contraire.
6. Fédération routière internationale, 2000.
7. Les autres secteurs regroupent les secteurs résidentiel, commercial/services et agricole.
8. Selon des estimations officielles.
9. Voir AIE (2000b) et AIE (2001).
10. Petrobras a présenté une proposition, mais la décision finale de l'ANP, fondée sur une évaluation des capacités financières de l'entreprise, n'a accordé à Petrobras que 92 % de la superficie qu'elle avait demandée, qui comprenait 231 blocs en exploitation (96 % de la demande de Petrobras), 51 blocs où Petrobras disposait de découvertes commerciales (82 %) et 115 blocs d'exploration (86 %). Ces 397 blocs représentaient tout de même 458 500 km<sup>2</sup>, soit 7.1 % de la superficie totale du pays.
11. La nouvelle loi prescrit la séparation de la propriété et de l'exploitation des pipelines et des installations de production qui doivent relever d'entités juridiques distinctes, mais les participations croisées entre ces entités ne sont pas interdites. De ce fait, Petrobras continue à contrôler ces deux entités.
12. *Oil and Gas Journal*, 1999.
13. L'ANP estime que l'industrie pétrolière dans son ensemble, y compris les nombreux intervenants nouveaux dans ce secteur, investira 40 milliards de dollars dans les cinq prochaines années.
14. *Brazil Energy*, 1999.
15. Pacte andin : Bolivie, Pérou, Équateur, Colombie et Venezuela. En juillet 1999, le Brésil a signé un accord sur des tarifs fixes préférentiels avec la Communauté andine.
16. En 1999, le Brésil et l'Argentine ont signé un accord de coopération visant à harmoniser, dans un délai de trois ans, leurs réglementations applicables au pétrole, au gaz naturel et au secteur de l'électricité.

*Annexe VI*  
**Annexe statistique**

Tableau A8. **IDE par secteur, 1995-99**  
Millions de \$EU

Secteur	1995	(%)	1999	(%)
Agriculture et matières premières	5 189.3	4.49	6 326.5	3.33
<i>dont :</i>				
Minerais métallifères	2 729.3	2.36	3 193.0	1.68
Agriculture	1 419.8	1.23	1 477.7	0.78
Industrie	74 785.1	64.70	89 167.0	46.90
<i>dont :</i>				
Produits chimiques	14 657.6	12.69	17 099.5	8.99
Véhicules routiers	8 374.6	7.25	12 141.5	6.38
Produits alimentaires et boissons	8 205.0	7.10	10 116.8	5.32
Papier et pâte à papier	8 583.9	7.43	8 618.3	4.53
Fer et acier	8 318.5	7.20	8 607.5	4.52
Machines et matériel	5 883.1	5.09	6 544.0	3.44
Métaux non ferreux	3 082.1	2.67	3 858.3	2.03
Électronique et matériel de communication	2 825.7	2.45	3 856.5	2.03
Services	35 542.1	30.80	94 749.9	49.80
<i>dont :</i>				
Services aux entreprises	13 494.0	11.68	30 422.0	15.99
Intermédiaires financiers	5 836.2	5.05	15 405.2	8.10
Postes et télécommunications	839.3	0.73	12 681.0	6.67
Électricité, eau et chauffage	788.9	0.68	11 140.8	5.86
Commerce de gros	5 077.6	4.40	8 633.1	4.54
Commerce de détail et réparations	1 866.7	1.62	4 579.6	2.41
Immobilier	2 841.8	2.46	3 074.4	1.62
<b>Total</b>	<b>115 516.4</b>	<b>100.00</b>	<b>190 243.3</b>	<b>100.00</b>

Source : FIRCE-BACEN ; DEPEC-DIBAP BACEN.

Tableau A9. IDE par pays d'origine

Millions de \$EU

	31/12/1995		1996		1997		1998		1999		Janv.-juil. 2000		1995-2000	
	Stock	%	Flux	%	Flux	%	Flux	%	Flux	%	Flux	%	Sum	%
Argentine	371.4	0.5	30.1	0.4	186.9	1.2	113.3	0.5	93.4	0.3	-	-	423.7	0.5
Belgique	1 000.9	1.3	111.5	1.5	135.6	0.9	950.4	4.1	62.2	0.2	318.0	2.0	1 577.7	1.7
Canada	2 584.1	3.3	118.5	1.6	66.2	0.4	278.6	1.2	445.4	1.6	105.0	0.7	1 013.7	1.1
France	3 384.6	4.3	970.0	12.7	1 235.2	8.1	1 805.4	7.8	1 986.3	7.0	1 343.0	8.6	7 339.9	8.1
Allemagne	8 395.1	10.8	212.0	2.8	195.9	1.3	412.8	1.8	487.8	1.7	251.0	1.6	1 559.5	1.7
Italie	2 771.8	3.6	12.3	0.2	57.4	0.4	646.6	2.8	408.5	1.4	157.0	1.0	1 281.8	1.4
Japon	7 501.9	9.6	192.2	2.5	342.1	2.2	277.8	1.2	274.3	1.0	66.0	0.4	1 152.4	1.3
Pays-Bas	4 906.6	6.3	526.8	6.9	1 487.9	9.7	3 365.0	14.5	2 055.5	7.2	1 061.0	6.8	8 496.2	9.4
Portugal	137.0	0.2	202.7	2.6	681.0	4.5	1 755.1	7.5	2 621.4	9.2	1 370.0	8.7	6 630.2	7.3
Espagne	133.2	0.2	586.6	7.7	545.8	3.6	5 120.2	22.0	5 702.2	20.0	3 686.0	23.5	15 640.8	17.3
Suède	1 437.3	1.8	126.0	1.6	268.6	1.8	239.2	1.0	381.5	1.3	100.0	0.6	1 115.3	1.2
Suisse	5 106.5	6.5	108.8	1.4	81.2	0.5	217.0	0.9	516.3	1.8	-	-	923.3	1.0
Royaume-Uni	3 820.4	5.0	91.5	1.2	182.5	1.2	127.9	0.6	1 268.8	4.5	206.0	1.3	1 876.7	2.1
États-Unis	21 810.9	28.0	1 975.4	25.8	4 382.3	28.6	4 692.5	20.2	8 370.8	29.4	3 744.0	23.8	23 165.0	25.6
Paradis fiscaux <sup>1</sup>	5 450.5	7.0	1 125.2	14.7	4 086.5	26.7	2 161.6	9.3	2 780.4	9.8	1 847.0	11.8	12 000.7	13.3
Autres pays	9 145.0	11.7	1 275.8	16.6	1 376.0	9.0	1 107.3	4.8	1 025.0	3.6	1 452.0	9.2	6 236.1	6.9
<b>Total</b>	<b>77 957.2</b>	<b>100.0</b>	<b>7 665.4</b>	<b>100.0</b>	<b>15 311.1</b>	<b>100.0</b>	<b>23 270.7</b>	<b>100.0</b>	<b>28 479.8</b>	<b>100.0</b>	<b>15 706.0</b>	<b>100.0</b>	<b>90 433.0</b>	<b>100.0</b>

1. Paradis fiscaux : Îles Caïmans, Îles vierges, Bahamas et Bermudes.

Source : FIRCE-BACEN ; DEPEC-DIBAP BACEN.

Tableau A10. PIB par catégorie de dépenses

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Prix courants (millions de BRL)</b>										
Produit intérieur brut	11.5	60.3	641.0	14 097.1	349 204.7	646 191.5	778 886.7	870 743.0	913 735.0	960 857.7
Consommation finale	9.1	47.9	503.7	10 960.0	270 644.3	513 561.7	630 813.7	704 200.0	738 747.1	775 097.8
Consommation privée	6.8	37.1	394.3	8 469.9	208 256.3	386 909.6	486 812.6	545 698.0	566 990.9	593 926.2
Consommation publique	2.2	10.8	109.4	2 490.1	62 387.9	126 652.1	144 001.1	158 502.0	171 756.3	181 171.6
Formation brute de capital	2.3	11.9	121.4	2 938.7	77 333.3	144 027.2	162 953.5	187 187.0	193 435.5	196 452.3
Formation brute de capital fixe	2.4	10.9	118.1	2 718.4	72 453.3	132 753.4	150 050.3	172 939.0	179 484.0	181 813.0
Variation de stocks	-0.1	1.0	3.3	220.4	4 880.1	11 273.7	12 903.2	14 248.0	13 951.5	14 639.3
Exportations nettes	0.1	0.5	15.9	198.4	1 227.1	-11 397.4	-14 880.5	-20 644.0	-18 447.6	-10 692.4
Exportations de biens et services	0.9	5.2	69.7	1 480.7	33 220.1	49 916.7	54 430.1	65 356.0	69 726.6	101 808.9
Importations de biens et services	0.8	4.8	53.7	1 282.3	31 993.0	61 314.1	69 310.6	86 000.0	88 174.2	112 501.3
<b>Croissance réelle (%)</b>										
Produit intérieur brut		1.0	-0.5	4.9	5.9	4.2	2.7	3.3	0.2	0.8
Consommation finale		0.5	0.1	4.1	5.9	7.0	3.1	2.9	0.1	-0.3
Consommation privée		-0.1	-0.7	4.6	7.5	8.7	3.7	3.1	-0.5	-1.0
Consommation publique		2.3	2.8	2.3	0.3	1.3	1.4	2.1	2.4	2.3
Formation brute de capital		9.0	-8.6	14.3	13.0	8.1	2.8	8.3	-0.6	-6.4
Formation brute de capital fixe		-4.7	-6.6	6.3	14.3	7.3	1.2	9.3	-0.7	-7.7
Exportations de biens et de services		-4.8	16.5	11.7	4.0	-2.0	0.6	11.2	6.6	12.0
Importations de biens et de services		11.1	4.5	26.8	20.3	30.7	5.4	17.8	2.6	-14.8

Source : IBGE.

Tableau A11. **Balance des paiements**  
Millions de \$EU

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Balance commerciale</b>	13 307	10 467	-3 351	-5 554	-6 848	-6 604	-1 260	-698
Exportations	38 563	43 545	46 506	47 747	52 990	51 140	48 011	55 086
Importations	25 256	33 079	49 858	53 301	59 838	57 743	49 272	55 783
<b>Balance des services</b>	-5 374	-5 839	-7 463	-8 405	-10 146	-9 548	-6 493	-7 029
Voyages	-799	-1 181	-2 420	-3 598	-4 377	-4 146	-1 457	-2 086
Transports	-2 091	-2 441	-3 011	-2 755	-3 509	-3 261	-3 071	-3 308
Autres services	-2 484	-2 217	-2 032	-2 052	-2 260	-2 141	-1 965	-1 635
<b>Balance des revenus</b>	-10 210	-8 903	-11 132	-12 078	-16 138	-19 252	-19 336	-18 677
Revenus	1 270	2 202	3 396	5 058	4 930	4 384	3 663	3 419
Païements	11 480	11 105	14 527	17 136	21 068	23 635	22 999	22 097
<b>Transferts courants</b>	1 686	2 588	3 974	2 900	2 216	1 778	2 027	1 796
Privés	1 703	2 552	4 015	2 933	2 243	1 806	2 072	1 826
Officiels	-18	36	-41	-33	-27	-28	-45	-29
<b>Solde des transactions courantes</b>	-592	-1 688	-17 972	-23 136	-30 916	-33 625	-25 062	-24 608
<b>Solde des opérations en capital</b>	8 612	-25 071	29 812	33 626	25 855	20 538	14 117	30 215
Investissement net	6 170	8 131	4 663	15 540	20 662	20 498	30 042	29 559
<i>dont :</i>								
Investissement direct étranger (solde)	614	1 888	3 928	9 445	16 932	25 747	29 987	30 563
Investissement de portefeuille (solde)	6 650	7 280	2 294	6 040	5 300	-1 851	1 360	2 722
Amortissement de la dette	-9 780	-46 078	-10 624	-14 258	-28 479	-30 127	-48 304	-34 093
Autres capitaux à long terme	11 587	11 826	16 560	26 449	50 332	63 502	43 448	41 896
Banques commerciales étrangères	834	2 034	1 427	565	2 434	5 752	2 735	5 982
Intra-entreprises	1 064	632	1 133	1 578	3 062	6 339	3 480	5 866
Organisations internationales, organismes publics et fournisseurs	1 435	2 389	3 513	4 518	20 185	24 911	16 690	11 734
Capitaux à court terme et autres	536	967	18 830	5 364	-16 811	-33 459	-11 069	-7 148
Erreurs et omissions nettes	-1 119	334	2 093	-1 715	-2 811	-4 207	157	2 454
<b>Variation des réserves (-, augmentation)</b>	-6 902	26 425	-13 933	-8 774	7 873	17 294	10 788	-8 061
<i>Postes pour mémoire :</i>								
Endettement extérieur total	145 726	148 295	159 256	179 935	199 998	241 644	241 468	236 151
Réserves internationales	32 211	38 806	51 840	60 110	52 173	44 556	36 342	33 011

Source : BCB.

Tableau A12. **Échanges, par pays partenaire**  
En millions de \$EU

	1993		1995		1997		1999		2000	
	Exportations	Importations								
Total	38 554.8	25 256.0	46 506.3	49 971.9	52 994.3	59 742.2	48 011.4	49 271.9	55 085.6	55 783.3
ALADI <sup>1</sup>	8 744.7	4 360.3	9 494.4	9 148.5	12 833.4	12 014.9	10 023.8	8 485.0	12 150.6	10 330.4
dont : MERCOSUL	5 386.9	3 378.3	6 153.8	6 843.9	9 046.6	9 425.3	6 777.9	6 721.1	7 733.1	7 796.1
dont :										
Argentine	3 658.8	2 717.3	4 041.1	5 591.4	6 769.9	7 940.6	5 364.0	5 814.0	6 232.7	6 843.5
Chili	1 110.3	435.6	1 210.5	1 093.8	1 196.6	973.6	896.3	719.4	1 246.3	974.2
Mexique	995.4	318.0	496.1	818.2	828.4	1 172.5	1 068.1	617.6	1 711.3	753.8
Asie <sup>2</sup>	5 855.5	3 612.0	7 825.8	8 031.5	7 381.9	8 782.5	5 511.5	6 281.3	6 105.4	8 343.9
dont :										
Chine	779.4	304.9	1 203.8	1 041.7	1 088.2	1 166.5	676.1	865.2	1 085.2	1 221.7
Corée	537.6	373.7	827.5	1 334.8	736.8	1 355.3	627.5	1 019.1	580.8	1 429.5
Japon	2 313.0	1 918.8	3 101.6	3 300.9	3 068.1	3 531.0	2 192.6	2 575.9	2 472.4	2 959.5
Canada	455.5	692.1	460.9	1 128.6	583.8	1 416.4	513.2	973.6	565.6	1 085.6
Union européenne	10 190.4	5 944.8	12 912.0	13 847.6	14 514.1	15 881.0	13 736.2	15 022.4	14 784.1	14 048.4
États-Unis	7 989.2	5 163.2	8 798.0	10 664.2	9 407.6	13 901.3	10 848.6	11 880.2	13 366.1	13 002.3
OPEP	1 849.8	3 411.0	2 033.7	3 314.7	2 479.4	4 040.3	2 269.2	3 745.3	2 324.1	4 985.9
Autres	3 469.6	2 072.6	4 981.6	3 836.9	5 794.1	3 705.8	5 109.1	2 884.0	5 789.7	3 986.9
Part du total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Aladi <sup>1</sup>	22.7	17.3	20.4	18.3	24.2	20.1	20.9	17.2	22.1	18.5
dont : MERCOSUL	14.0	13.4	13.2	13.7	17.1	15.8	14.1	13.6	14.0	14.0
dont :										
Argentine	9.5	10.8	8.7	11.2	12.8	13.3	11.2	11.8	11.3	12.3
Chili	2.9	1.7	2.6	2.2	2.3	1.6	1.9	1.5	2.3	1.7
Mexique	2.6	1.3	1.1	1.6	1.6	2.0	2.2	1.3	3.1	1.4
Asie <sup>2</sup>	15.2	14.3	16.8	16.1	13.9	14.7	11.5	12.7	11.1	15.0
dont :										
Chine	2.0	1.2	2.6	2.1	2.1	2.0	1.4	1.8	2.0	2.2
Corée	1.4	1.5	1.8	2.7	1.4	2.3	1.3	2.1	1.1	2.6
Japon	6.0	7.6	6.7	6.6	5.8	5.9	4.6	5.2	4.5	5.3
Canada	1.2	2.7	1.0	2.3	1.1	2.4	1.1	2.0	1.0	1.9
Union européenne	26.4	23.5	27.8	27.7	27.4	26.6	28.6	30.5	26.8	25.2
États-Unis	20.7	20.4	18.9	21.3	17.8	23.3	22.6	24.1	24.3	23.3
OPEP	4.8	13.5	4.4	6.6	4.7	6.8	4.7	7.6	4.2	8.9
Autres	9.0	8.2	10.7	7.7	10.9	6.2	10.6	5.9	10.5	7.1

1. Le Venezuela est compris dans l'OPEP.

2. L'Indonésie est comprise dans l'OPEP.

Source : MDIC.

Tableau A13. **Production industrielle**  
Pourcentage

	Taux de croissance sur douze mois						Part de la valeur ajoutée totale	
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1991	1999
<b>Industrie</b>	6.7	1.9	3.3	4.7	-1.5	-1.6	36.2	35.5
<b>Mines et industries extractives (sauf combustibles)</b>	4.7	5.2	1.0	3.3	-0.4	-2.13	0.7	0.5
<b>Pétrole brut, production de gaz naturel et extraction du charbon</b>	7.4	2.4	11.0	6.6	13.5	13.55	0.9	1.1
<b>Industrie manufacturière</b>	6.9	2.0	2.1	4.5	-3.7	-1.58	24.9	21.5
Fabrication de produits minéraux non métalliques	4.6	3.2	5.5	6.2	-1.4	-2.26	1.4	1.0
Fabrication de fer	9.2	-4.9	4.0	2.8	-4.2	1.58	1.0	0.9
Métallurgie	17.8	1.8	6.3	0.2	-6.8	4.51	0.5	0.5
Fabrication d'autres produits métalliques	10.3	-0.7	4.2	7.7	-5.7	-4.33	1.4	1.0
Fabrication de machines et matériel n.c.a.	13.4	-2.1	0.5	4.9	-4.7	-3.42	2.0	1.9
Fabrication de machines et appareils électriques, n.c.a.	14.5	9.0	-1.5	3.5	-4.9	-5.67	0.8	0.4
Fabrication de machines et appareils électroniques, n.c.a.	32.5	15.1	7.1	-6.1	-22.4	-17.26	1.0	0.5
Fabrication de véhicules à moteur, de remorques et d'autobus	13.2	3.9	0.7	15.2	-20.9	-11.51	0.7	0.6
Fabrication d'autres matériels de transport, pièces et accessoires	13.4	1.1	0.7	5.2	-11.1	0.7	1.0	0.7
Fabrication de bois, ouvrages en bois et meubles	0.6	1.5	3.7	1.0	-3.9	-0.19	0.9	0.7
Fabrication de papier et de produits en papier, imprimerie	3.7	1.3	1.9	1.4	0.0	3	1.5	1.0
Fabrication de caoutchouc	2.7	-1.4	0.8	2.6	-5.5	3.28	0.4	0.4
Fabrication de substances et de produits chimiques	3.8	0.0	5.8	9.0	-10.5	-0.91	0.9	0.9
Fabrication de produits pétroliers raffinés et de produits pétroliers	5.0	-2.5	1.4	7.3	5.7	-0.41	2.3	3.2
Fabrication de produits chimiques n.c.a.	5.7	0.1	5.2	1.7	-2.4	2.08	1.3	1.0
Fabrication de produits pharmaceutiques et de parfums	-0.8	11.9	-2.0	6.5	0.6	2.68	0.5	0.9
Fabrication de produits en plastiques	1.8	8.9	9.7	1.3	-5.1	-5.41	0.7	0.5
Fabrication de textiles	1.9	-5.8	-5.6	-6.7	-1.4	-1.47	1.2	0.6
Fabrication de vêtements et d'accessoires	2.9	1.5	-1.7	-7.7	-3.5	-3.69	0.8	0.4
Apprêt et tannage des cuirs ; fabrication de bagages, de sacs à main, d'articles de sellerie, de harnais et de chaussures	-8.2	-6.2	2.3	-7.3	-3.1	-1.64	0.4	0.3
Fabrication de café	-3.7	-7.9	0.5	-1.9	-12.2	25.17	0.2	0.3
Fabrication d'autres produits d'origine végétale, dont tabac	4.0	3.6	3.3	9.2	0.8	-9.4	0.9	0.7
Production, transformation et conservation de viande	-5.1	14.5	1.3	-1.1	-1.4	-0.36	0.5	0.6
Fabrication de lait et de produits laitiers	-2.8	22.6	6.1	0.3	-1.6	-6.55	0.2	0.3
Fabrication de sucre	8.8	11.5	-0.7	7.9	-6.8	13.83	0.2	0.2
Production, transformation et conservation d'huiles et de graisses alimentaires	4.0	8.0	-1.6	-3.5	7.9	-2.14	0.3	0.5
Fabrication d'autres produits alimentaires et boissons	9.3	10.5	1.6	-2.4	2.8	-0.72	1.2	1.2
Autres produits manufacturés n.c.a.	7.2	0.1	-0.6	2.4	0.8	4.82	0.7	0.4
<b>Services d'utilité publique</b>	4.2	7.6	6.0	5.9	3.8	2.49	2.6	2.9
<b>Construction</b>	7.0	-0.4	5.2	7.6	1.4	-3.22	7.1	9.5

Source : IBGE.

Tableau A14. **Évolution de la situation monétaire**<sup>1</sup>

Fin de période, millions de BRL

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Actifs	281 415	349 523	393 382	485 052	492 069	557 624
Actifs extérieurs nets	44 690	53 375	44 849	36 640	33 504	47 725
Crédit intérieur	236 725	296 148	348 533	448 412	458 565	509 899
Créances nettes sur l'administration centrale	10 430	15 720	74 220	150 659	154 610	155 027
Créances sur les administrations locales et des États	20 284	55 986	39 229	20 007	10 437	4 830
Créances sur les entreprises publiques non financières	6 093	18 669	5 620	12 553	15 193	3 715
Créances sur le secteur privé	199 143	204 686	225 202	259 983	273 380	341 794
Créances sur les autres établissements bancaires	775	1 081	4 255	3 284	2 909	3 160
Créances sur les institutions financières non bancaires	0	6	7	1 926	2 036	1 373
Passif	281 415	349 523	393 382	485 052	492 069	557 624
Monnaie	32 094	41 683	50 999	54 819	62 287	73 681
Quasi-monnaie	159 901	173 714	203 992	225 619	238 851	240 117
Instruments du marché monétaire	4 744	7 029	10 283	8 936	9 627	11 286
Engagements au titre de valeurs émises par la Banque centrale	45 879	64 174	54 121	67 164	33 228	42 904
Dépôts réglementés	1 996	352	12	10	13	427
Engagements extérieurs à long terme	18 211	19 268	25 704	37 233	34 418	28 119
Engagements vis-à-vis d'autres établissements bancaires	9 396	22 017	21 973	26 774	29 140	30 322
Engagements vis-à-vis d'institutions financières non bancaires	111	60	234	159	269	366
Comptes de capital	59 112	78 317	100 174	118 923	127 729	125 531
Autres postes (net)	-50 029	-57 090	-74 110	-54 585	-43 493	4 871

1. Les chiffres sont consolidés pour l'ensemble des autorités monétaires et banques de dépôt.

Source : BCB.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2001 07 2 P) ISBN 92-64-29141-5 – n° 51938 2001  
ISSN 0304-3363