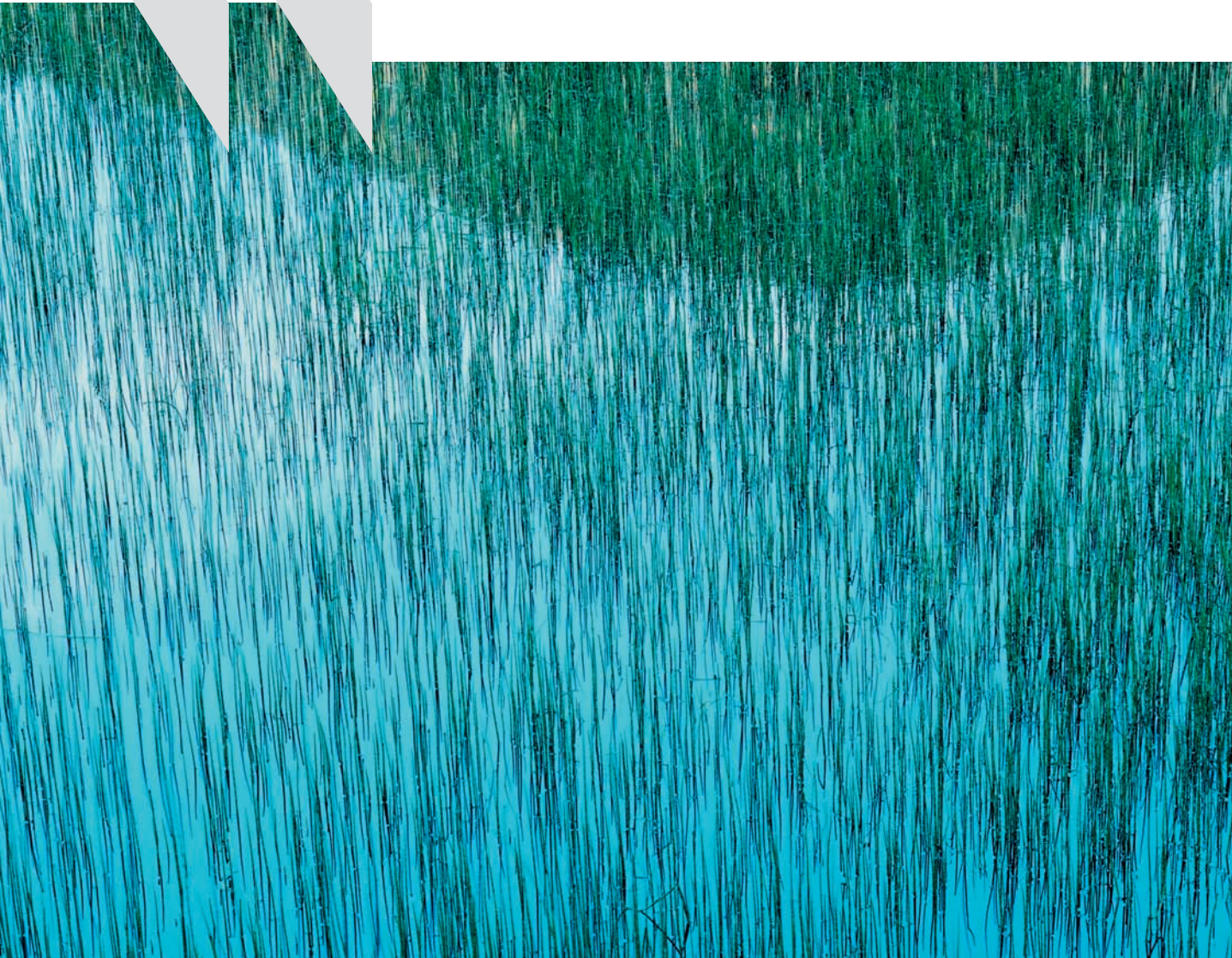




**Études économiques
de l'OCDE**

BRÉSIL



**Études économiques
de l'OCDE :
Brésil
2009**



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ISBN 978-92-64-05493-6 (imprimé)
ISBN 978-92-64-05494-3 (PDF)
DOI 10.1787/eco_surveys-bra-2009-fr

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE Brésil
ISSN 1995-3771 (imprimé)
ISSN 1999-0839 (en ligne)

Publié également en anglais.

Crédits photo : Couverture © Pat O'Hara/The Images Bank/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2009

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Au-delà de la crise financière et économique mondiale, garantir une croissance soutenue	23
Les effets de la crise économique et financière mondiale	25
Politique mise en œuvre et perspectives à court terme	30
Perspectives de croissance à moyen terme	38
Notes	46
Bibliographie	46
Annexe 1.A1. Actualisation du PIB potentiel du Brésil	48
Annexe 1.A2. Les déterminants de long terme de l'investissement	50
Annexe 1.A3. Dynamique de la balance des opérations courantes brésilienne	53
Annexe 1.A4. Progrès des réformes structurelles	56
Chapitre 2. Recueillir les fruits de la consolidation macroéconomique	59
Politique budgétaire	60
Politique monétaire	66
Recommandations	70
Bibliographie	78
Annexe 2.A1. Les prêts bancaires en tant que mécanisme de transmission de la politique monétaire au Brésil : une approche MVCE	79
Chapitre 3. Réformer la fiscalité indirecte et les prélèvements sur le travail	85
Évolution de la politique et des recettes fiscales	86
Principales considérations	92
La réforme proposée par le gouvernement	96
Recommandations	98
Notes	103
Bibliographie	103
Annexe 3.A1. Tests sur la concurrence fiscale horizontale entre États de la Fédération dans le domaine de la TVA	105
Chapitre 4. Améliorer le rapport coût-efficacité des activités des administrations publiques	109
Efficience de certains secteurs de l'action publique	110
Institutions budgétaires	124
Mécanismes de contrôle interne et externe	125

Un nouveau dispositif de réglementation pour le secteur pétrolier et gazier	126
Recommandations	130
Notes	137
Bibliographie	138
Annexe 4.A1. Estimation des déterminants de l'efficience dans la prestation de services d'éducation et de santé par les communes brésiliennes : méthode de la régression par quantile	140
Notes	143
Sigles	145
Encadrés	
1.1. Mesures prises face au resserrement du marché du crédit intérieur induit par la crise mondiale	31
1.2. Interventions sur le marché des changes : expérience dans le contexte d'un régime de ciblage de l'inflation	34
2.1. Résumé des recommandations : politiques macroéconomiques	77
3.1. « Contributions » et fiscalité indirecte de l'État fédéral : Résumé	89
3.2. Principaux mécanismes de transfert entre les différents échelons	91
3.3. Synthèse des recommandations : réforme fiscale	102
4.1. Évaluation de l'efficience de la prestation de services et de l'administration fiscale	112
4.2. Efficience des administrations locales dans l'éducation et la santé : principales conclusions de l'analyse présentée dans l'annexe 4.A1 et implications pour l'action publique	118
4.3. Dispositif de réglementation de la mise en valeur des réserves d'hydrocarbures du Brésil	127
4.4. Régime fiscal actuel du secteur pétrolier et gazier	128
4.5. Le fonds souverain du Brésil	129
4.6. Résumé des recommandations relatives à l'efficience des administrations publiques	136
Tableaux	
1.1. Récapitulatif des projections à court terme, 2006-10	37
1.2. Indicateurs de base : pays partenaire pour l'engagement renforcé, 2007	38
1.3. Indicateurs économiques de base, 2000-08	39
1.A2.1. Tests de cointégration et équations en niveau	51
1.A2.2. Régressions de correction d'erreur : effets dynamiques de court terme	52
1.A3.1. Décomposition de la variance de l'erreur de prévision	54
2.1. Objectifs et résultats budgétaires, 1999-2012	61
2.2. Décomposition de la dette publique, 2003-08	65
2.3. Objectifs d'inflation et résultats, 1999-2010	67
2.A1.1. Résultats du test de Johansen	81
2.A1.2. Résultats de l'estimation sans contrainte des vecteurs de cointégration et des tests d'hypothèse	81
2.A1.3. Matrice d'ajustement	83

3.1. Évolution des recettes, 1990-2008	87
3.A1.1. Concurrence fiscale horizontale : jeu de Nash	107
3.A1.2. Concurrence fiscale horizontale : jeu de Stackelberg	108
4.1. Redevances et participation spéciale au titre du pétrole et du gaz, 2008.	128
4.A1.1. Statistiques descriptives	141
4.A1.2. Régressions par quantiles fondées sur des variables opérationnelles : résultats en matière d'éducation	143
4.A1.3. Régressions par quantiles fondées sur des variables opérationnelles : résultats en matière de santé	143

Graphiques

1.1. La crise financière et économique mondiale et l'économie réelle : analyse événementielle	26
1.2. Évolution du crédit, 2000-09	27
1.3. Indicateurs du marché du travail, 2002-09	28
1.4. Indicateurs de la balance des paiements, 2003-09	29
1.5. Évolution des flux net des paiements au titre des services et des revenus, 1996-2009	30
1.6. Taux de change et interventions sur le marché des changes, 1999-2009.	34
1.7. Inflation, taux de change et politique monétaire, 1999-2009.	36
1.8. Évolution de l'investissement, 1975-2008	40
1.9. Décomposition de la croissance du PIB, 1980-2008	42
1.10. Évolution de la productivité du travail, 1992-2009.	42
1.11. Indicateurs de pauvreté et de répartition du revenu	45
1.A1.1. Croissance du PIB potentiel et de la PTF, 1985-2013	49
2.1. Solde budgétaire effectif et corrigé des variations conjoncturelles, 1995-2008. .	62
2.2. Évolution des dépenses	63
2.3. Évolution de l'endettement public.	65
2.4. Sensibilité du solde budgétaire aux fluctuations des taux de change et d'intérêt, 1999-09	67
2.5. Réserves obligatoires, 1995-2009	69
2.6. Encours des prêts au secteur privé : crédit administré et non administré, 2000-09	70
2.7. Inflation, taux de change et réactions de la politique monétaire : une analyse événementielle	72
3.1. Prélèvements obligatoires : comparaisons internationales, 2006	88
4.1. Dépenses publiques par fonction : comparaisons internationales, 2006.	111
4.2. Indicateurs du capital humain : comparaisons internationales, 2006	114
4.3. Dépenses en matière d'éducation : comparaisons internationales, 2005	115
4.4. Résultats et dépenses en matière de santé : comparaisons internationales, 1990 et 2006	116
4.5. Composition des dépenses dans le domaine de l'éducation : comparaisons internationales, 2005	119
4.6. Efficacité de l'administration fiscale : comparaisons internationales.	122
4.7. Emploi dans le secteur public : comparaisons internationales, 2005	123

La présente Étude a été préparée au sein du Département des affaires économiques par Luiz de Mello et Mauro Pisu, sous la supervision de Peter Jarrett.

La recherche statistique a été assurée par Anne Legendre et le travail de secrétariat par Mee-Lan Frank.

L'Étude a été examinée lors d'une réunion du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement le 4 juin 2009.

Ce livre contient des...



StatLinks

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DU BRÉSIL (2008 SAUF INDICATION CONTRAIRE)

Superficie totale (milliers de km ²)	8 515
--	-------

POPULATION

Total (million)	191.9
Densité au km ²	22.6
Croissance moyenne annuelle nette sur 10 ans (%)	1.4

EMPLOI

Emploi total (milliers, PNAD, 2007)	90 786
En % : Agriculture	18.3
Industrie (inclus la construction)	22.0
Services	59.6

PRODUIT INTÉRIEUR BRUT (PIB)

PIB aux prix et taux de change courants (milliards de dollars)	1 575.3
PIB par habitant aux prix et taux de change courants (dollars)	8 210
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans (%)	4.7
En % du PIB : Agriculture	6.7
Industrie (inclus la construction)	28.0
Services	65.3

INVESTISSEMENT

Formation brute de capital fixe (FBCF) en % du PIB	19.3
Croissance annuelle moyenne du rapport, en volume, sur 5 ans (%)	4.9

SECTEUR PUBLIC CONSOLIDÉ (en pourcentage du PIB)

Recettes totales	35.9
Solde budgétaire primaire	4.1
Solde budgétaire	-1.5
Dette nette	36.0

INDICATEURS DE NIVEAU DE VIE

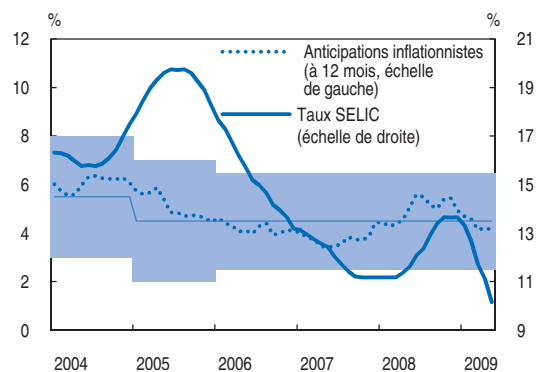
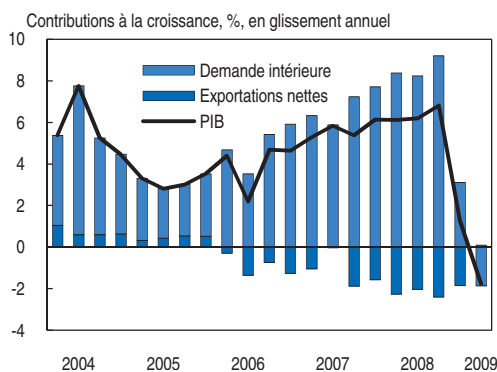
Connexions internet pour 1 000 habitants (2007)	35.0
Médecins pour 1 000 habitants (2004)	1.61
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes (2007)	24.31

COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de marchandises (milliards de dollars)	197.9
En pourcentage du PIB	12.6
Croissance annuelle moyenne sur 5 ans (%)	22.1
Importations de marchandises (milliards de dollars)	173.1
En pourcentage du PIB	11.0
Croissance annuelles moyenne sur 5 ans (%)	29.1
Réserves officielles totales (million de dollars)	192 844
En ratio des importations mensuelles de marchandises	13.4

Résumé

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



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/651864166021>

Recueillir les fruits de la consolidation macroéconomique

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

Réformer la fiscalité indirecte et les prélèvements sur le travail

Le système fiscal du Brésil est complexe, mais en outre il favorise une concurrence fiscale abusive entre les États fédérés et pèse lourdement sur le travail. Ces problèmes doivent être résolus. Les autorités envisagent d'unifier la législation des États sur la TVA, de remplacer les prélèvements

fédéraux sur le chiffre d'affaires et la masse salariale des entreprises par une TVA fédérale et d'alléger la pression fiscale sur les revenus du travail. Un programme de réforme bien conçu est en cours d'examen au Congrès. Un soutien sera nécessaire, surtout dans les administrations des États, pour faire en sorte que la réforme génère des gains d'efficacité et appuie les efforts d'ajustement budgétaire en cours.

Améliorer le rapport coût-efficacité des activités gouvernementales

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

Évaluation et recommandations

Le Brésil n'a pas été épargné par la crise financière et économique mondiale, mais il devrait assez bien supporter ses effets

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

Les réactions de la politique monétaire à la crise mondiale ont été appropriées

La banque centrale est intervenue de façon décisive pour renforcer les liquidités sur le marché monétaire intérieur : les coefficients de réserve obligatoire applicables aux banques, qui étaient traditionnellement stricts, ont été abaissés à raison de 3.5 % du PIB entre septembre et décembre 2008. En outre, les autorités ont incité les grandes institutions financières à racheter les portefeuilles de prêts des petits établissements,

particulièrement touchés par la dégradation du marché du crédit. Comme dans les précédentes périodes de difficultés financières, des interventions sur le marché des changes ont été réalisées d'une manière transparente; elles avaient pour but de soutenir les liquidités dans une période de transactions peu abondantes et d'atténuer l'instabilité excessive du taux de change. L'assouplissement de l'orientation de la politique monétaire à partir de janvier 2009 a été approprié : les taux d'intérêt *ex ante* réels sont tombés à des points bas sans précédent. *Un nouvel assouplissement monétaire à court terme serait sans doute possible, suivant la vigueur de la reprise et l'évolution des anticipations inflationnistes au cours des prochains mois.*

Un soutien budgétaire est fourni à bon escient, mais une nouvelle relance discrétionnaire n'est pas justifiée

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

Les perspectives de croissance à long terme se sont réellement améliorées, mais de nouvelles réformes s'imposent

La croissance annuelle du PIB a atteint 4.7 % en moyenne sur la période 2004-08, soit plus du double du résultat des cinq années précédentes qui avaient suivi la mise en flottement du réal. Il est particulièrement prometteur de constater que cette croissance plus soutenue entraîne des améliorations tangibles de la répartition du revenu, qui reste néanmoins notoirement inégale au Brésil. Mais pour que la performance vigoureuse de ces dernières années se maintienne, il faut se garder de relâcher les efforts. *Les pouvoirs publics devront*

faire fructifier les acquis et aller de l'avant dans les secteurs où les progrès ont été moins substantiels qu'escompté. C'est le cas de la réforme de la fiscalité indirecte et des prélèvements sur le travail, mais aussi des initiatives visant à accroître l'efficacité des activités administratives, qui sont analysées en détail dans la présente *Étude*. En outre, de nouveaux défis sont apparus, notamment en ce qui concerne le cadre réglementaire requis pour la mise en valeur des gisements pétroliers et gaziers récemment découverts en mer, ainsi que l'utilisation des recettes budgétaires correspondantes. Il faudra s'attaquer sans délai à ces problèmes afin que le Brésil puisse utiliser au mieux ses ressources naturelles pour offrir des dividendes aux générations futures.

La gestion budgétaire a été jusqu'ici digne d'éloges, mais des problèmes budgétaires de longue date ne sont pas encore entièrement résolus

Le bilan budgétaire du Brésil est exemplaire, si l'on en juge par la réalisation des objectifs en matière d'excédents budgétaires primaires. Ce résultat, s'ajoutant à une gestion prudente de la dette publique, se solde par une réduction progressive de l'endettement public. En outre, l'État affiche aujourd'hui une position extérieure créditrice; par conséquent, à la différence des épisodes passés, la dynamique de la dette publique ne subit plus l'effet préjudiciable d'une dépréciation du taux de change. Ces résultats sont d'autant plus remarquables que l'endettement public a toujours été la principale source de vulnérabilité macroéconomique. Grâce à des augmentations de recettes, les autorités sont parvenues à poursuivre l'ajustement budgétaire, malgré des marges de manœuvre limitées par la montée régulière des dépenses courantes au fil des ans et par les fortes rigidités à la baisse présentes dans le budget. De fait, les dépenses primaires des administrations publiques ont augmenté de près de 7 % de PIB depuis la stabilisation macroéconomique intervenue en 1994, pour avoisiner 32,5 % du PIB en 2008. Il faudra donc prendre des mesures pour enrayer une nouvelle poussée des dépenses dans l'avenir. À cet effet, on pourrait plafonner l'accroissement des dépenses. Des tentatives pour mettre en place un tel plafond ont été faites par le passé, et un projet de loi dans ce sens attend l'approbation du Congrès. Des mesures publiques dans ce domaine sont importantes pour permettre un rééquilibrage des dépenses budgétaires au profit des dépenses d'équipement, ce qui serait en phase avec les efforts déployés par les autorités pour développer les infrastructures et réallouer des crédits budgétaires aux programmes présentant un bon rapport coût-efficacité.

Une nouvelle réforme du système de retraite serait souhaitable

Au fil des ans, beaucoup a été fait pour assainir la situation financière du système de retraite. Parmi les réformes des paramètres, une réforme complète des droits à pension des travailleurs du secteur privé a été mise en œuvre en 1998 afin de décourager les départs anticipés et de favoriser la création de plans d'épargne retraite complémentaires. Le régime de sécurité sociale des fonctionnaires a été réformé en 2003, même s'il reste à adopter plusieurs dispositions, notamment la création de fonds de pension complémentaires pour les salariés de l'État. Plus récemment, pour un respect plus strict du

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

Il faudra définir un objectif budgétaire pour le long terme

Le ratio dette publique/PIB devrait rester proche de 40 % en 2009-10, avant de redescendre progressivement aux alentours de 35 % dans le moyen terme. Cette performance est digne d'éloges, mais il n'en demeure pas moins nécessaire de faire preuve d'une prudence continue dans la gestion financière et d'un engagement sans faille pour la consolidation de l'ajustement budgétaire. En effet, la dette publique brute du Brésil reste élevée en comparaison des économies de marché émergentes comparables, et la baisse rapide du ratio dette nette/PIB à la fin de 2008 a été due essentiellement à une forte dépréciation du taux de change et non à des efforts budgétaires accrus, étant donné que le secteur public est maintenant un créancier extérieur net. *Les discussions de politique économique devraient se focaliser sur la fixation du niveau d'endettement public que les autorités jugent approprié pour le long terme, ainsi que des objectifs correspondants.* Le débat sur cette question devrait tenir compte de la nécessité de se préparer à l'apparition d'engagements à plus long terme, notamment ceux liés au système de retraite. À cette fin, le Brésil dispose déjà d'instruments budgétaires pour la planification et l'évaluation des politiques à long terme, tels que la loi d'orientation budgétaire (LDO) et l'enveloppe budgétaire (PPA). Un aspect particulièrement important tient à l'utilisation des économies budgétaires résultant d'un allègement probable du service de la dette au cours des prochaines années. Il apparaît justifié d'utiliser ces gains pour accélérer le remboursement de la dette, alléger la pression fiscale tout en s'attaquant aux carences notoires du système fiscal brésilien (examinées plus loin) et redéployer au moins une partie des crédits budgétaires en faveur de programmes d'un bon rapport coût-efficacité, ce qui s'accorderait avec les efforts en cours pour améliorer l'efficacité des activités des administrations publiques.

L'adoption d'un objectif d'équilibre budgétaire global serait très opportune

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

Le régime de politique monétaire fonctionne bien, mais la dérégulation financière peut être poussée plus loin

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

Il faut aussi revoir les réglementations existantes sur la distribution du crédit à certains secteurs, en particulier l'agriculture et le logement, notamment par des mécanismes d'épargne obligatoire. Ces prescriptions avaient été instaurées dans une période où les marchés financiers étaient moins développés, et où les carences de marché auraient empêché de fournir des crédits suffisants à d'importants secteurs d'activité. Mais le maintien des mécanismes de crédit administré risque de freiner l'expansion des circuits financiers et d'entraîner une mauvaise allocation des ressources. *Il faudrait supprimer*

progressivement ces restrictions afin d'améliorer l'efficacité du secteur financier et de rémunérer correctement l'épargne à long terme. Comme c'est le cas des réserves obligatoires des banques, ces contraintes affectant l'allocation du crédit représentent un impôt sur le revenu financier, qui retentit sur le coût de l'intermédiation. Une réforme dans ce domaine pourrait donc avoir des retombées considérables car elle réduirait les taux d'intérêt réels toujours élevés applicables aux agents n'ayant pas accès à des conditions de crédit favorables, facteur qui pèse lourdement sur le potentiel de croissance de l'économie.

Le système d'imposition indirecte du Brésil est complexe, et les autorités agissent à bon escient pour le réformer

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

Une réforme de la taxe sur la valeur ajoutée perçue par les États est cruciale pour éliminer la concurrence fiscale dommageable entre États

Le projet de réforme de la taxe sur la valeur ajoutée au niveau des États – ICMS – vise à limiter les possibilités de concurrence fiscale excessive entre États. Sous le régime actuel, les États sont libres de fixer la législation relative à l'ICMS pour les transactions à l'intérieur de l'État; aussi ont-ils souvent utilisé l'ICMS comme instrument de politique industrielle en accordant des allègements fiscaux pour les investissements. Plusieurs incitations fiscales ont été déclarées illégales par les autorités judiciaires, parce qu'elles n'ont pas été validées par un conseil inter-États (CONFAZ), seul habilité à entériner les initiatives des États dans ce domaine. Le gouvernement prévoit de s'attaquer à ce problème en

uniformisant les taux et les bases sur tout le territoire et en imposant des sanctions plus lourdes en cas d'infraction. Le projet de réforme prend en compte les incitations accordées avant le 5 juillet 2008 et prévoit que les dispositions mises en place après cette date et jusqu'à ce que la réforme fiscale soit approuvée par le Congrès seront maintenues, si elles sont entérinées par les États. *Le maintien des incitations accordées avant juillet 2008 se comprend pour des raisons contractuelles, mais les incitations accordées pendant les délibérations du Congrès sur la réforme devraient être annulées.*

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

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

Atténuer la pression fiscale sur les revenus du travail

Les précédentes initiatives de réforme ont réduit la pression fiscale sur le chiffre d'affaires des entreprises. C'est ainsi qu'en 2003-04 les prélèvements fédéraux (PIS et Cofins) ont été convertis en taxes sur la valeur ajoutée, encore que les entreprises dans beaucoup de secteurs, tels que les services, et celles qui acquittent leurs impôts selon des régimes présomptifs (SIMPLES par exemple) continuent de le faire sur la base du chiffre d'affaires et non de la valeur ajoutée. La taxation du chiffre d'affaires a un effet cascade particulièrement préjudiciable à la compétitivité des exportations du Brésil. Le projet actuel du gouvernement vise à faire un pas de plus en réduisant la pression fiscale sur les revenus du travail par la suppression du *Salário-Educação*, prélèvement fédéral sur la masse salariale des entreprises, et par un allègement des cotisations sociales patronales. Des avancées dans ce domaine sont particulièrement salutaires car, on l'a vu dans les précédentes *Études*, une ponction fiscale élevée sur les revenus du travail encourage les activités informelles, surtout parmi les travailleurs à faible revenu. Mais il subsiste un

certain nombre de taxes parafiscales sur les revenus du travail, notamment les cotisations au système « S » (financement du développement sectoriel et des programmes de formation de la main-d'œuvre) et les cotisations à l'INCRA (programme de développement agricole) qui coûtent aux employeurs près de 3.5 % de la masse salariale. *Ces cotisations pourraient être éliminées à terme ou, comme on l'a préconisé pour le système « S » dans les Études précédentes, elles pourraient être transformées en redevances d'utilisation, de façon que les services actuellement fournis par les institutions affiliées correspondent mieux aux besoins du marché. S'agissant des cotisations patronales de sécurité sociale, on pourrait envisager de les abaisser pour les travailleurs à bas salaire.* Bien entendu, le coût de l'abandon de recettes fort utiles en période de consolidation de l'ajustement budgétaire doit être jaugé au regard de l'impact qu'un assouplissement plus marqué des relations du travail aurait sur les rentrées fiscales.

*Le rapport coût-efficacité des opérations
des administrations publiques peut être
très largement amélioré*

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

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

Les transferts inter-administrations peuvent être utilisés pour promouvoir un bon rapport coût-efficacité aux échelons infranationaux

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

Le processus d'élaboration du budget doit être plus anticipatif et plus axé sur les résultats

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

Il faut éliminer les rigidités budgétaires, surtout celles liées à l'affectation des recettes

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

L'amputation régulière des crédits budgétaires complique la gestion des dépenses et la planification budgétaire

Conformément à la législation brésilienne, les crédits budgétaires peuvent être discrétionnaires, comme ceux destinés aux dépenses d'équipement, ou non discrétionnaires, ce qui est le cas des pensions et des salaires. Les crédits afférents aux programmes discrétionnaires relèvent des autorités : autrement dit, pour l'exécution de ces programmes, l'exécutif peut fixer des plafonds inférieurs à ceux approuvés par le Congrès. Cette prérogative est souvent exercée, parce que le Parlement a lui-même le droit de modifier l'enveloppe budgétaire soumise par le gouvernement dans le projet de loi de finances ; les recettes sont ajustées à la hausse sur la base d'hypothèses optimistes afin de prendre en compte des dépenses discrétionnaires plus élevées. Néanmoins, l'annulation de crédits destinés aux programmes discrétionnaires complique la gestion des dépenses et la planification budgétaire, surtout pour les dépenses d'équipement. De surcroît, les rigidités en termes de dépenses se trouvent favorisées par la mise en place de mécanismes destinés à protéger les programmes prioritaires contre toute annulation. *Par conséquent, la possibilité de rendre obligatoires les crédits budgétaires pour les programmes discrétionnaires pourrait être envisagée dans le long terme, mais uniquement après la suppression des rigidités actuelles, notamment les plafonds de dépenses globaux obligatoires et les mécanismes d'affectation des recettes.* De plus, il faudrait mettre en place une coopération plus étroite entre les branches exécutive et législative pour faire en sorte que les prévisions de recettes et de dépenses soient plausibles, à la fois dans le projet de loi de finances et dans le budget approuvé par le Congrès.

Le Brésil doit se préparer à la hausse des recettes pétrolières et gazières qui résultera de l'exploitation de nouveaux gisements en mer

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

Le partage des recettes pétrolières et gazières futures posera des défis aux autorités

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

Chapitre 1

Au-delà de la crise financière et économique mondiale, garantir une croissance soutenue

Les fondamentaux économiques du Brésil se sont considérablement améliorés ces dernières années, suite à l'abandon, en 1999, du régime de taux de change administré et à l'adoption d'une politique économique associant ciblage de l'inflation, politique budgétaire fondée sur des règles et régime de change flottant. L'économie brésilienne résiste donc plutôt bien aux effets de la crise financière et économique mondiale actuelle et un début de reprise se profile. La politique économique mise en œuvre pour contrer la crise est appropriée : des mesures ont été prises pour augmenter la liquidité et stimuler le crédit, la politique monétaire est devenue plus accommodante à partir de janvier 2009 et la pression fiscale pesant sur certaines activités et opérations financières a été allégée. Le secteur bancaire est sain et les ménages comme les entreprises sont épargnés par les déséquilibres financiers qui sont au cœur de la crise financière dans d'autres régions du monde. Ces cinq dernières années, la consolidation macroéconomique a surtout eu des effets bénéfiques en termes d'amélioration de la croissance. En outre, les fruits de cette accélération de la croissance ont été relativement bien répartis, ce qui a contribué à réduire l'inégalité des revenus, traditionnellement très importante au Brésil. Toutefois, des progrès restent nécessaires dans plusieurs domaines pour garantir une croissance élevée à long terme, une fois que les effets négatifs de la crise se seront atténués. En particulier, des mesures visant à accroître la productivité du travail et à préserver le dynamisme actuel de l'investissement privé pourraient se révéler très prometteuses en termes d'amélioration du potentiel de croissance.

Le Brésil n'a pas été totalement épargné par la crise financière et économique mondiale en cours. Toutefois, le pays est nettement mieux préparé à résister aux effets de la crise que lors des précédents chocs financiers et il est également en meilleure posture que d'autres grandes économies émergentes et que plusieurs pays de l'OCDE. La baisse de la demande d'exportations brésiliennes, la dégradation des termes de l'échange et le resserrement du crédit lié à une inversion brutale des flux de capitaux ont entraîné une forte décélération de l'activité économique au dernier trimestre 2008. Néanmoins, l'amélioration de la situation des finances publiques, des réserves internationales confortables et la mise en œuvre d'une politique volontariste pour améliorer la liquidité des marchés financiers intérieurs ont contribué à protéger l'économie des effets négatifs du ralentissement mondial sur la croissance. La mise en œuvre d'une politique économique favorable à l'activité, associant un assouplissement monétaire continu et une politique budgétaire qui a consisté à prendre certaines mesures contracycliques et à laisser jouer les stabilisateurs automatiques, devrait ouvrir la voie à une reprise tirée par la demande fin 2009 et en 2010.

Bien qu'elle pénalise les perspectives de croissance à court terme, la crise mondiale ne doit pas empêcher les responsables de la politique économique de poursuivre la mise en œuvre du programme de réforme structurelle qu'ils ont élaboré pour améliorer le potentiel de croissance à long terme. La performance du Brésil en matière de croissance s'est considérablement améliorée depuis 1999, année d'abandon du régime de ciblage du taux de change et d'adoption du régime de ciblage de l'inflation. Le PIB a connu une croissance de 4.7 % en moyenne au cours de la période 2004-08, contre à peine 2 % au cours des cinq années précédentes. Si les conditions extérieures favorables qui ont prévalu jusqu'en 2008 ont joué un rôle, c'est d'abord, comme indiqué dans les précédentes *études économiques*, la mise en œuvre résolue d'une politique d'ajustement macroéconomique – étayée par des mesures destinées à renforcer la crédibilité à long terme de la politique économique – qui a stimulé la croissance. Dans le droit fil de cette évolution, le potentiel de croissance du Brésil a également progressé, créant les conditions nécessaires à une accélération de la croissance et à la poursuite de la réduction de l'écart de revenu avec les pays de l'OCDE à moyen ou long terme. En outre, les gains de revenu qui ont résulté de l'accélération de la croissance ces dernières années ont été distribués de manière équitable, ce qui a permis une amélioration tangible de la répartition du revenu.

Parvenir à une croissance forte et durable suppose de prendre des mesures dans plusieurs domaines. Ce chapitre montre que les politiques les plus prometteuses sont celles qui visent à augmenter la productivité du travail et à soutenir le dynamisme récent de l'investissement privé. En effet, l'essentiel de l'écart qui existe actuellement entre le Brésil et la zone OCDE en termes de la valeur ajoutée par travailleur s'explique par la faiblesse relative de la productivité du travail, plus que par l'insuffisance de l'offre de main-d'œuvre. Parallèlement, le fait que le ratio investissement/PIB reste faible malgré sa progression et, que le stock de capital n'augmente que lentement, pénalise le potentiel de croissance.

Les effets de la crise économique et financière mondiale

Activité

Après avoir marqué un ralentissement prononcé sous l'effet de l'aggravation de la crise financière mondiale au dernier trimestre 2008, l'activité économique commence à montrer des signes de reprise. La production industrielle a connu une chute particulièrement forte dans les secteurs qui produisent des biens sensibles au crédit, comme les biens de consommation durables. De surcroît, la baisse des stocks, qui atteignaient un niveau élevé, a également pesé sur la production industrielle, en particulier dans le secteur automobile. Le taux d'utilisation des capacités manufacturières a diminué, reflétant la contraction de la production industrielle. Les ventes de détail ont reculé, en particulier les ventes d'automobiles, qui avaient connu une hausse constante portée par le dynamisme du crédit. Il s'en est suivi une chute des indicateurs de confiance des entreprises et de l'investissement privé. La demande d'exportations brésiliennes a connu une forte baisse et les importations se sont contractées, essentiellement sous l'effet du ralentissement de l'activité et d'une forte dépréciation du *real* par rapport aux sommets atteints mi-2008. Le marché du travail a commencé à perdre de la vigueur, le chômage augmentant vers la fin de l'année 2008 et au premier trimestre 2009.

Le ralentissement actuel est très différent des précédents épisodes de turbulences financières. La crise de confiance qui avait précédé les élections présidentielles de 2002 avait également entraîné une forte dépréciation du *real*. Toutefois, cette crise avait eu un impact moins fort et de plus courte durée sur l'économie réelle (graphique 1.1). Cette différence s'explique par le fait que l'effondrement du taux de change avait induit une forte hausse des exportations, qui avait soutenu la production industrielle et créé les conditions nécessaires à la reprise venue plus tard dans l'année. Comme expliqué ci-après et dans le chapitre 2, les mesures prises pour contrer la crise avaient également été très différentes : alors que la consolidation de la stabilité macroéconomique intervenue ces dernières années a permis de réagir à la crise actuelle par un assouplissement progressif de la politique économique, en 2002-03, la nécessité de garantir la viabilité budgétaire ne laissait guère de marge de manœuvre pour mener une politique économique accommodante.

Crédit

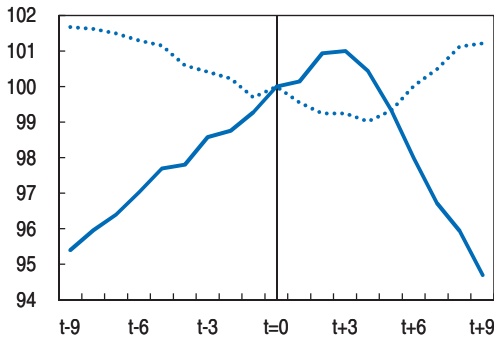
La crise mondiale a mis les marchés du crédit intérieurs à rude épreuve. Bien que le système bancaire brésilien ait été peu exposé aux actifs toxiques qui sont au cœur de la crise internationale du crédit, le marché a été paralysé après la faillite de Lehman Brothers, mi-septembre 2008. Le resserrement du crédit survenu au début de la crise a essentiellement été provoqué par une forte aversion au risque. La fermeture de lignes de crédit étrangères, y compris pour le financement des exportations – et ce, malgré le fait que les banques et institutions non financières brésiliennes se financent principalement sur le marché intérieur – a incité les emprunteurs à remplacer des prêts étrangers par des prêts nationaux (graphique 1.2). Parallèlement, le rapatriement de devises par les investisseurs étrangers a entraîné des sorties de capitaux considérables entre octobre et décembre. L'échéance moyenne des prêts a diminué, en particulier pour les entreprises, et les coûts d'emprunt ont augmenté. Les taux de défaut sur les crédits ont augmenté, même si les provisions pour risque de crédit restent confortables et si le système bancaire est sain. L'augmentation des prêts consentis par des banques publiques ou contrôlées par l'État a, dans une certaine mesure, compensé le ralentissement du crédit bancaire privé. L'augmentation des crédits non administrés aux entreprises, observée après mi-septembre 2008, résulte essentiellement du remplacement de crédits étrangers par des crédits nationaux.

Graphique 1.1. La crise financière et économique mondiale et l'économie réelle : analyse événementielle¹

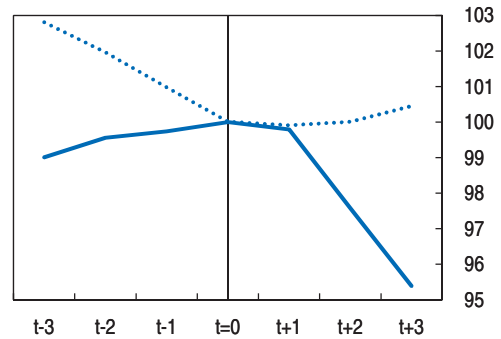
Courbe en pointillés : $t_0 = 100$ pour avril 2002
(2002T2 pour le taux d'utilisation des capacités et la confiance des entreprises)

Courbe pleine : $t_0 = 100$ pour juillet 2008
(2008T3 pour le taux d'utilisation des capacités et la confiance des entreprises)

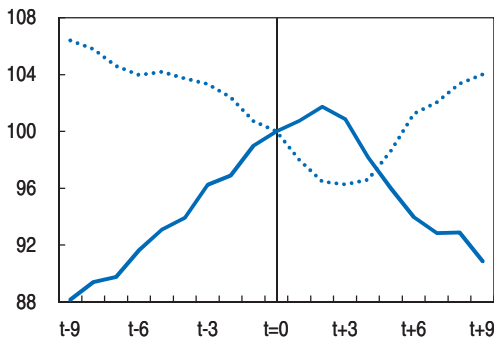
A. Production industrielle (manufacturière)



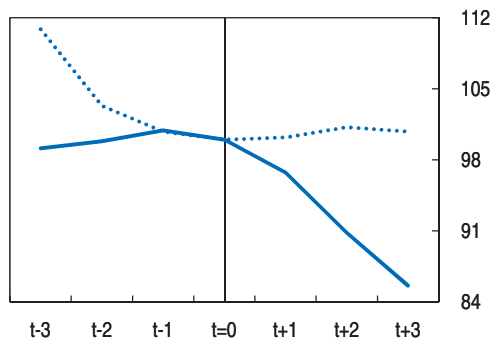
B. Utilisation des capacités installées



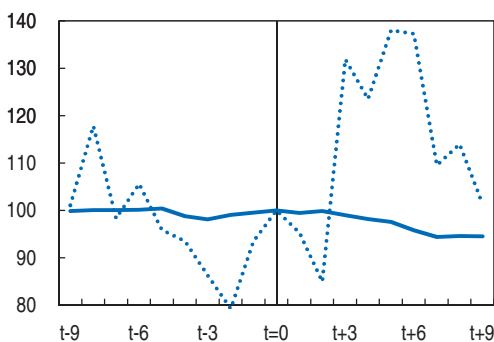
C. Ventes d'automobiles



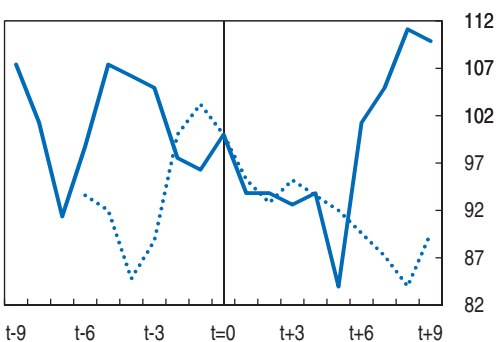
D. Indicateur de confiance des entreprises



E. Exportations (volume)




F. Taux de chômage

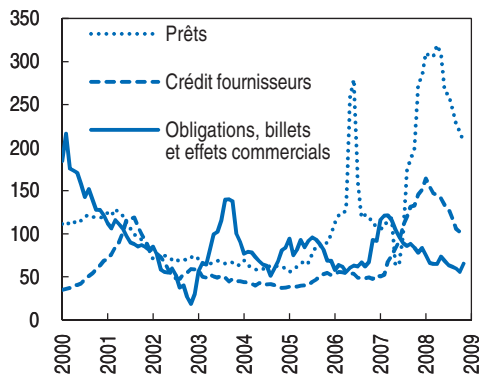
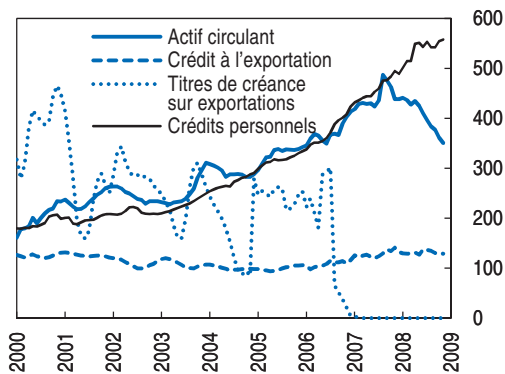
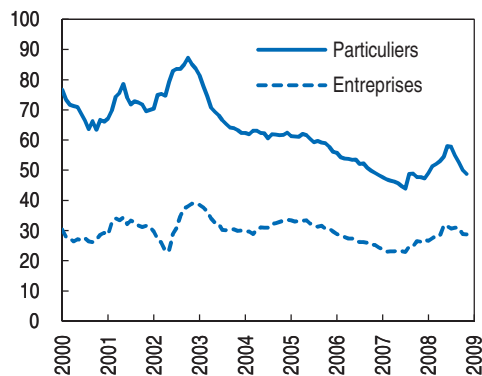
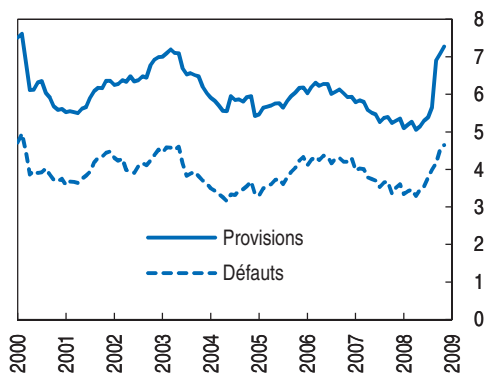
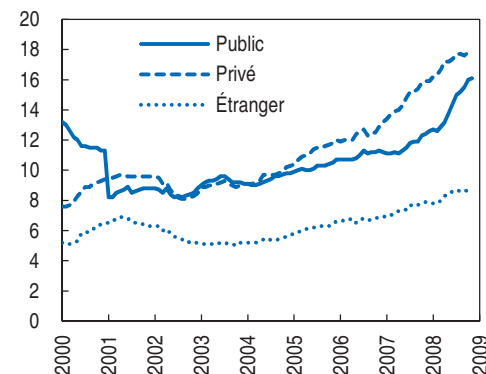
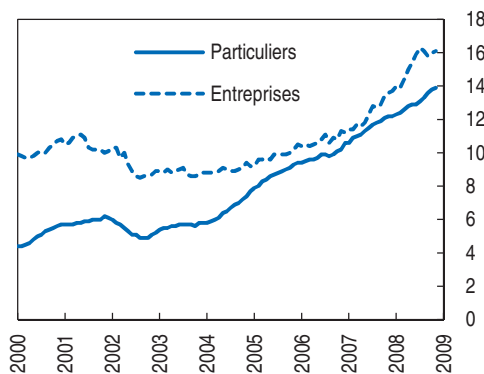


1. Les événements correspondent à des épisodes d'importante dépréciation du taux de change nominal, sélectionnés à l'aide des critères ci-après : une dépréciation mensuelle prolongée du taux de change pendant cinq mois au moins, ayant abouti à une dépréciation cumulée d'au moins 40 %. Si l'on retient cette définition, deux épisodes peuvent être sélectionnés depuis l'abandon du régime de ciblage du taux de change en 1999 : la période avril-octobre 2002, durant laquelle le taux de change s'était déprécié de 64 %, et la période juillet-décembre 2008, durant laquelle le taux de change s'est déprécié de 44 %.

Source : Banque centrale du Brésil et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/651865402612>

Graphique 1.2. Évolution du crédit, 2000-09

A. Taux de refinancement des crédits extérieurs
(paiements divisés par amortissements)B. Échéance moyenne des contrats par type
(jours)C. Taux d'intérêt moyen des crédits non administrés
selon le type d'emprunteur (%)D. Défauts de remboursement et provisions
(% des prêts consentis par les banques privées)E. Évolution du crédit selon le détenteur de la banque
(% du PIB)F. Évolution du crédit non administré
(% du PIB)

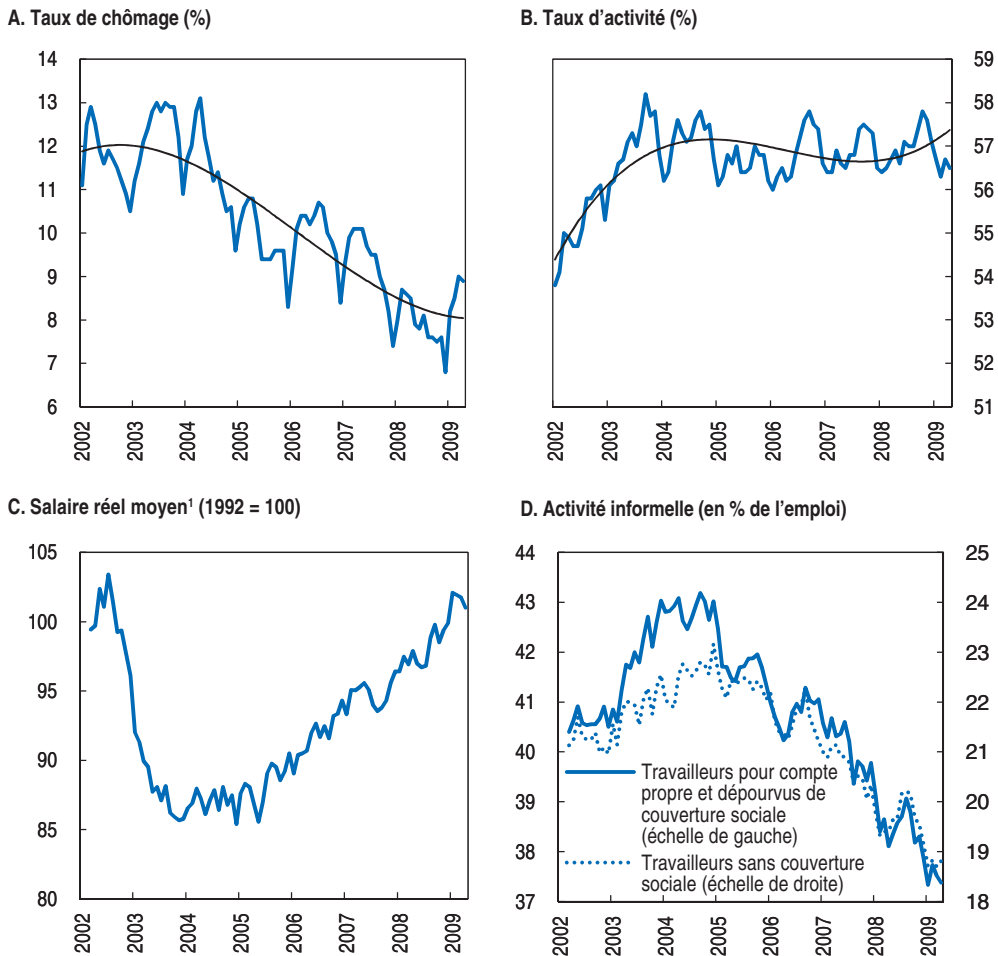
Source : Banque centrale du Brésil.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/651868485106>

Marché du travail et revenus d'activité


Le marché du travail a commencé à perdre de la vigueur fin 2008, parallèlement au ralentissement de l'activité économique. La période 2003-08 avait été marquée par le dynamisme de la création d'emplois et la baisse constante du chômage, malgré une modeste augmentation du taux d'activité (graphique 1.3). Les revenus d'activité réels ont également progressé, sous l'effet de la hausse de la productivité et de la baisse progressive de l'inflation à partir de 2003, ainsi que du resserrement du marché du travail au cours de la période 2007-08. Depuis 2004, la part de l'emploi informel, mesurée par le rapport entre le nombre de travailleurs pour compte propre et de travailleurs sans couverture sociale et le nombre de travailleurs salariés âgés de 15 à 59 ans et résidant dans les régions métropolitaines, est en recul. Comme indiqué dans l'*Étude économique 2006* (OCDE, 2006), ce recul doit beaucoup au dynamisme du marché du travail et aux politiques mises en place pour favoriser la transformation du travail informel en travail formel, telles que la baisse du taux de cotisation à la sécurité sociale appliqué aux travailleurs nationaux.

Graphique 1.3. Indicateurs du marché du travail, 2002-09



1. Travailleurs occupés résidant dans les zones métropolitaines.

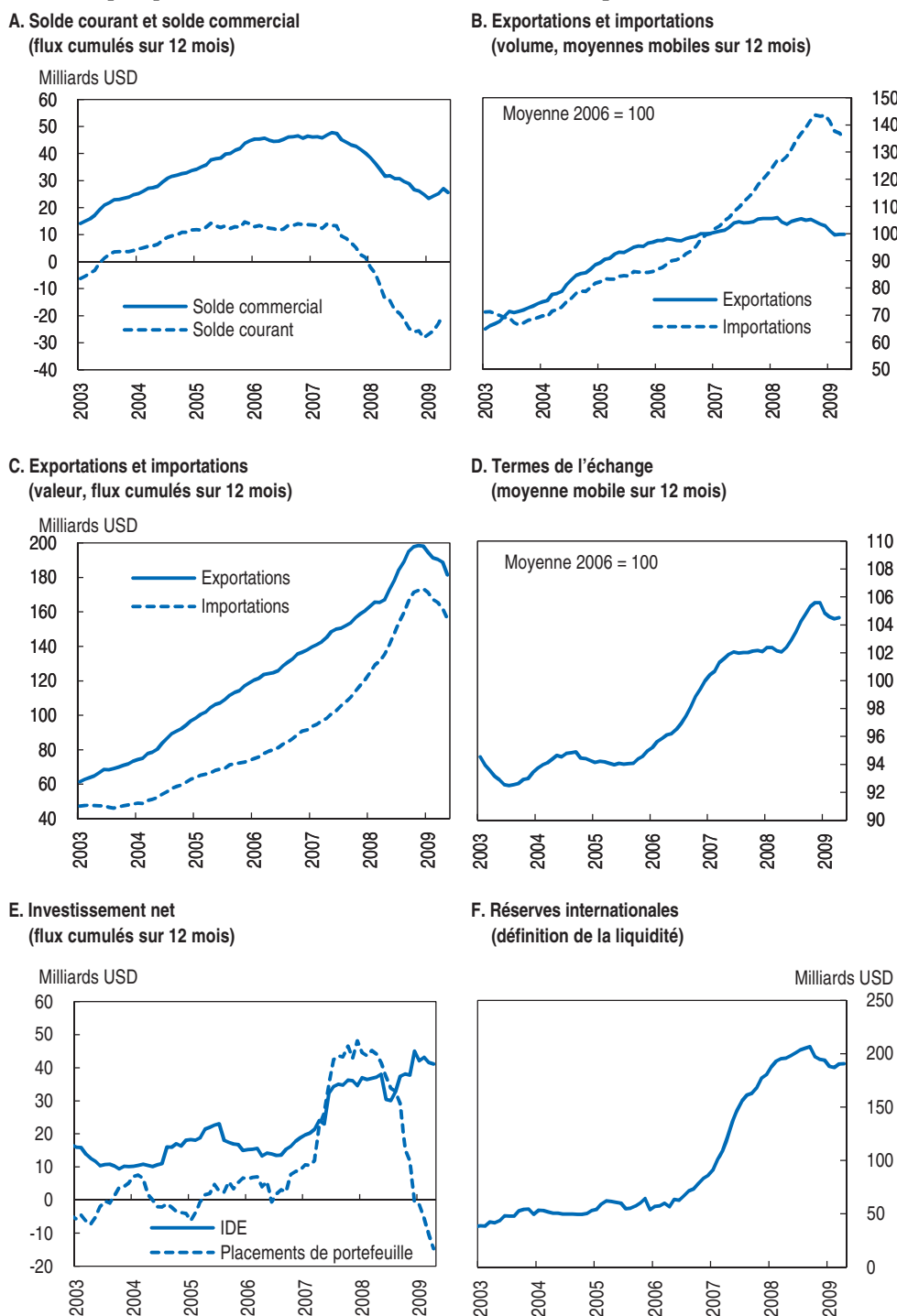
Source : IPEA (IPEADATA) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/651871222864>


Balance des paiements

Après avoir été excédentaire pendant près de cinq ans, la balance des opérations courantes du Brésil est devenue déficitaire début 2008 (graphique 1.4). Cette situation est principalement due à la balance commerciale, puisque la baisse de l'excédent est surtout

Graphique 1.4. Indicateurs de la balance des paiements, 2003-09



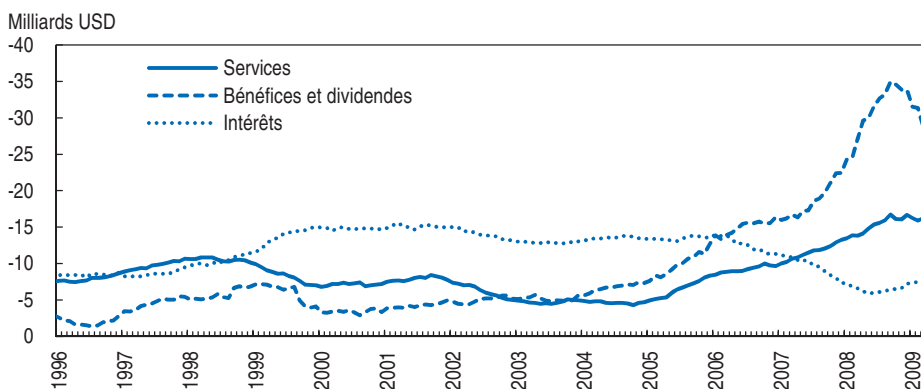
Source : IPEA (IPEADATA) et FUNCEX.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/651883215872>


imputable à la hausse du volume des importations favorisée par la forte croissance économique et n'a pas été empêchée par l'amélioration des termes de l'échange observée jusqu'à mi-2008. Les importations ont elles aussi commencé à diminuer fin 2008, sous l'effet de la baisse de la demande intérieure, si bien que le déficit courant se contracte. Il reste financé par le bon niveau des entrées d'investissement direct étranger (IDE), qui a plus que compensé la baisse des placements de portefeuille due à la dégradation de l'environnement financier mondial au cours du second semestre 2008. La position de la balance des paiements étant positive, les réserves internationales ont continué de s'accumuler jusque fin 2008, date à laquelle la banque centrale a mis en œuvre des mesures destinées à améliorer la liquidité des marchés et est intervenue de manière sporadique sur le marché des changes (voir ci-après). En mai 2009, les réserves internationales s'établissaient à près de 200 milliards USD (environ 13 % du PIB).

Un changement de la composition des engagements du Brésil envers l'extérieur – antérieur à la crise mondiale – affecte les flux internationaux de capitaux. La diminution soutenue de l'endettement extérieur a entraîné une baisse progressive des paiements d'intérêts (graphique 1.5). Dans le même temps, l'attrait plus fort exercé par le Brésil sur l'investissement direct étranger depuis la stabilisation macroéconomique intervenue dans les années 90, initialement stimulé par le vaste programme de privatisation lancé par l'État, a entraîné une hausse des versements de bénéfices et de dividendes. L'augmentation globale des services payés peut être attribuée à une plus grande ouverture aux échanges et à l'investissement. Par conséquent, comme les flux de bénéfices et de dividendes sont beaucoup plus sensibles au cycle économique que les intérêts de la dette, la balance courante brésilienne est de plus en plus sensible à la conjoncture et à la différence entre les positions conjoncturelles nationale et internationale.

Graphique 1.5. **Évolution des flux net des paiements au titre des services et des revenus, 1996-2009**



Source : Banque centrale du Brésil.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652024511338>

Politique mise en œuvre et perspectives à court terme

Politique financière et monétaire

Face au resserrement du crédit provoqué par la crise mondiale, les autorités ont réagi avec détermination, en prenant, en octobre 2008 et janvier 2009, une série de mesures destinées à accroître la liquidité (encadré 1.1). Les règles relatives aux réserves obligatoires des établissements bancaires, traditionnellement strictes au Brésil, ont été assouplies et des

Encadré 1.1. Mesures prises face au resserrement du marché du crédit intérieur induit par la crise mondiale

La situation du marché du crédit intérieur a commencé à se dégrader fortement en septembre 2008, sous l'effet de l'aggravation de la crise mondiale. Les mesures prises en octobre 2008 et janvier 2009 pour atténuer l'impact de la crise sur le marché du crédit intérieur et le marché des changes se sont articulées autour de l'assouplissement des normes de réserves obligatoires appliquées aux banques, de la création de lignes de crédit pour les exportateurs, de swaps de devises par la banque centrale, d'un allègement de la pression fiscale sur certaines opérations financières et d'un renforcement de l'implication des institutions financières publiques dans le crédit à l'exportation.

Assouplissement des normes de réserves obligatoires et des règles prudentielles

- Les autorités ont d'abord réagi en relevant à plusieurs reprises entre fin septembre et mi-octobre le seuil d'exemption actuellement appliqué à divers types de dépôts, au-delà duquel les normes de réserves obligatoires s'appliquent. Ces seuils ont été portés de 100 millions à 2 milliards de *reais* pour les réserves sur les dépôts à terme et à 1 milliard de *reais* pour les « réserves obligatoires additionnelles », qui doivent être constituées sur les dépôts à vue et à terme, en plus des réserves ordinaires. Ces mesures ont permis d'accroître la liquidité de 32 milliards de *reais*.
- Les banques ont été autorisées à déduire (à concurrence de 70 %, contre 40 % au départ) des réserves obligatoires constituées sur les dépôts à terme, les ressources consacrées à l'achat de portefeuilles de prêts détenus par des banques plus petites (le seuil, fixé à l'origine à 2.5 milliards de *reais* de fonds propres, a été porté à 7 milliards de *reais*).
- Le fonds de garantie des dépôts (FGC)¹ a été autorisé à acheter les portefeuilles de prêts des petites banques à concurrence d'un plafond de 6 milliards de *reais*. Ces achats devraient être financés par un prêt accordé au FGC par la banque centrale, qui utilisera à cette fin les réserves obligatoires sur les dépôts à vue. Parallèlement, les banques ont été autorisées à payer leur contribution au FGC par anticipation au titre des 60 mois suivants en échange d'une réduction des réserves obligatoires sur les dépôts à vue, qui ne sont pas rémunérées. D'après les estimations, cette mesure a accru la liquidité d'environ 5.5 milliards de *reais*.
- Les règles de rémunération des réserves obligatoires ont été modifiées. En ce qui concerne les réserves sur les dépôts à terme, qui pouvaient être constituées entièrement sous forme d'obligations et être par conséquent rémunérées au taux directeur (SELIC), les autorités ont exigé qu'elles soient constituées à 70 % en espèces. Cette obligation a incité les banques à utiliser la fraction non rémunérée pour consentir davantage de prêts ou acheter les portefeuilles de prêts de banques plus petites. Cette mesure a été partiellement inversée à la fin de l'année, obligation ayant alors été faite aux banques de satisfaire aux exigences de réserves additionnelles (qui s'ajoutent aux réserves ordinaires, voir ci-après) sur les dépôts à vue, les dépôts à terme et l'épargne sous forme d'obligations d'État plutôt qu'en espèces. Compte tenu du niveau estimé des avoirs des banques privées en obligations d'État, cette mesure était, à l'époque, censée accroître la liquidité d'environ 40 milliards de *reais*.
- Les coefficients de réserves obligatoires ont été modifiés pour divers types de dépôts. Ainsi, le coefficient des réserves obligatoires ordinaires sur les dépôts à vue, qui ne sont pas rémunérées, est passé de 45 à 42 %, tandis qu'il a été maintenu à 15 % pour les dépôts à terme. Selon les estimations, cette mesure a accru la liquidité d'environ 3.5 milliards de *reais*. Le taux de 20 % applicable aux comptes d'épargne a été ramené à 15 % pour l'épargne rurale, ce qui a accru la liquidité d'environ 2.5 milliards de *reais*. Le coefficient de réserves additionnelles a également été ramené de 8 à 5 % pour les dépôts à vue et à terme et maintenu à 10 % pour les comptes d'épargne, ce qui a permis d'accroître la liquidité de près de 15.5 milliards de *reais*. Parallèlement, les autorités ont modifié les règles d'affectation appliquées à certaines opérations. Par exemple, la part des réserves qui peut être allouée à des crédits administrés à l'agriculture a été portée de 25 à 30 % des dépôts à vue et de 65 à 70 % de l'épargne rurale.

Encadré 1.1. Mesures prises face au resserrement du marché du crédit intérieur induit par la crise mondiale (suite)

- Parmi les autres mesures adoptées figure l'assouplissement de certaines règles prudentielles. Par exemple, les provisions constituées au titre des prêts improductifs ont été exclues des fonds propres réglementaires des banques en cas d'opération de crédit-bail. Début 2009, il a été estimé que cette mesure pourrait libérer environ 40 millions de *reais*, susceptibles d'être utilisés pour stimuler le crédit. En outre, l'introduction de normes de réserves pour les sociétés de crédit-bail, annoncée début 2008, a été reportée à 2010.

Mesures destinées à accroître la liquidité des marchés des changes

- Fin octobre 2008, la banque centrale a annoncé un programme de swaps devises à hauteur de 50 milliards USD. Cette mesure visait les entreprises exposées aux dérivés de change, pénalisées par la forte dépréciation du *real* intervenue en septembre-octobre. D'après les estimations, les engagements des entreprises avoisinaient 30 milliards USD en octobre. Cette mesure a également profité aux banques qui souhaitaient réduire leurs avoirs en dérivés de change (opération d'échange en couverture d'un précédent échange avec la banque centrale), estimés à environ 7 milliards USD en octobre. Les autorités ont également autorisé les banques à déduire les sommes consacrées aux swaps de devises des réserves obligatoires à constituer sur les dépôts interbancaires, ce qui devait accroître la liquidité d'environ 19 milliards de *reais*.
- Pour répondre à la demande de crédits à l'exportation, des lignes de crédit en devises ont été créées, garanties par des obligations souveraines négociées à l'étranger (*Globals*) et/ou des créances sur exportations. Ces opérations ont représenté près de 9.2 milliards USD entre septembre 2008 et avril 2009². La banque centrale a aussi vendu 14.9 milliards USD sur le marché au comptant entre septembre 2008 et mars 2009. De plus, des lignes de crédit en devises contre mises en pension ont été offertes par la banque centrale pour un montant total de 21.6 milliards USD entre septembre 2008 et avril 2009.
- Un accord d'échange réciproque de devises de 30 milliards USD a été conclu entre la banque centrale brésilienne et celle des États-Unis pour une durée de six mois en juillet 2008, puis prolongé de six mois en janvier 2009.
- En janvier 2009, un programme autorisant la banque centrale à prêter des devises aux entreprises et institutions financières brésiliennes devant honorer les échéances de leur dette extérieure exigibles au cours de l'année à venir a été mis en place. Les besoins de refinancement du secteur privé en 2009 ont été estimés à environ 27.5 milliards USD.

Mesures fiscales destinées à réduire les coûts d'emprunt

- Fin octobre, le taux de l'impôt sur les opérations financières (IOF) a été ramené de 1.5 % à 0 pour les opérations de crédit et d'assurance ainsi que pour les opérations de cession/acquisition de valeurs mobilières. Il est passé de 0.38 % à 0 pour les opérations sur devises.

Renforcement de l'implication des institutions financières publiques dans le crédit à l'exportation

- En octobre 2008, les autorités ont autorisé la Banque nationale de développement économique et social (BNDES) à affecter 5 milliards de *reais* aux opérations de crédit à l'exportation. En janvier 2009, il a été annoncé qu'un prêt fédéral à hauteur de 100 milliards de *reais* pour la période 2009-10 allait être accordé à la BNDES pour augmenter sa capacité de crédit.

1. Le FGC, financé par les cotisations obligatoires versées par toutes les banques, garantit les dépôts à vue et à terme ainsi que l'épargne à concurrence de 60 000 *reais*.
2. Voir Banque centrale du Brésil (2008) pour de plus amples informations.

mécanismes ont été mis en place pour inciter les grandes banques à acheter les portefeuilles de prêts d'établissements bancaires plus petits, touchés plus durement par la dégradation de la situation du marché du crédit. Suite à ces mesures, les réserves obligatoires détenues par les banques ont diminué de 100 milliards de *reais* entre octobre et décembre 2008 (ce qui représente environ les deux tiers de la monnaie centrale détenue fin septembre ou 3.5 % du PIB). Les banques publiques ou contrôlées par l'État ont également été encouragées à accroître leurs opérations de crédit, financées en partie par des prêts fédéraux en faveur de la Banque nationale de développement économique et social (BNDES) et d'autres institutions, à hauteur de 115 milliards de *reais* (4 % du PIB) pour la période 2009-10.

L'impact des mesures destinées à accroître la liquidité sur la création de crédit à plus long terme est encore difficile à apprécier, mais les évolutions récentes sont encourageantes. La réduction des coefficients de réserves obligatoires appliqués aux banques a été en partie compensée par une hausse des dépôts volontaires auprès de la banque centrale. Toutefois, l'octroi de crédits non administrés est en augmentation depuis fin 2008 et l'attribution de crédits administrés a progressé à la faveur d'une forte activité d'octroi de crédit de la BNDES. Malgré le repli de la demande et l'augmentation du risque associés à la dégradation des perspectives économiques nationales et internationales, en avril 2009 l'octroi de nouveaux prêts aux particuliers avait retrouvé son niveau antérieur. En outre, les coûts d'emprunt sont en baisse par rapport aux sommets atteints fin 2008 pour les particuliers comme pour les entreprises.

Les interventions de la banque centrale sur les marchés des changes visaient plus à accroître la liquidité qu'à défendre le taux de change. La plupart d'entre elles ont pris la forme de swaps de devises destinés à aider les entreprises et les banques à liquider leurs positions sur le marché des dérivés de change. Les investisseurs, dont un certain nombre de grands exportateurs, s'étaient engagés jusqu'à mi-2008 dans des opérations de couverture pour se protéger de futures appréciations du taux de change, le *real* s'étant progressivement apprécié au premier semestre 2008. Ils ont donc été pénalisés par la forte dépréciation qui a eu lieu en septembre et octobre. Les interventions sur le marché spot ont été sporadiques et d'un volume relativement modeste. La banque centrale a renouvelé son engagement à conserver un régime de change flottant et a insisté sur le caractère temporaire de ses interventions. Cette stratégie est conforme à celle adoptée lors des épisodes précédents, durant lesquels la banque centrale avait associé des interventions sur le marché spot et des interventions sur le marché des dérivés pour garantir la liquidité et atténuer la volatilité du taux de change, plutôt que pour atteindre un taux de change nominal cible (encadré 1.2).

Le Brésil a commencé à assouplir sa politique monétaire en janvier 2009. L'envolée des prix alimentaires et la forte croissance de la demande survenues au premier semestre 2008 avaient fait augmenter l'inflation au-delà de l'objectif central de 4.5 %, interrompant temporairement un cycle d'assouplissement monétaire engagé depuis 2 ans (graphique 1.7). Le taux d'intérêt directeur a été porté à 13.75 % en septembre 2008, soit une hausse cumulée de 250 points de base par rapport à avril, et est resté inchangé pendant le reste de l'année, période durant laquelle les anticipations d'inflation ont commencé à converger vers l'objectif fixé pour 2009 et les perspectives économiques se sont considérablement dégradées. Il a donc ensuite été abaissé de 450 points de base au total entre janvier et juin, revenant ainsi à 9.25 %. La dépréciation du *real* par rapport à son point haut de mi-2008, malgré une forte appréciation au premier semestre 2009, n'a pas entraîné de hausse des prix à la consommation. La baisse du prix des matières premières intervenue aux alentours de la

Encadré 1.2. Interventions sur le marché des changes : expérience dans le contexte d'un régime de ciblage de l'inflation

Interventions

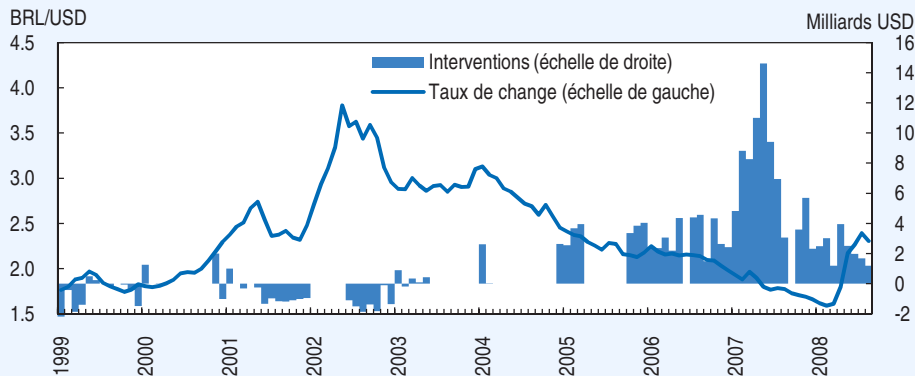
La banque centrale est autorisée à intervenir sur le marché des changes pour éviter une trop grande volatilité du taux de change et pour constituer des réserves internationales. Ses interventions sont stérilisées par des opérations d'*open market*.

Après l'abandon de l'arrimage du taux de change en janvier 1999, le taux de change nominal a connu une période de dépréciation, entrecoupée de courtes périodes d'appréciation, jusque fin 2002, avant de commencer à s'apprécier jusqu'à mi-2008. La dépréciation intervenue entre avril et décembre 2002 était essentiellement imputable à un manque de confiance dans les politiques qui seraient mises en œuvre par le candidat favori à l'élection présidentielle d'octobre 2002, manque de confiance qui a alimenté une attaque spéculative contre le *real*. La mise en œuvre d'une politique macroéconomique responsable après l'accession au pouvoir du nouveau gouvernement, en 2003, a rétabli la confiance. De solides excédents de balance commerciale et de balance des opérations courantes ont soutenu cette tendance à l'appréciation.

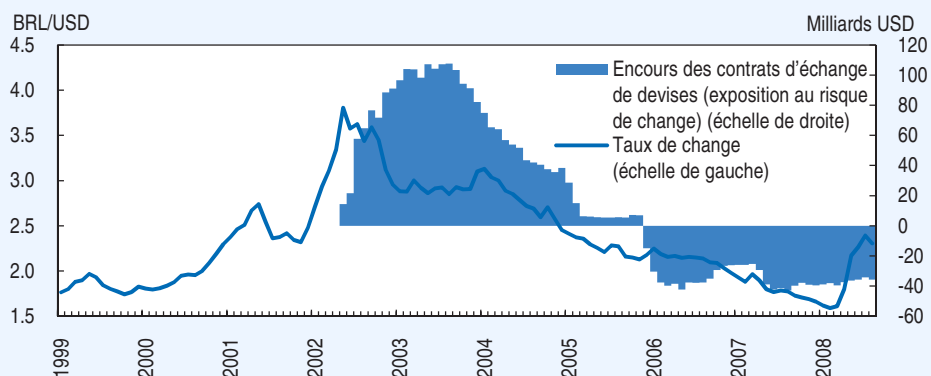
Les interventions sur le marché spot, visant essentiellement à contrer le mouvement de dépréciation, ont pris la forme d'adjudications pré-annoncées de dollars jusqu'à fin 2002 (graphique 1.6). Des interventions ont également eu lieu sur le marché dérivé, sous forme de ventes

Graphique 1.6. Taux de change et interventions sur le marché des changes, 1999-2009

A. Taux de change et interventions sur le marché spot



B. Taux de change et contrats d'échange de devises



Source : Banque centrale du Brésil.

Encadré 1.2. **Interventions sur le marché des changes : expérience dans le contexte d'un régime de ciblage de l'inflation** (suite)

de contrats d'échange de devises, qui ont fortement accru l'exposition du secteur public au risque de change durant cette période*. À partir de 2003, les interventions sont devenues moins fréquentes et ont essentiellement consisté en l'achat de dollars pour constituer des réserves de change et éviter une trop forte volatilité sur le marché spot. Le dénouement des contrats d'échange de devises a ramené l'exposition du secteur public à sa position créditrice nette.

Données empiriques

La littérature empirique s'appuie sur les « fonctions de réaction des interventions » pour prédire la date et l'ampleur des interventions et vérifier si les motifs avancés par les autorités pour les justifier sont corroborés par les données. Selon le même principe, Gnabo, de Mello et Moccero (2008) ont utilisé un modèle de friction pour estimer une fonction de réaction de l'intervention pour la banque centrale brésilienne sur la période comprise entre fin 1999 et début 2007.

Les auteurs montrent que, *premièrement*, les interventions sur le marché spot avaient d'abord été motivées par la volonté de ramener le calme sur des marchés turbulents, plutôt que par celle d'amener le taux de change à se fixer à un niveau donné. Les auteurs ont en effet constaté que les interventions étaient fortement influencées par la volatilité du taux de change. *Deuxièmement*, ils montrent l'existence d'une asymétrie de la fonction de réaction de l'intervention de la banque centrale. L'autorité monétaire est plus intervenue pour favoriser une appréciation du taux de change que pour induire une hausse de la valeur du *real*. *Enfin*, il semble que les interventions aient été déconnectées des interventions de politique monétaire qui ont eu lieu au cours de la même période, ce qui porte à croire que ces deux instruments sont indépendants.

* Dans le cadre d'un contrat d'échange de devises, la banque centrale paie aux titulaires du contrat la variation du taux de change USD/BRL, majorée du taux d'intérêt local sur le dollar, et reçoit en échange le taux d'intérêt à un jour cumulé sur les certificats de dépôt interbancaires (taux CDI) pendant la durée du contrat. Voir Bevilaqua et Azevedo (2005) pour de plus amples informations.

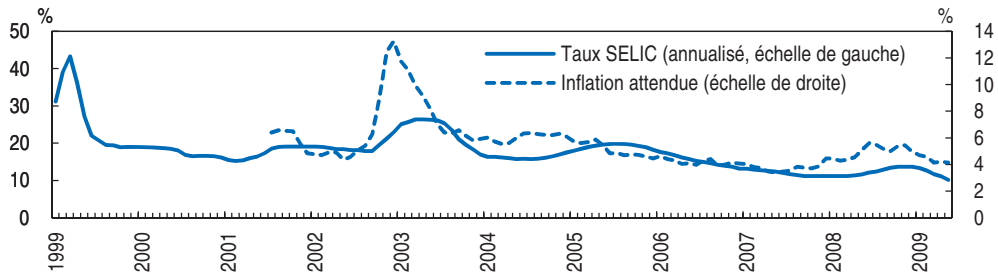
fin 2008, dans une certaine mesure, compensé la hausse des prix des biens échangeables induite par la baisse du taux de change, alors que la hausse des prix des biens non échangeables avait commencé à refluer sous l'effet du resserrement monétaire. La dégradation des perspectives économiques vers la fin de l'année a également joué un rôle, les données disponibles montrant que la plupart des entreprises confrontées à une augmentation de leurs coûts de production ont, de peur de perdre des parts de marché, préféré absorber la hausse plutôt que de la répercuter sur les consommateurs.

Politique budgétaire

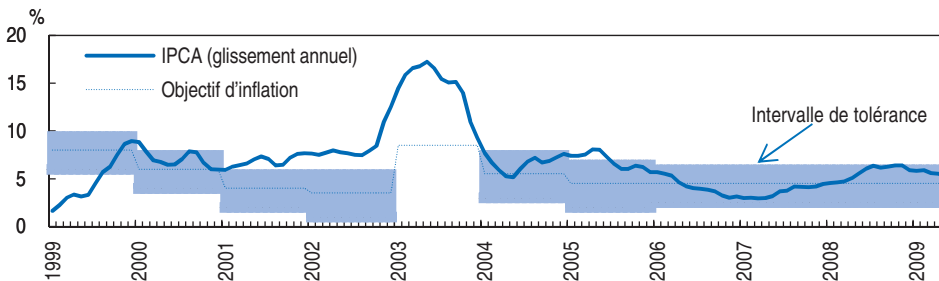
Les autorités ont pris un certain nombre de mesures budgétaires pour faire face à la crise mondiale. La taxe sur les produits manufacturés a été allégée temporairement pour les automobiles ainsi que pour divers biens de consommation durables et matériaux de construction et l'impôt sur les opérations financières (IOF) a été abaissé pour un certain nombre d'opérations (citées plus haut), notamment les crédits aux particuliers; enfin, l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été allégé via un relèvement du seuil d'exonération et une augmentation du nombre de tranches et de taux marginaux d'imposition (à l'intérieur de la fourchette actuelle, qui va de 15 à 27.5 %). La moins-value de recettes fiscales liée à ces mesures représente, au total, 0.6 % du PIB sur la période 2009-10. Au nombre des autres mesures de soutien adoptées figurent un allongement de la durée d'indemnisation par l'assurance chômage, une hausse des aides publiques au logement¹ – représentant environ 0.7 % du PIB d'aides directes pour la période 2009-11 – et

Graphique 1.7. Inflation, taux de change et politique monétaire, 1999-2009

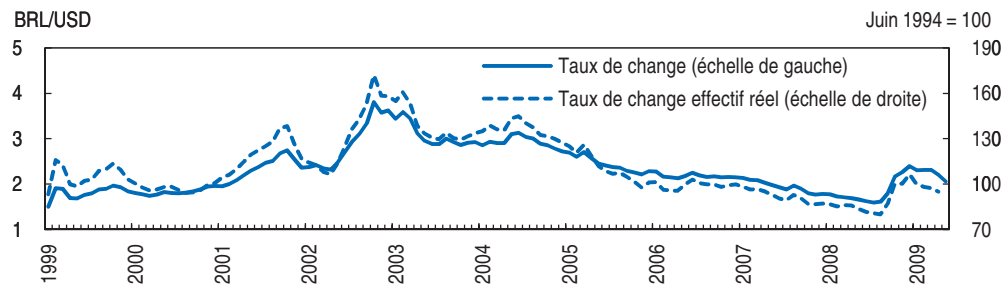
A. Politique monétaire et anticipations d'inflation



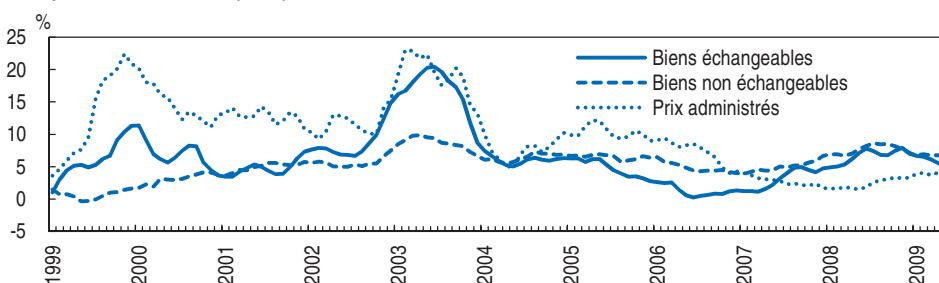
B. Inflation et objectif d'inflation




C. Évolution du taux de change



D. Décomposition de l'inflation (IPCA)



Source : Banque centrale du Brésil.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652052036605>

le développement des infrastructures dans le cadre du PAC, programme pour l'accélération de la croissance lancé en 2007. Une revalorisation des transferts soumis à condition de ressources et une hausse de près de 6 % du salaire minimum, sur lequel les pensions et prestations d'aide sociale sont indexées, ainsi qu'une augmentation programmée des salaires des fonctionnaires vont venir compléter ce plan de relance. En outre, des mesures de soutien quasi budgétaires, notamment des prêts en faveur de la BNDES et d'autres institutions publiques (voir plus haut), ont également été mises en place².

Perspectives pour la période 2009-10

Le fort ralentissement de l'activité entraîné par la crise mondiale actuelle aura des conséquences négatives sur la croissance en 2009 et 2010. Selon toute vraisemblance, le PIB devrait se contracter en 2009, même s'il est prévu que la demande intérieure retrouve un peu de dynamisme au second semestre 2009 et continue sur cette voie en 2010, en raison notamment de l'orientation favorable de la politique économique (tableau 1.1). L'amélioration de la situation du marché du crédit, favorisée par la poursuite de l'assouplissement monétaire et l'abondance de la liquidité, associée à l'augmentation des transferts publics aux ménages, devrait stimuler la consommation privée. De fait, plusieurs signes favorables sont apparus au deuxième trimestre, notamment un raffermissement du *real*, une amélioration des conditions de crédit et une forte hausse des marchés d'actions. En outre, l'accélération de la mise en œuvre des programmes de développement des infrastructures publiques, en particulier ceux lancés dans le cadre du PAC, va probablement contrebalancer le ralentissement de la croissance de l'investissement privé. Cela étant, la demande d'exportations brésiliennes devrait rester faible jusqu'à la fin de l'année en raison de la récession mondiale.

Tableau 1.1. Récapitulatif des projections à court terme, 2006-10¹

	2006	2007	2008	2009	2010
Croissance du PIB réel (%)	4.0	5.7	5.1	-0.8	4.0
Inflation (IPC, fin de période, %)	3.1	4.5	5.9	4.2	4.2
Solde budgétaire (% du PIB)	-3.0	-2.2	-1.5	-2.4	-1.2
Solde budgétaire primaire (% du PIB) ²	3.8	3.9	4.1	2.3	3.3
Solde de la balance des opérations courantes (milliards USD)	13.6	1.6	-28.2	-18.0	-22.0
Solde de la balance des opérations courantes (% du PIB)	1.3	0.1	-1.8	-1.3	-1.4

1. Les chiffres relatifs à la période 2006-08 proviennent de sources nationales (IBGE, Banque centrale du Brésil). Les chiffres relatifs à la période 2009-10 correspondent à des projections de l'OCDE.

2. Comprend une injection de capitaux (0.5 % du PIB) dans le Fonds souverain brésilien, qui a été traitée comme une dépense en 2008. Pour 2009-10, le solde budgétaire primaire est corrigé de l'exclusion de Petrobras de l'agrégat du secteur public.

Source : *Perspectives économiques de l'OCDE* (juin 2009).

La politique macroéconomique devrait être expansionniste en 2009. Comme indiqué au chapitre 2, il est possible que les autorités disposent d'une marge de manœuvre pour poursuivre l'assouplissement monétaire au cours des mois à venir. Sur le front budgétaire, d'après les projections, l'excédent primaire n'atteindra pas l'objectif fixé, soit 2.5 % du PIB (corrigé pour tenir compte de l'exclusion de la compagnie pétrolière nationale Petrobras des comptes publics, évoquée dans le chapitre 2. Compte tenu de l'estimation de l'élasticité du solde budgétaire par rapport au cycle économique (0.32)³, et à supposer que les stabilisateurs économiques pourront jouer librement, si l'écart de production se creusait pour atteindre environ -3 % du PIB potentiel en 2009, ce qui serait cohérent par rapport à la contraction attendue du PIB réel, l'excédent primaire baisserait de 1.3 point de PIB environ. Associés aux mesures discrétionnaires annoncées (jusqu'en mars) pour 2009 (0.4 % du PIB) et compte tenu de l'exclusion de Petrobras des comptes publics, ces phénomènes conjoncturels pourraient faire passer l'excédent primaire de 4.6 % du PIB en 2008 (avant l'injection de capitaux dans le Fonds souverain brésilien, qui a été comptabilisée comme une dépense) à 2.3 % du PIB au plus en 2009, en tenant compte des ajustements (0.2 % du PIB) de la base de comparaison effectués pour prendre en compte les recouvrements d'impôt sur les plus-values, qui ont été élevés en 2008.

Malgré les incertitudes considérables qui entourent le scénario de base, la situation pourrait se redresser plus rapidement que prévu. Le début de reprise de la production intérieure induit par une orientation de la politique économique favorable à l'activité, pourrait, s'il se confirme dans les mois à venir, entraîner un rebond plus rapide que prévu de l'économie. En revanche, une aggravation des incertitudes entourant la viabilité de la reprise mondiale pèserait sur les exportations brésiliennes. En outre, une aversion durable au risque aurait une incidence sur l'accès des emprunteurs brésiliens aux marchés internationaux du crédit et un effet dissuasif sur les entrées d'investissement direct étranger et exercerait un effet de freinage sur la reprise du crédit intérieur.

Perspectives de croissance à moyen terme

Le potentiel de croissance du Brésil a connu une amélioration constante. D'après les estimations, la croissance tendancielle, qui était orientée à la hausse depuis le milieu des années 90 et avait atteint près de 4.5 % en 2008 (annexe 1.A1), s'est infléchie pour s'établir à un peu plus de 4 % à court terme suite à la décélération de l'accumulation de capital liée au ralentissement mondial. Naturellement, il est particulièrement difficile d'estimer le PIB potentiel et les taux de croissance correspondants en période d'incertitude et de fléchissement prononcé de l'investissement des entreprises. En tout état de cause et compte tenu de ces réserves, le taux de croissance potentiel du Brésil est inférieur à celui estimé pour les pays d'Asie en croissance rapide, comme la Chine et l'Inde. Cela tient dans une large mesure au fait que le niveau de revenu du Brésil (à parité de pouvoir d'achat) est près de deux fois plus élevé que celui de la Chine et plus de trois fois supérieur à celui de l'Inde (tableau 1.2). Le taux de croissance potentiel du Brésil reste toutefois sensiblement supérieur au taux moyen de la zone l'OCDE avant la crise, qui s'établissait à 2.2 % par an (d'après une estimation de fin 2008). Cette différence entre les taux de croissance potentielle (environ 2.3 points de pourcentage en 2008) donne une idée de la vitesse de la convergence des revenus relatifs par habitant que l'on peut escompter à plus long terme. Le revenu par habitant du Brésil à parité de pouvoir d'achat étant égal à près d'un tiers de la moyenne de l'OCDE, il faudrait, à taux inchangés, plus de 40 ans pour combler l'écart de revenu qui sépare le Brésil de la zone OCDE.

Tableau 1.2. Indicateurs de base : pays partenaires pour l'engagement renforcé, 2007

	Brésil	Chine	Inde	Indonésie	Afrique du Sud
PIB (milliards USD courants)	1 333.8	3 205.5	1 176.9	432.8	283.0
PIB par habitant (USD courants)	6 854.7	2 431.5	1 046.3	1 918.3	5 914.4
Croissance du PIB (en termes réels, moyenne 2002-07, %)	3.9	11.0	8.9	5.5	4.7
PIB par habitant (USD courants, PPA)	9 566.7	5 383.2	2 753.3	3 712.3	9 757.4
Croissance du PIB par habitant (en termes réels, moyenne 2002-07, %)	2.5	10.4	7.4	4.1	3.5
Population (millions d'habitants)	191.6	1 318.3	1 124.8	225.6	47.9
Densité de population (habitants par km ²)	22.6	141.3	378.3	124.5	39.4

Source : Banque centrale du Brésil et Banque mondiale (Indicateurs du développement dans le monde).

Soutenir l'accumulation de capital

Le gain de dynamisme de l'investissement privé observé ces dernières années a joué un rôle décisif dans l'amélioration de la croissance potentielle. La formation brute de

capital a été irrégulière au cours de la première moitié de la décennie, freinant souvent la croissance. Elle semble toutefois avoir retrouvé une certaine vigueur au cours de la période 2005-08, malgré une forte contraction au dernier trimestre 2008 (tableau 1.3 et graphique 1.8). La consolidation de la stabilisation macroéconomique a contribué à ce regain, de même que la baisse et la stabilisation de l'inflation, la diminution du risque souverain et l'amélioration de la cote de crédit. La forte croissance du crédit intérieur et l'environnement mondial favorable qui a prévalu jusqu'en 2008 ont également joué un rôle. À cet égard, les données empiriques présentées dans l'annexe 1.A3 montrent que l'accès du secteur privé au crédit est un moteur de l'investissement. Ce constat est corroboré par les données recueillies au niveau des entreprises, qui montrent également que l'investissement est particulièrement sensible à l'accès au crédit, en particulier en ce qui concerne les petites entreprises (Terra, 2003).

Tableau 1.3. Indicateurs économiques de base, 2000-08

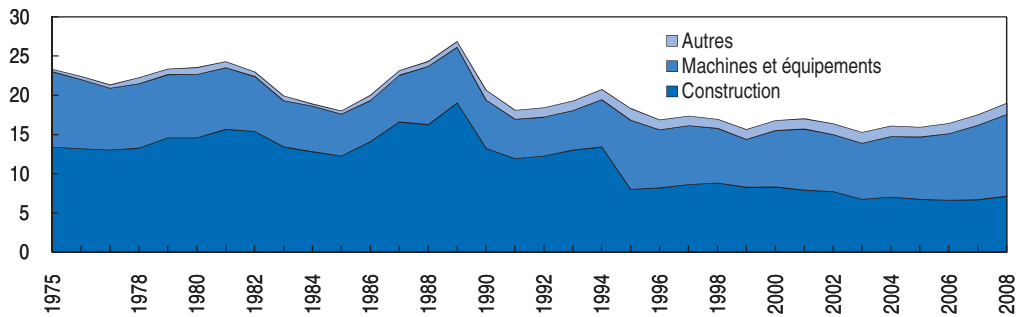
	2000	2005	2006	2007	2008
Offre et demande					
PIB (en milliards BRL courants)	1 179.5	2 147.2	2 369.8	2 597.6	2 889.7
PIB (en milliards USD courants)	645.0	882.4	1 088.9	1 333.8	1 573.3
Taux de croissance du PIB (réel, en pourcentage)	4.3	3.2	4.0	5.7	5.1
Offre					
Agriculture	2.7	0.3	4.5	5.9	5.8
Industrie	4.8	2.1	2.3	4.7	4.3
Services	3.6	3.7	4.2	5.4	4.8
Demande					
Consommation privée	4.0	4.5	5.2	6.3	5.4
Consommation publique	-0.2	2.3	2.6	4.7	5.6
Investissement brut	5.0	3.6	9.8	13.5	13.8
Exportations	12.9	9.3	5.0	6.7	-0.6
Importations	10.8	8.5	18.4	20.8	18.5
Finances publiques (secteur public consolidé, en pourcentage du PIB)					
Recettes	30.4	33.4	33.5	34.8	35.9
Solde primaire	3.2	4.4	3.8	3.9	4.1
Solde nominal	-3.4	-3.0	-3.0	-2.2	-1.5
Dettes nettes	45.5	46.5	44.0	42.0	36.0
Balance des paiements (en milliards USD)					
Balance courante	-24.2	14.0	13.6	1.6	-28.2
En pourcentage du PIB	-3.8	1.6	1.3	0.1	-1.8
Balance commerciale	-0.7	44.7	46.5	40.0	24.8
Exportations	55.1	118.3	137.8	160.6	197.9
Importations	-55.8	-73.6	-91.4	-120.6	-173.1
Réserves internationales (brutes)	33.0	53.8	85.8	180.3	206.8
IDE (flux entrants nets)	32.8	15.1	18.8	34.6	45.1
Encours de la dette extérieure	216.9	169.5	172.6	193.2	198.4
En pourcentage du PIB	33.7	19.2	15.8	14.5	12.6
Taux de change et prix					
Taux de change (BRL par USD, moyenne de la période)	1.83	2.43	2.18	1.95	1.83
Inflation IPC (IPCA, en pourcentage, fin de période)	6.0	5.7	3.1	4.5	5.9
Déflateur du PIB (en pourcentage)	6.2	7.2	6.2	3.7	5.9
Marché du travail					
Taux de chômage (en pourcentage, moyenne de la période) ¹	..	9.8	10.0	9.3	7.9

1. D'après l'enquête nationale sur l'emploi (PME/IBGE).

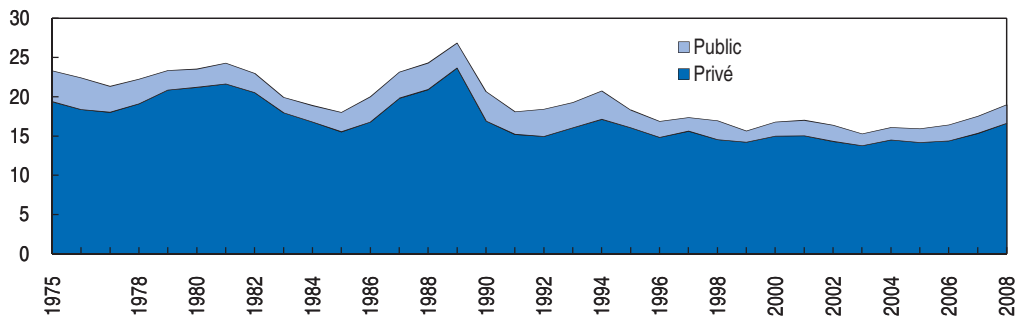
Source : IBGE, Banque centrale du Brésil, Trésor national.

Graphique 1.8. **Évolution de l'investissement, 1975-2008**

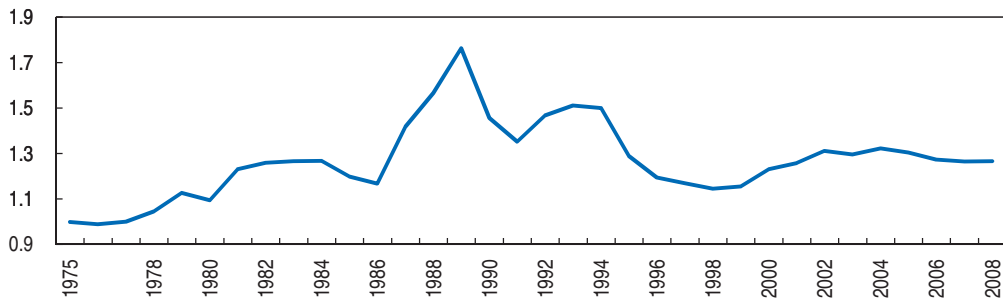
A. Formation brute de capital fixe (% u PIB)




B. Investissement public et privé (% du PIB)



C. Prix relatif de l'investissement (déflateur de l'investissement rapporté au déflateur du PIB)



Source : IPEA (IPEADATA) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652085712682>

Pour soutenir la croissance de l'investissement à plus long terme, il est essentiel de continuer sur la voie de l'expansion des circuits financiers, favorisée par la poursuite d'une gestion orthodoxe de la politique macroéconomique. À cet égard, les réformes – qui commencent maintenant à porter pleinement leurs fruits – mises en œuvre pour renforcer les marchés d'actions et d'obligations d'entreprises, qui se sont développés rapidement ces dernières années, revêtent un intérêt particulier. Ce développement est attribuable non seulement à l'environnement financier favorable qui a prévalu jusqu'en 2008, mais aussi aux mesures mises en œuvre pour améliorer la gouvernance des entreprises, dans le cas du Nouveau marché de la Bourse de São Paulo lancé en 2002 par exemple, et pour faciliter l'exercice des garanties, notamment à travers l'adoption, en 2004, d'une nouvelle loi sur la faillite. Les initiatives prises pour permettre à des publics qui n'y avaient pas suffisamment accès, comme les petites entreprises et les entrepreneurs individuels du secteur informel, de faire appel au crédit portent également leurs fruits.

Des mesures d'allègement de la fiscalité qui pèse sur l'investissement contribueraient également à maintenir le dynamisme de la formation de capital fixe après le ralentissement induit par la crise financière mondiale. La réforme fiscale actuellement en cours d'examen au Congrès (chapitre 3) propose de rendre l'achat de machines et d'équipements totalement déductible aux fins de la TVA imposée au niveau des États (ICMS). Il s'agit là d'une proposition importante, parce que le mécanisme qui existe actuellement pour déduire ces achats repose sur un financement fédéral souvent insuffisant pour répondre aux besoins des entreprises. En outre, le délai d'application de ces déductions serait également raccourci. L'autre élément important, souligné dans les *études économiques* 2005 et 2006 (OCDE, 2005 et 2006), est que le Brésil continue d'appliquer des droits d'importation sur un certain nombre de biens de production et de biens intermédiaires conformément aux objectifs de politique industrielle du gouvernement, malgré une réduction progressive durant les années 90. Ces droits renchérissent le coût des importations, ce qui a une incidence très négative sur l'investissement et la productivité, du fait que l'acquisition de biens de production et d'équipements est une source importante de technologies incorporées pour le secteur manufacturier. L'abaissement de la protection tarifaire pour les producteurs nationaux permettrait également d'intensifier la concurrence et de réduire encore les coûts d'investissement.

Accroître la productivité du travail et de l'économie

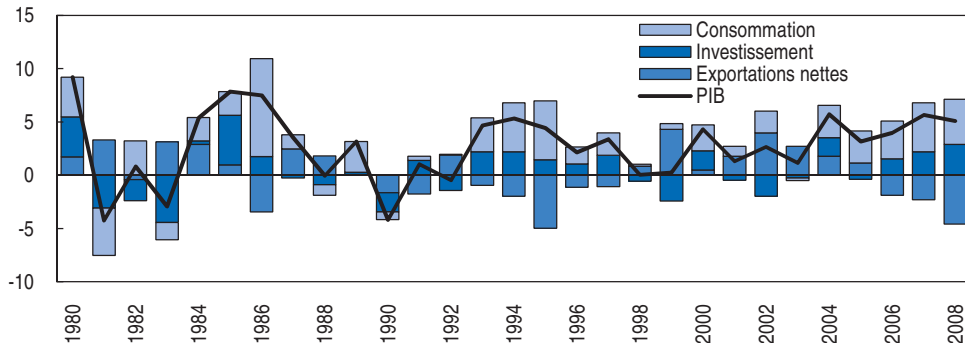
La hausse du potentiel de croissance à plus long terme passe également par une amélioration de la productivité du travail. La contribution du travail corrigé du taux d'utilisation à la croissance économique est restée stable ces dernières années (graphique 1.9), mais devrait diminuer à l'avenir sous l'effet du ralentissement de la croissance de la population active. Comme indiqué dans les précédentes *études économiques*, le Brésil affiche un taux d'activité comparable à la moyenne de l'OCDE pour les hommes d'âge très actif, mais un taux légèrement inférieur pour les femmes, ce qui montre que le pays dispose encore d'une marge, aussi étroite soit-elle, pour accroître l'utilisation de la main-d'œuvre en augmentant les taux d'activité. Il s'ensuit que l'essentiel de l'écart de revenu qui sépare le Brésil de la zone OCDE résulte d'une insuffisance de la productivité du travail. À l'évidence, une action concertée devra être menée sur de nombreux fronts pour combler cet écart, d'autant plus qu'après les progrès significatifs réalisés dans les années 90, la croissance de la productivité du travail semble s'essouffler, du moins dans le secteur industriel (graphique 1.10). Il est permis de penser que les progrès viendront en premier lieu de la poursuite des efforts visant à améliorer le niveau de formation et les performances scolaires, l'éducation étant un domaine dans lequel le Brésil affiche des résultats particulièrement médiocres par rapport aux pays de l'OCDE. Comme indiqué dans le chapitre 4, cette situation n'est pas uniquement imputable à l'insuffisance des fonds alloués à l'éducation, puisque les dépenses publiques que le Brésil consacre à l'éducation en pourcentage du PIB ne sont pas très inférieures à la moyenne de la zone OCDE. En réalité, des pays de l'OCDE affichent de meilleurs indicateurs que le Brésil, malgré des ratios dépenses/PIB légèrement inférieurs. On peut en conclure que des mesures destinées à améliorer le rapport coût-efficacité des programmes financés sur fonds publics seraient peut-être plus fructueuses que de simples augmentations des crédits.

Continuer de promouvoir la transformation du travail informel en travail formel aurait probablement un impact positif sur la productivité du travail. La progression de l'activité formelle serait bénéfique pour les travailleurs qui ont déjà un emploi parce qu'elle leur

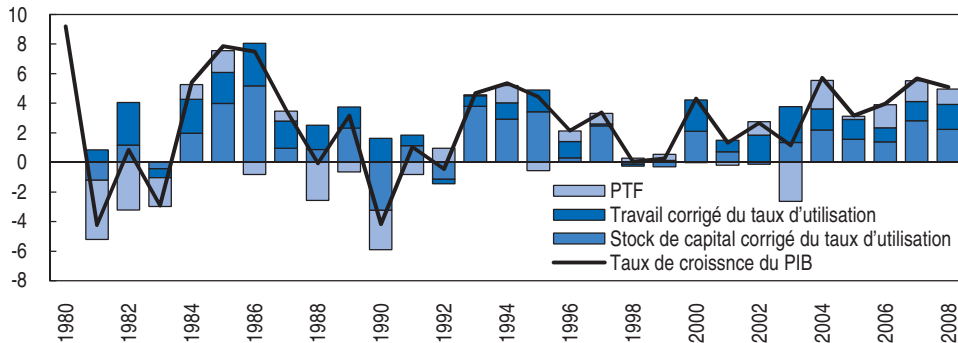
Graphique 1.9. Décomposition de la croissance du PIB, 1980-2008

En pourcentage

A. Croissance du PIB et composantes de la croissance liées à la demande




B. Analyse causale de la croissance¹



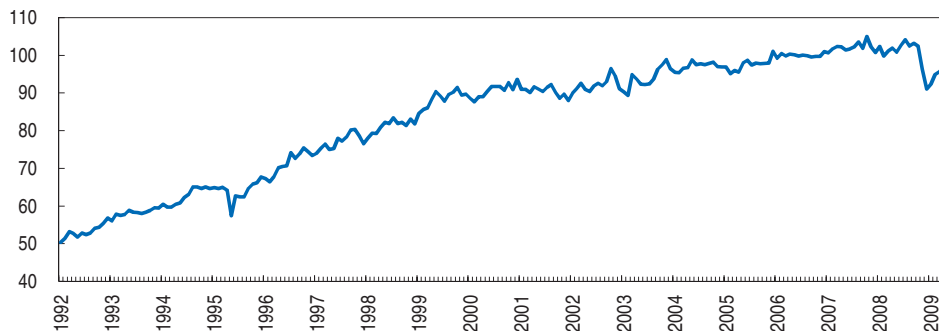
1. Les corrections pour prise en compte des taux d'utilisation du capital et de la main-d'œuvre ont été effectuées comme indiqué à l'annexe 1.A1.

Source : IPEA (IPEADATA) et calculs de l'OCDE.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652102615576>

Graphique 1.10. Évolution de la productivité du travail, 1992-2009

Production industrielle par heure travaillée (moyenne 2006 = 100)



Source : IPEA (IPEADATA) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652106102606>

permettrait d'avoir accès à des dispositifs de formation professionnelle actuellement réservés aux travailleurs du secteur formel. On s'accorde largement à reconnaître que plusieurs pistes doivent être suivies pour lutter contre le travail informel, notamment l'allègement de la fiscalité sur les revenus du travail et le renforcement du capital humain.

Comme indiqué dans le chapitre 3, la fiscalité du travail est lourde parce qu'elle comporte des cotisations de sécurité sociale, des prélèvements parafiscaux et des cotisations à un dispositif d'épargne obligatoire, si bien qu'il est onéreux, pour les entreprises, notamment celles qui recrutent des travailleurs peu qualifiés, de respecter leurs obligations fiscales. Comme le soulignait l'*Étude économique* 2005 (OCDE, 2005), la législation brésilienne sur la protection du travail n'est pas excessivement contraignante par rapport à celle appliquée dans les pays de l'OCDE. Par conséquent, c'est l'allègement de la pression fiscale sur les revenus du travail qui serait l'élément de réforme le plus efficace. Toutefois, l'activité informelle étant une problématique multidimensionnelle, les mesures prises à cet égard doivent être complétées par des initiatives dans d'autres domaines. En particulier, renforcer le capital humain en s'appuyant sur le système éducatif contribuerait à promouvoir l'établissement de relations de travail formelles, puisque, comme le montrent les données empiriques citées dans l'*Étude économique* 2006 (OCDE, 2006), le niveau de formation est un déterminant important de l'employabilité.

Accorder plus de place à l'innovation dans le secteur privé aurait également des effets positifs sur la productivité du travail. Comme souligné dans l'*Étude économique* 2006, les dépenses de R-D du Brésil sont très inférieures à la moyenne de l'OCDE et, contrairement à celles des pays de l'OCDE qui obtiennent les meilleurs résultats à cet égard, sont en majeure partie financées par l'État et non par le secteur privé (IPEA, 2008). La faible proportion de jeunes atteignant le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur constitue également un important obstacle à l'innovation; par conséquent, favoriser l'accumulation de capital humain en s'appuyant sur le système éducatif pourrait fortement contribuer à pallier les pénuries de main-d'œuvre qualifiée qui freinent l'innovation. Toutefois, des mesures doivent également être prises pour augmenter l'accès à l'enseignement supérieur, l'écart qui sépare le Brésil de la zone OCDE dans ce domaine semblant se creuser. À cet égard, certaines initiatives actuellement mises en œuvre méritent d'être saluées, notamment le développement du réseau des instituts fédéraux de technologie (CEFET) pour améliorer l'accès aux programmes associant formation générale et professionnelle au niveau du second cycle de l'enseignement secondaire et pour enrichir l'offre de programmes d'enseignement postsecondaire plus courts.

Conserver une position extérieure saine

Les excédents de la balance des opérations courantes ont rendu l'économie brésilienne de plus en plus résistante aux chocs. Le secteur extérieur a toujours été le talon d'Achille du Brésil, des périodes de croissance rapide s'interrompant brutalement à l'apparition de déséquilibres extérieurs. Comme dans d'autres économies émergentes, les fluctuations de la confiance des marchés face aux interrogations relatives à la viabilité des politiques nationales et aux variations de la liquidité mondiale se sont souvent soldées par une désaffection pour les actifs brésiliens et une insuffisance de ressources pour financer les déficits courants.

En ce qui concerne l'avenir, l'apparition de déficits courants d'ampleur modeste n'est pas nécessairement synonyme de perturbations graves. Le taux d'épargne du Brésil est faible comparativement à celui d'autres pays, en partie à cause d'une désépargne publique persistante, et est par conséquent insuffisant pour financer une croissance vigoureuse de l'investissement sans recours à l'épargne extérieure. Il importe toutefois de comprendre la dynamique des ajustements de la balance courante face aux chocs, en particulier aux chocs affectant l'emploi, l'investissement et la consommation du secteur public. Il ressort

des résultats présentés à l'annexe 1.A3 que le solde courant est particulièrement sensible aux variations de l'investissement. Les chocs affectant la formation de capital fixe expliquent près de 30 % de la variation du solde courant trois trimestres plus tard, proportion qui augmente continûment pour atteindre environ 40 % six ou sept trimestres après le choc.

La dynamique de la balance des opérations courantes est également influencée par la politique budgétaire. Il s'agit là d'un aspect important, parce que l'efficacité des politiques contracycliques mises en œuvre face à un ralentissement économique dépend de la manière dont la balance des opérations courantes réagit aux mesures budgétaires. Dans le cas du Brésil, d'après les estimations présentées à l'annexe 1.A3, les chocs affectant la consommation du secteur public ont un impact un peu plus concentré en début de période mais moins intense que les chocs affectant l'investissement total. À noter en particulier que les chocs affectant la consommation du secteur public expliquent environ 7 % de la variation du solde courant quatre trimestres après le choc. Cette constatation est conforme aux données empiriques citées par de Mello et Mogliani (2009), qui montrent en outre que le solde courant réagit plus fortement aux mesures de relance budgétaire après une période d'expansion budgétaire qu'après une période d'austérité. En d'autres termes, une politique de relance budgétaire entraîne une dégradation plus marquée du solde courant à court terme si elle suit une période d'expansion, caractérisée par une hausse de la consommation du secteur public, que si elle suit une période de contraction des dépenses. Ces constatations empiriques apportent un éclairage sur les limites qu'impose la dynamique de la balance des opérations courantes à la mise en œuvre de politiques budgétaires contracycliques : l'impact d'une politique expansionniste contracyclique sur la demande risque d'être limité parce qu'il est, au moins en partie, atténué par une augmentation du déficit courant.

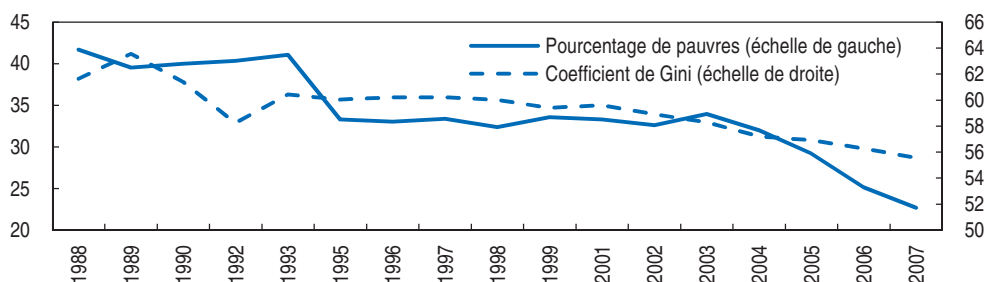
L'autre aspect important est que l'adoption d'un régime de change flottant, étayée par la poursuite de la consolidation macroéconomique, a modifié la dynamique de la balance des opérations courantes. En effet, en plus de faciliter l'ajustement extérieur en cas de chocs, un régime flottant modifie la nature des politiques mises en œuvre face à ces chocs. Avant 1999, lorsque le régime de change était administré, les chocs affectant le revenu et les plans de relance budgétaire avaient un effet plus marqué et plus durable sur le solde courant que les chocs affectant l'investissement.

Soutenir le développement social

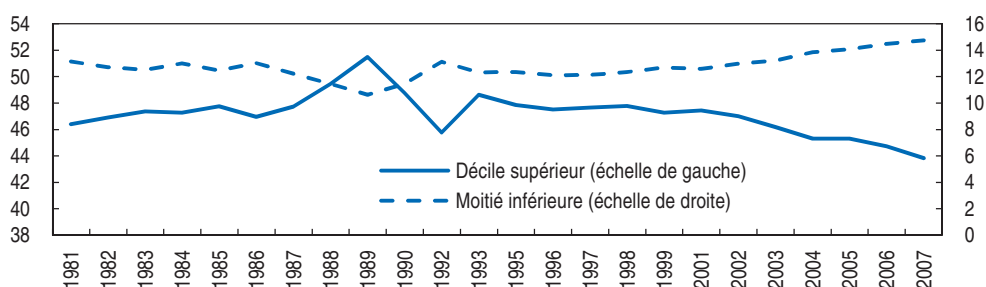
Le retour de la croissance dans un environnement macroéconomique stable, associé à des politiques sociales saines, se traduit par un mouvement constant de réduction de la pauvreté et d'amélioration de la répartition du revenu, qui était notoirement inéquitable au Brésil. La baisse de l'inflation qui s'est amorcée en 2003 et a permis une progression considérable des gains réels, et l'amélioration de la situation du marché du travail, ont joué un rôle important dans la diminution progressive de la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté, qui était inférieure à 25 % en 2007 (graphique 1.11). La répartition du revenu s'est également améliorée de manière significative ces dernières années. La baisse d'environ 0.7 point de pourcentage du coefficient de Gini au cours de la période 2001-07 témoigne de ces progrès récents; si la situation continue de s'améliorer au rythme actuel sur le moyen terme, le Brésil pourrait atteindre le même niveau que les États-Unis sur le plan des inégalités de revenus en moins de 15 ans. Ces avancées sont, dans une large mesure, imputables à une meilleure répartition des revenus du travail

Graphique 1.11. **Indicateurs de pauvreté et de répartition du revenu**
En pourcentage

A. Pauvreté et répartition du revenu, 1988-2007



B. Parts de revenu, 1981-2007



Source : IPEA (IPEADATA).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652110837455>

(IPEA, 2006; Paes de Barros, Franco et Mendonça, 2007; Soares *et al.*, 2007; Soares, 2008) elle-même due à une amélioration des performances du système éducatif. En particulier, comme le montre l'*Étude économique 2006* (OCDE, 2006), l'augmentation du nombre moyen d'années de scolarité au sein de la population active, surtout depuis le milieu des années 90 et parmi les travailleurs les moins instruits, a réduit les écarts de rendement de l'éducation.

Continuer d'améliorer les dispositifs sociaux permettrait de poursuivre les avancées en matière de répartition du revenu. Comme souligné dans les précédentes *Études économiques*, depuis la fin des années 90, le Brésil a mis en place un certain nombre de dispositifs sociaux, actuellement regroupés sous l'égide du programme *Bolsa Família*. Ces dispositifs sont considérés comme relativement bien ciblés⁴ et contribuent sans nul doute à la réduction de la pauvreté et des inégalités de revenu.

Progrès des réformes structurelles

L'annexe 1.A4 présente un tableau récapitulatif des mesures prises suite aux recommandations figurant dans l'*Étude économique 2006* (OCDE, 2006) dans les domaines de la gouvernance macroéconomique, de l'innovation ainsi que des taux d'activité et de productivité de la main-d'œuvre. Des mesures ont été adoptées dans plusieurs domaines de l'action publique, notamment sur le plan macroéconomique, même si les avancées réalisées concernant la réforme de la retraite complémentaire sont plus modestes qu'on pourrait le souhaiter.

Notes

1. En mars 2009, des mesures de soutien comprenant des subventions fédérales pour le logement en faveur des ménages à bas revenu, une réduction de la pression fiscale en faveur des entreprises du bâtiment participant au programme et l'ouverture de lignes de crédit par la BNDES pour le secteur du bâtiment ont été annoncées. Les autorités se sont fixé pour objectif la construction d'un million de logements au cours de la période 2009-11, ce qui réduirait le déficit de logements d'environ 12 %.
2. Bien qu'elles soient neutres du point de vue de l'endettement net de l'État, ces opérations pourraient non seulement entraîner une hausse du ratio d'endettement brut du pays, mais aussi avoir un coût quasi budgétaire pour les finances publiques. Ce coût résulte du fait que le taux de rémunération offert par le Trésor, à savoir le taux SELIC, est supérieur au coût des prêts consentis par la BNDES, dont le taux d'intérêt est indexé sur les taux à long terme (TJLP) majorés de 2.5 points de pourcentage ou au taux auquel la banque emprunte sur les marchés internationaux. D'après les estimations effectuées à la date à laquelle le prêt a été annoncé, qui reposent sur un taux SELIC de 12.75 % et un taux moyen d'environ 8 % pour les prêts accordés par la BNDES, le coût quasi budgétaire pour le Trésor public devrait être d'environ 4.8 milliards de reais par an.
3. Cette élasticité est comparable à celle du Japon et des États-Unis, mais inférieure à celle des pays européens et à la moyenne de l'OCDE (0.44), du fait que dans ces pays, la part que représentent les recettes et dépenses tributaires de la conjoncture dans le PIB est plus élevée. Voir de Mello et Moccerro (2006) pour de plus amples informations.
4. Voir Soares et al. (2007) pour une analyse du ciblage des programmes de transfert au Brésil (*Bolsa Família*), au Chili (*Chile Solidario*) et au Mexique (*Oportunidades*). Les auteurs montrent que ces trois programmes sont bien ciblés, 60 % des transferts étant destinés à des individus situés dans le quintile de revenu inférieur.

Bibliographie

- Bevilaqua, A. et R. Azevedo (2005), « Provision of FX Hedge by the Public Sector: The Brazilian Experience », *Foreign Exchange Market Intervention in Emerging Markets: Motives, Techniques and Implications*, BIS Papers, n° 24, Banque des règlements internationaux, Bâle.
- Banque centrale du Brésil (2008), *Relatório de inflação*, Banque centrale du Brésil, Brasília.
- de Mello, L. (2008), *Brazil's Growth Performance: Achievements and Prospects*, UNU-WIDER, Helsinki.
- de Mello, L. et D. Moccerro (2006), [ldquo]Brazil's Fiscal Stance during 1995-2005: The Effect of Indebtedness on Fiscal Policy over the Business Cycle[ldquo], *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 485, OCDE, Paris.
- de Mello, L. et M. Mogliani (2009), « Current Account Sustainability in Brazil: A Non-Linear Approach », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître, OCDE, Paris.
- Ghosh, A. (1995), « International Capital Mobility amongst the Major Industrialised Countries: Too Little or Too Much », *Economic Journal*, vol. 128, pp. 107-28.
- Gnabo, J.Y., L. de Mello et D. Moccerro (2008), « Interdependencies between Monetary Policy and Foreign-Exchange Intervention under Inflation Targeting: The case of Brazil and the Czech Republic », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 593, OCDE, Paris.
- Gomes, V., S.A. Pessoa et F.A. Veloso (2003), « Evolução da Produtividade Total dos Fatores na Economia Brasileira: Uma Análise Comparativa », document non publié, Getúlio Vargas Foundation, Rio de Janeiro.
- Hoffmann, R. (2006), « Transferências de Renda e a Redução da Desigualdade n° Brasil e Cinco Regiões entre 1997 e 2004 », *Econômica*, vol. 8, pp. 55-81.
- Hussein, K.A. et L. de Mello (1999), « International Capital Mobility in Developing Countries: Theory and Evidence », *Journal of International Money and Finance*, vol. 18, pp. 367-81.
- IPEA (2006), *Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda n° Brasil*, IPEA, Brasília.
- IPEA (2008), *Política de Inovação Tecnológica n° Brasil*, IPEA, Brasília.
- OCDE (2005), *études économiques de l'OCDE : Brésil*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *études économiques de l'OCDE : Brésil*, OCDE, Paris.

- Paes de Barros, R., S. Franco et R. Mendonça (2007), « A Recente Queda da Desigualdade de Renda e o Acelerado Progresso Educacional Brasileiro da Última Década », *Document de travail*, n° 1304, IPEA, Brasília.
- Pesaran, M.H., Y. Shin et R.J. Smith (2001), « Bounds Testing Approaches to the Analysis of Level Relationships », *Journal of Applied Econometrics*, vol. 16, pp. 289-326.
- Silva Filho, T.N.T. (2001), « Estimando o Produto Potencial Brasileiro: Uma Abordagem de Função de Produção », *Document de travail*, n° 17, Banque centrale du Brésil, Brasília.
- Soares, S., R.G. Osório, F.V. Soares, M. Medeiros et E. Zepeda (2007), « Programas de Transferência Condicionada de Renda n° Brasil, Chile and Mexico: Impactos sobre a Desigualdade », *Document de travail*, n° 1293, IPEA, Brasília.
- Soares, S.S.D. (2008), « O Ritmo de Queda na Desigualdade n° Brasil é Adequado? Evidências do Contexto Histórico e Internacional », *Document de travail*, n° 1339, IPEA, Brasília.
- Souza Junior, J.R.C. et F.G. Jayme Junior (2004), « Constrangimentos ao Crescimento n° Brasil: Um Modelo de Hiatos (1970-2000) », *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 8, pp. 33-65.
- Souza Junior, J.R.C. (2005), « Produto Potencial: Conceitos, Métodos de Estimação e Aplicação à Economia Brasileira », *Document de travail*, n° 1130, IPEA, Brasília.
- Terra, M.C.T. (2003), « Credit Constraints in Brazilian Firms: Evidence from Panel Data », *Revista Brasileira de Economia*, vol. 57, pp. 443-64.

ANNEXE 1.A1

Actualisation du PIB potentiel du Brésil

La présente annexe actualise les estimations du PIB potentiel du Brésil proposées par de Mello et Moccero (2006) et de Mello (2008) en tenant compte des révisions apportées aux comptes nationaux en 2007. Dans un premier temps, la productivité totale des facteurs est calculée comme suit :

$$\ln(TFP)_t = \ln(Y_t) - 0.49\ln(\bar{K}_t) - 0.51\ln(\bar{L}_t), \quad (1.A1.1)$$

où Y_t désigne le PIB réel; $\bar{K}_t = \gamma_t K_t$ est le stock de capital corrigé du taux d'utilisation, où γ_t désigne un coefficient d'utilisation de la capacité installée, K_t ; $\bar{L}_t = (1 - u_t)\bar{F}_t$ désigne la main-d'œuvre corrigée du taux d'utilisation, où \bar{F}_t est la population active et u_t le taux de chômage déclaré; $\ln(\cdot)$ désigne le logarithme naturel et t est un indicateur temporel.

La part du capital dans le PIB est obtenue à partir des comptes nationaux et concorde avec les valeurs d'études antérieures (Silva Filho, 2001; Souza Junior et Jayme Junior, 2004; Souza Junior, 2005)*. En raison de modifications méthodologiques affectant les séries du chômage, le taux de chômage a été calculé comme $u_t = (1 - E_t)/\bar{F}_t$, où E_t est la population occupée (dans le secteur formel et informel). Enfin, le PIB potentiel est calculé comme suit : $\ln(Y_t^*) = \ln(TFP_t)^* + 0.49\ln(K_t^*) + 0.51\ln(L_t^*)$, (1.A1.2)

où $\ln(TFP_t)^*$ est la série PTF traitée par filtre HP et calculée selon l'équation 1.A1.1; $K_t^* = \bar{\gamma}_t K_t$, $\bar{\gamma}_t$ est la série traitée par filtre HP pour γ_t , représentant la variable auxiliaire de l'utilisation de capital non accélératrice de l'inflation (NAICU); et $L_t^* = (1 - \bar{u}_t)\bar{F}_t$, où \bar{u}_t est la série traitée par filtre HP pour u_t , représentant la variable auxiliaire du taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU). Les prévisions de $\ln(TFP_t)$, γ_t et u_t établies à l'aide d'un modèle autorégressif (AR) ont été calculées pour 2008-10 et utilisées pour estimer les tendances HP afin de réduire le plus possible le biais de fin de période associé au filtrage HP.

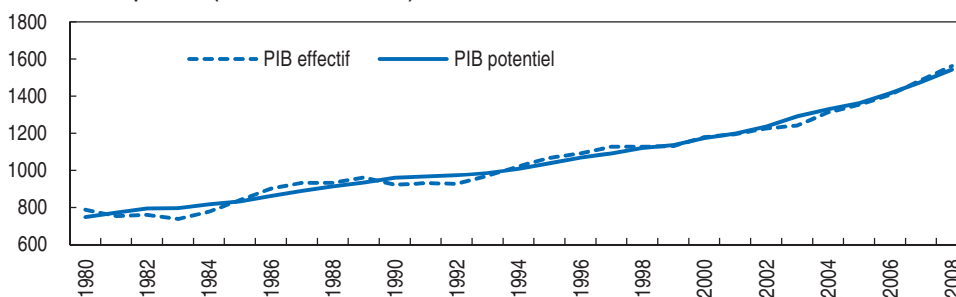
Les données annuelles sont utilisées dans les séries pour la période 1980-2005. Les séries sur la population active et la population occupée proviennent de l'IPEA pour les régions métropolitaines, le stock de capital physique est également repris de l'IPEA, en milliards de *reais* 1999; l'indice d'utilisation de la capacité installée provient de la Fondation Getúlio Vargas et le PIB est calculé par de l'IBGE.

* On peut avancer qu'une part de capital d'environ 50 % est élevée par rapport à la norme internationale. Cette situation tient principalement au fait que dans la balance des paiements du Brésil, les revenus des travailleurs pour compte propre et des travailleurs du secteur informel sont traités comme un revenu du capital. Un ratio capital/PIB de 40 % a été utilisé dans de récents exercices d'analyse causale de la croissance (Gomes et al., 2003).

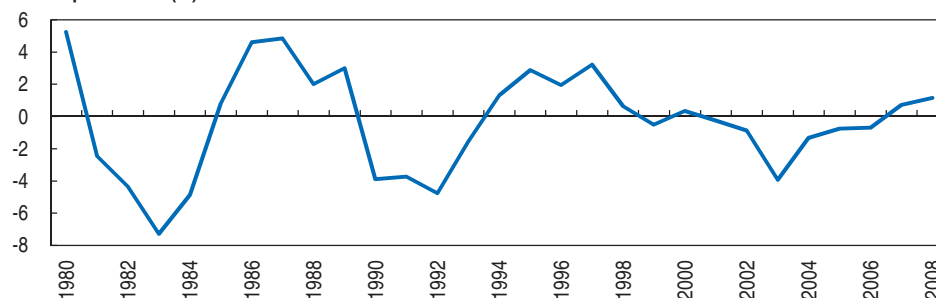
D'après ces calculs, la croissance du PIB potentiel a connu une accélération progressive jusqu'en 2008. La croissance tendancielle s'est établie à près de 3 % par an pendant les années 80. Elle a ralenti, revenant à peine 2 % par an en moyenne dans la première moitié des années 90, mais s'est ensuite progressivement redressée pour s'établir à près de 4.5 % en 2008. En conséquence, un écart de production positif est apparu en 2007, après plusieurs années d'écart de production, certes en baisse, mais négatif (graphique 1.A1.1). D'après les estimations, la décélération de l'accumulation de capital apparue fin 2008 et début 2009 du fait de la persistance de la crise économique et financière mondiale devrait entraîner une diminution de la croissance potentielle et la ramener à près de 4 % à court terme. Naturellement, il est particulièrement difficile d'estimer le niveau et le taux de croissance du PIB potentiel en période de forte décélération de l'activité économique et de l'investissement des entreprises.

Graphique 1.A1.1. **Croissance du PIB potentiel et de la PTF, 1985-2013**

A. PIB effectif et potentiel (milliards de *reais* 2000)



B. Écart de production (%)



Source : IBGE et calculs de l'OCDE.

ANNEXE 1.A2

Les déterminants de long terme de l'investissement

Cette annexe fait appel à une analyse de cointégration pour estimer les déterminants de long terme de l'investissement au Brésil. Les données empiriques ont été obtenues par la méthodologie de Pesaran, Shin et Smith (2001), qui permet de tester l'existence d'une équation d'investissement de long terme, que l'ensemble des déterminants de l'investissement contienne des séries stationnaires ou des séries intégrées.

Méthodologie et données

La méthodologie consiste à tester la cointégration à partir de la régression ARDL suivante : $\Delta I_t = c_0 + \pi_{II} I_{t-1} + \pi_{IX,X} X_{t-1} + \sum_i^{p-1} \alpha_i' \Delta z_{t-1} + \beta' \Delta x_t + v_t$, (1.A2.1)

où I_t est l'investissement, X_t un vecteur des déterminants de l'investissement, $z_t = (I_t, X_t)$, Δ l'opérateur de différences premières et v_t un terme d'erreur sous forme de bruit blanc.

L'ensemble de déterminants de l'investissement comprend le crédit total au secteur privé (C_t , déflaté par le déflateur du PIB, encours de fin de période), le taux de change (e_t , défini en *reais* nominaux par USD, moyenne des taux de vente et d'achat moyens de la période) et un taux d'intérêt (R_t , annualisé). Deux taux d'intérêt ont été utilisés : le taux d'intérêt (annualisé) à long terme fixé par l'État (TJLP), utilisé essentiellement pour les prêts à long terme de la banque nationale de développement (BNDES) et le taux fixe (prédéfini) appliqué aux fonds non affectés (taux moyen de la période annualisé). L'investissement est défini comme la formation brute de capital fixe (prix moyens de 1995, chaînés, non désaisonnalisés). Toutes les séries sont fournies par la banque centrale du Brésil (et l'IBGE pour les séries sur l'investissement) sur une base trimestrielle pour 1995 T1 à 2008 T2. Alors que l'encours de crédit et le taux d'intérêt mesurent la disponibilité et le coût des fonds extérieurs, le taux de change est inclus dans l'équation d'investissement en tant que variable représentative de l'incertitude macroéconomique globale.

Le test ADF-GLS d'Elliott-Rothemberg-Stock (résultats non présentés) a été utilisé pour tester la présence de racines unitaires dans les séries qui ne présentent pas de ruptures. Les longueurs de retard appropriées ont été sélectionnées à l'aide du critère de Schwartz, en partant de 10 retards au maximum. Ce test met en évidence des racines unitaires au niveau des séries sur le crédit et sur l'investissement (toutes exprimées sous forme logarithmique). En ce qui concerne le taux de change et le taux d'intérêt, qui contiennent des ruptures dans les données en niveau, le test LM de Lee et Strazicich a été appliqué. Le test montre que les séries relatives au TJLP (en logs) sont stationnaires en tendance autour de deux ruptures : 2000 T1 et 2003 T4. Une série modifiée a donc été calculée pour éliminer

la tendance et prendre en compte les ruptures dans les données initiales. Pour les autres séries, il existe de faibles preuves de la présence de racines unitaires en niveau lorsque les ruptures (une ou deux) sont prises en compte dans les données.

Tableau 1.A2.1. **Tests de cointégration et équations en niveau**¹
(Variable dépendante : I_t)

	TJLP		Taux prédéfini	
Équation en niveau				
C_t	0.38	***	0.43	***
	(0.001)		(0.006)	
R_t	-0.21	***	-0.14	***
	(0.047)		(0.017)	
e_t	-0.04	**	-0.14	***
	(0.017)		(0.018)	
Tests de cointégration				
$H_0 : \pi_{II} = 0$	-4.506		-5.612	
Limites (seuil de 1 %)	(-2.86, -3.78)		(-2.86, -3.78)	
$H_0 : \pi_{II} = 0$ et $\pi_{IX}, \chi = 0$	5.138		10.900	
Limites (seuil de 1 %)	(3.23, 4.35)		(3.23, 4.35)	
Tests de régression ARDL				
R^2 corrigé	0.40		0.62	
$\hat{\sigma}$	0.036		0.028	
$\chi^2_{SC}(1)$	3.71 (0.054)		0.26 (0.880)	
$\chi^2_N(2)$	0.77 (0.681)		1.08 (0.583)	
$\chi^2_{HET}(22)$	30.91 (0.098)		18.29 (0.689)	

1. Les erreurs-types sont indiquées entre parenthèses pour les équations en niveau. Les tests des hypothèses renvoient aux coefficients estimés par la régression ARDL (équation 1.A2.1). C_t , R_t et e_t désignent respectivement le crédit au secteur privé, le taux d'intérêt et le taux de change. $\hat{\sigma}$ désigne l'erreur-type de la régression. $\chi^2_{SC}(2)$, $\chi^2_N(2)$, et $\chi^2_{HET}(22)$ désignent respectivement le test LM de corrélation sérielle de Breusch-Godfrey, le test de normalité de Jarque-Bera et le test d'hétéroscédasticité de White (valeurs de p entre parenthèses). (***) indique la signification statistique au seuil de 1 %. L'échantillon concerne la période 1995T1-2008T2.

Source : Données de l'IBGE et de la banque centrale du Brésil et estimations de l'OCDE.

Résultats

Les tests de cointégration et les estimations des paramètres des équations en niveau sont présentés dans le tableau 1.A2.1. L'ordre des retards de l'équation à correction d'erreur a été sélectionné à l'aide du critère de Schwartz, et est apparu égal à un pour toutes les spécifications. Les statistiques issues du test de cointégration invalident clairement l'hypothèse nulle d'absence de relation en niveau, puisqu'elles sont supérieures à la limite supérieure critique définie pour les modèles à trois variables en X_t , sans tendance et avec une constante non restreinte au seuil de 5 % de signification¹. Enfin, les paramètres de la régression de la correction d'erreur indiquent que l'investissement réagit positivement à la disponibilité du crédit pour le secteur privé et négativement au taux d'intérêt, quel que soit le taux utilisé, et au taux de change nominal². Des tests diagnostiques supplémentaires ne révèlent ni corrélation sérielle, ni hétéroscédasticité dans les résidus, ni écarts par rapport à la normalité. En outre, les courbes de la somme cumulée des coefficients de régression et de la somme cumulée de leurs carrés montrent une stabilité des paramètres durant la période couverte par les données.

Les effets dynamiques de court terme sont présentés dans le tableau 1.A2.2. Les termes de correction d'erreur (dérivés des équations en niveau présentées dans le tableau 1.A2.1) sont de signe négatif et fortement significatifs, ce qui montre que l'ajustement vers l'équilibre à long terme est relativement rapide. Le caractère significatif des variations retardées de la variable dépendante plaide en faveur de l'irréversibilité des décisions d'investissement, qui affecte la dynamique à court terme des dépenses d'investissement. La disponibilité du crédit est un déterminant puissant de la dynamique d'investissement, qui est également influencée négativement par le coût des fonds (quel que soit le taux d'intérêt utilisé). Le taux de change a une incidence sur la dynamique de l'investissement avec un retard uniquement lorsque le taux d'intérêt utilisé est le taux prédéfini. Enfin, les modèles satisfont aux tests diagnostiques de corrélation sérielle dans les résidus, d'hétéroscédasticité due aux carrés des variables omises et de normalité.

Tableau 1.A2.2. **Régressions de correction d'erreur : effets dynamiques de court terme**¹
(Variable dépendante : ΔI_t)

	TJLP	Taux prédéfini
Constante	0.27 * (0.152)	0.36 *** (0.121)
ΔI_{t-2}	-0.44 *** (0.106)	-0.27 ** (0.104)
ΔC_t	0.30 *** (0.101)	0.29 *** (0.089)
ΔC_{t-1}	0.43 *** (0.111)	0.25 ** (0.095)
ΔC_{t-2}		-0.21 ** (0.101)
ΔR_t	-0.16 ** (0.064)	-0.11 ** (0.045)
$\Delta \theta_t$	-0.06 (0.057)	-0.08 (0.048)
$\Delta \theta_{t-2}$		-0.11 ** (0.049)
ECM_{t-1}	-0.52 ** (0.210)	-0.96 *** (0.200)
Adj. R ²	0.45	0.63
$\hat{\sigma}$	0.033	0.027
$\chi^2_{SC}(1)$	0.97 (0.615)	2.06 (0.357)
$\chi^2_N(2)$	0.40 (0.817)	0.70 (0.705)
$\chi^2_{HET}(22)$	17.55 (0.228)	12.88 (0.799)

1. Les erreurs-types sont indiquées entre parenthèses. C_t , R_t et e_t , désignent, respectivement, le crédit au secteur privé, le taux d'intérêt et le taux de change. Le terme de correction d'erreur (ECM_{t-1}) est calculé au moyen des équations en niveau figurant dans le tableau 1.A2.1. $\hat{\sigma}$ désigne l'erreur-type de la régression. $\chi^2_{SC}(2)$, $\chi^2_N(2)$ et $\chi^2_{HET}(22)$ désignent, respectivement, le test LM de corrélation sérielle de Breusch-Godfrey, le test de normalité de Jarque-Bera et le test d'hétéroscédasticité de White (valeurs de p entre parenthèses). (***), (**) et (*) indiquent la signification statistique au seuil de 1 %, 5 % et 10 % respectivement. L'échantillon couvre la période 1995T1-2008T2.

Source : Données de l'IBGE et de la Banque centrale du Brésil et estimations de l'OCDE.

Notes

1. Les résultats du test sont robustes si l'on effectue les régressions de correction d'erreur pour deux retards au lieu d'un.
2. Une variable muette a été introduite pour définir le régime de change en 1999 T1, mais elle n'a pas abouti à un coefficient statistiquement significatif et a par conséquent été omise.

ANNEXE 1.A3

Dynamique de la balance des opérations courantes brésilienne

Cette annexe estime l'impact des chocs exogènes affectant les dépenses publiques, l'investissement et les flux de trésorerie au niveau national, définis comme le PIB diminué des dépenses d'investissement et des dépenses publiques, sur la balance des opérations courantes. L'approche empirique retenue est celle de Ghosh (1995) et de Hussein et de Mello (1999).

Méthodologie

La méthodologie consiste à estimer un modèle vectoriel autorégressif (VAR) comme suit :

$$Z_t = \Pi Z_{t-1} + v_t \quad (1.A3.1)$$

où $Z_t = [y_t \ i_t \ g_t \ CA_t]$, avec y_t , i_t , g_t , et CA_t désignant, respectivement, le PIB, l'investissement (formation brute de capital fixe), la consommation publique et le solde courant; Π est la matrice de transition du modèle VAR et v_t est un terme d'erreur sous forme de bruit blanc.

La matrice d'erreur peut être décomposée en $\Pi = \alpha\beta'$, où $\alpha = [\alpha_y \ \alpha_i \ \alpha_g \ \alpha_{CA}]$ désigne la vitesse d'ajustement à l'équilibre et $\beta' = [\beta_y \ \beta_i \ \beta_g \ \beta_{CA}]'$ est le vecteur des coefficients de long terme. L'hypothèse selon laquelle les flux de capitaux réagissent à un comportement de lissage de la consommation suppose que les variations de la production, de l'investissement et des dépenses publiques soient endogènes au solde courant. Cette condition peut être testée en imposant la restriction suivante aux coefficients du VAR dans l'équation de la balance des opérations courantes : $\alpha = [1 \ -1 \ -1 \ 0]$.

L'analyse de la décomposition de la variance est réalisée à l'aide de la forme réduite du modèle VAR à tendance commune dans l'équation (1.A3.1) :

$$\Delta Z_t = A(L) v_t, \quad (1.A3.2)$$

où Δ est l'opérateur de différences premières et $A(L)$ une matrice au carré de polynômes décalés.

La technique consiste à orthogonaliser les résidus du VAR selon la méthode de Cholesky en les décomposant en autant de séries temporelles orthogonales que de variables endogènes dans le VAR.

Données

Les données des comptes nationaux sont fournies sur une base trimestrielle par l'IBGE. Les séries utilisées sont le PIB (prix moyens de 1995, chaînés, non désaisonnalisés),

la formation brute de capital fixe et la consommation publique. Le solde courant (fourni par la banque centrale du Brésil) est exprimé en *reais* et est déflaté par le déflateur du PIB.

Le solde courant ne présente pas de racines unitaires en niveau, tandis que l'hypothèse nulle de stationnarité en tendance n'a pas pu être rejetée pour le PIB, la formation brute de capital fixe et les dépenses publiques avec le test d'Elliott-Rothemberg-Stock (résultats non présentés). Les longueurs de retard appropriées ont été sélectionnées à l'aide du critère de Schwartz, en partant de 10 retards au maximum. Les résidus sont apparus normaux. Il est ressorti des résultats des tests de racines unitaires que les séries devaient être incluses dans le VAR en niveaux.

Résultats

Les VAR ont été estimés avec 5 retards (selon les critères de Akaike, Schwartz et Hannan-Quinn) pour des échantillons antérieurs et postérieurs au premier trimestre 1999, c'est-à-dire avant et après la mise en flottement du *real*. Les résultats de l'analyse de la décomposition de la variance, indiqués dans le tableau 1.A3.1, montrent que le solde

Tableau 1.A3.1. Décomposition de la variance de l'erreur de prévision

Réactions de CAT aux chocs exogènes affectant la production, l'investissement et la consommation publique

Retards	Chocs exogènes en :						E.T.	
	y_t		i_t		g_t		Après 1999T1	Avant 1999T1
	Après 1999T1	Avant 1999T1	Après 1999T1	Avant 1999T1	Après 1999T1	Avant 1999T1		
1	0.01 (3.730)	6.31 (9.674)	16.17 (10.785)	16.96 (11.261)	4.27 (5.606)	6.73 (7.647)	1.09	1.30
2	6.64 (10.560)	29.96 (17.134)	19.78 (11.837)	8.77 (9.638)	5.48 (7.234)	6.51 (10.339)	1.70	2.45
3	5.11 (9.917)	25.88 (15.619)	29.08 (13.590)	10.78 (9.963)	5.64 (7.726)	16.48 (11.966)	2.22	2.66
4	6.48 (11.950)	29.92 (15.164)	34.86 (14.612)	10.23 (9.941)	6.77 (8.621)	15.95 (12.375)	2.45	2.90
5	12.33 (14.589)	30.27 (15.513)	37.35 (15.305)	10.35 (9.239)	5.40 (8.145)	17.57 (12.428)	2.67	3.33
6	17.21 (17.056)	34.80 (15.011)	40.36 (16.128)	7.76 (10.423)	5.70 (8.028)	14.09 (12.382)	2.83	3.59
7	16.66 (17.901)	33.03 (15.022)	38.83 (15.629)	7.65 (10.523)	4.72 (8.744)	16.52 (12.872)	3.08	3.89
8	20.62 (19.487)	35.87 (15.847)	36.87 (15.721)	7.31 (10.814)	4.77 (8.976)	15.94 (13.298)	3.33	4.12
9	22.90 (20.027)	31.92 (14.657)	35.09 (15.410)	6.44 (11.434)	4.40 (9.336)	16.54 (12.724)	3.68	4.54
10	26.40 (21.132)	31.01 (16.439)	33.82 (15.554)	6.47 (11.430)	5.96 (9.828)	16.08 (13.673)	3.99	4.71

Note : Les erreurs-types calculées à l'aide de la méthode de Monte-Carlo sont indiquées entre parenthèses. L'échantillon couvre la période allant du premier trimestre 1991 au deuxième trimestre 2008.

Source : Données de l'IBGE et de la banque centrale du Brésil et estimations de l'OCDE.

courant a été particulièrement sensible aux chocs sur l'investissement depuis le flottement du *real*. Les chocs affectant l'investissement expliquent 30 % de la variation du solde courant trois trimestres après, proportion qui augmente de façon continue pour atteindre environ 40 % après six ou sept trimestres avant de retomber vers la fin de l'horizon d'estimation, qui est de 10 trimestres. Les chocs affectant la consommation publique

expliquent également les variations du solde courant, mais leurs effets sont plus concentrés en début de période. Ils expliquent environ 8 % des variations du solde courant durant les six trimestres qui suivent le choc, proportion qui diminue ensuite progressivement jusqu'à 7 % 10 trimestres après le choc. Au cours de la période antérieure au premier trimestre 1999, les chocs affectant la consommation publique expliquent environ 16 à 18 % de la variation du solde courant durant les 3 à 5 trimestres suivant le choc. En revanche, les chocs affectant le revenu ont un pouvoir explicatif un peu plus fort sur le long terme, représentant près d'un tiers de la variation du solde courant après 10 trimestres.

ANNEXE 1.A4

Progrès des réformes structurelles

Cette annexe dresse un bilan des avancées réalisées en matière de réforme structurelle au regard des recommandations figurant dans l'*Étude économique 2006* (OCDE, 2006).

Recommandations de l' <i>Étude économique 2006</i>	Mesures prises
CONSOLIDER L'AJUSTEMENT MACROÉCONOMIQUE	
AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'AJUSTEMENT BUDGÉTAIRE	
Introduire de nouvelles modifications des paramètres du système de sécurité sociale; redéfinir le plafond de dépenses en termes nominaux, et non par rapport au PIB; réduire l'affectation des recettes et éliminer les planchers globaux de dépenses; prolonger le mécanisme de retenue d'une partie des dépenses affectées à l'échelon fédéral (DRU); uniformiser les taux et assiettes de la TVA imposée par les États (ICMS) dans tous les États.	Un projet visant à plafonner les hausses annuelles des dépenses salariales à 1.5 point de pourcentage de plus que l'inflation de l'année précédente est en attente d'approbation par le Congrès. En 2007, le DRU a été prolongé jusqu'en 2011. Un projet de loi visant à uniformiser les taux et assiettes de l'ICMS a été soumis au Congrès en 2008.
RENFORCER LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	
Promouvoir la création d'instruments de couverture des placements en titres à échéance longue; continuer de réduire l'endettement public extérieur; examiner la possibilité de fixer des objectifs pour le solde budgétaire général (nominal).	Des mesures sont actuellement prises pour émettre des titres de référence et effectuer des opérations d'échange entre des titres à court terme et des instruments de dette à plus long terme. Un programme de remboursement anticipé a été mis en place pour la gestion de la dette extérieure, permettant une forte réduction de l'endettement public.
AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE	
Libéraliser progressivement le crédit administré et les règles appliquées aux banques en matière de réserves obligatoires; à terme, abaisser l'objectif d'inflation et réduire la marge de tolérance.	Les normes relatives aux réserves obligatoires ont été assouplies pour plusieurs types de dépôts entre septembre et décembre 2008 afin d'accroître la liquidité (ces mesures sont présentées dans le corps du texte).
STIMULER L'INNOVATION	
RENFORCER LES CONDITIONS CADRES DE L'INNOVATION	
Alléger la fiscalité nationale qui pèse sur les biens d'équipement et les biens technologiques; éliminer progressivement les droits d'importation appliqués aux biens d'équipement et aux produits intermédiaires.	L'impôt fédéral (IPI) a été allégé sur les produits industriels et les opérations financières liées au crédit à l'innovation (BNDES, FINEP et FINAME). Les dispositions relatives à l'amortissement accéléré ont été prolongées jusqu'en 2010 pour le paiement de l'impôt sur les sociétés (CSLL). Les droits d'importation applicables à certains biens d'équipement ont été réduits.
FACILITER LE DÉPÔT DE BREVETS	
Prendre des mesures pour réduire le nombre de dossiers de demande de dépôt de brevet ou d'enregistrement de marque actuellement en instance à l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI).	L'INPI a fait l'objet d'une restructuration, passant notamment par le recrutement de personnel, destinée à améliorer l'enregistrement des brevets.

Recommandations de l'Étude économique 2006	Mesures prises
REMÉDIER AUX PROBLÈMES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	
Garantir une meilleure adéquation entre les programmes et les besoins du marché; mettre à jour les fonds documentaires des bibliothèques et diffuser plus largement les équipements TIC; utiliser les indicateurs de résultats des élèves pour imposer des conditions d'agrément plus rigoureuses aux établissements privés; instaurer des programmes associant enseignement général et enseignement professionnel au niveau du deuxième cycle de l'enseignement secondaire; enrichir l'offre de programmes d'enseignement postsecondaire courts.	Les résultats des élèves (évalués à l'aide du test normalisé ENADE) sont utilisés, bien que modestement, pour diminuer le nombre d'inscrits dans les cours où les résultats sont faibles. Le réseau d'instituts fédéraux de technologie (CEFET) est progressivement enrichi (passant de 150 à 350 institutions) afin d'améliorer l'accès à des programmes qui associent enseignement général et enseignement professionnel au niveau du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et d'augmenter l'offre de programmes d'enseignement postsecondaire courts.
AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE DU SOUTIEN PUBLIC	
Réaliser des études d'impact régulières sur les instruments existants; orienter le soutien des fonds sectoriels vers des projets horizontaux faisant appel à des financements de contrepartie des entreprises; mettre en place d'autres mécanismes de soutien, comme le partage des risques, les subventions de contrepartie et les prêts bonifiés, qui sont sans doute plus adaptés aux nouvelles entreprises; faire davantage jouer la concurrence dans l'affectation des fonds sectoriels en accordant moins de place à l'affectation régionale et sectorielle.	Une évaluation des politiques d'innovation technologique a été réalisée par l'IPEA en 2008.
AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE DES INSTRUMENTS FISCAUX	
Réaliser des études d'impact périodiques des instruments fiscaux existants, y compris ceux qui couvrent la zone franche de Manaus; exonérer de l'impôt sur le revenu les plus-values découlant de la vente de parts de sociétés de capital-risque.	Aucune mesure n'a été prise.
RENFORCER LE SYSTÈME NATIONAL D'INNOVATION	
Favoriser la coopération entre les organismes de promotion des activités scientifiques et techniques et de l'innovation au niveau fédéral et au niveau des États; assigner au CGEE un rôle consultatif précis en matière de planification à long terme.	Un programme (<i>Política de Desenvolvimento Produtivo</i> , PDP) lancé en 2008 mais pas encore complètement mis en œuvre vise notamment à encourager les synergies entre le secteur privé et divers organismes publics responsables de la politique d'innovation.
ACCROÎTRE L'UTILISATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE	
FAVORISER L'ACTIVITÉ DES FEMMES	
Améliorer l'accès aux services de garde d'enfant et à l'enseignement préscolaire; passer progressivement de la journée de classe à temps partiel à la journée à plein-temps.	FUNDEB, le mécanisme qui finance l'éducation au niveau infranational, couvre désormais l'enseignement préscolaire.
RÉDUIRE LE CHÔMAGE	
Faire une plus large place aux mesures d'activation dans le cadre des politiques actuelles; imposer aux bénéficiaires de l'assurance chômage de participer à des programmes d'activation au terme d'un certain délai.	Des programmes de formation professionnelle sectoriels (construction, pétrole et gaz, tourisme, etc.) ont été créés dans le cadre de <i>Bolsa Família</i> et du PAC (programme d'accélération de la croissance) pour intégrer de manière plus efficace les politiques d'activation aux politiques sociales mises en place par l'État.
DÉCOURAGER LA RETRAITE ANTICIPÉE ET L'INACTIVITÉ POUR CAUSE D'INCAPACITÉ OU DE MALADIE	
Poursuivre la réforme du système de retraite; améliorer le système de contrôle des prestations d'invalidité et d'assurance-maladie.	Les contrôles administratifs ont été renforcés pour diverses prestations de sécurité sociale/d'aide sociale.
S'ATTAQUER AU PROBLÈME DU TRAVAIL INFORMEL	
Réduire les cotisations de sécurité sociale sur les bas salaires; augmenter les taux de rendement des comptes du FGTS et éliminer progressivement l'indemnité de cessation d'emploi en cas de licenciement abusif.	Les contrôles administratifs relatifs au système FGTS (régime d'assurance contre la perte d'emploi) ont été renforcés en partenariat avec les bureaux régionaux du travail et de l'emploi. Un régime de sécurité sociale simplifié visant à réduire les cotisations sociales des travailleurs non salariés a été introduit en 2007.
RENFORCER L'ATTRAIT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	
Développer la formation professionnelle tout en l'intégrant au deuxième cycle de l'enseignement secondaire; créer un système national de certification des compétences; envisager la possibilité de remplacer le système actuel de financement direct des organismes prestataires par un système de chèques-formation afin de favoriser la contestabilité du système « S ».	Un programme (<i>Projovem Trabalhador</i>) de formation professionnelle pour les jeunes a été mis en place en 2008. Les efforts de mise en place d'une réglementation sur l'accréditation des prestataires de formation professionnelle à travers une coopération technique entre le ministère du Travail et l'organisme chargé de la normalisation et de la qualité industrielle ont été renforcés en 2008 (INMETRO).

Chapitre 2

Recueillir les fruits de la consolidation macroéconomique

Malgré les problèmes que pose actuellement la crise financière et économique mondiale, l'ajustement macroéconomique en cours continue de porter ses fruits. La réalisation des objectifs d'excédent budgétaire primaire a permis de faire baisser le ratio dette publique/PIB depuis 2003. La gestion prudente de la dette a réduit le risque de refinancement et la vulnérabilité extérieure. L'orientation anticipative de la politique monétaire dans un cadre d'action qui conjugue ciblage de l'inflation et taux de change flexible a permis de ramener l'inflation à un niveau raisonnable et de moins en moins instable, tout en ancrant les anticipations autour des objectifs annoncés. Le crédit, toujours insuffisant dans le passé, a commencé à progresser vigoureusement en 2003, sous l'effet de conditions favorables sur le marché, d'un assouplissement de la politique monétaire et d'innovations financières ayant ouvert plus largement l'accès des prêts bancaires à la population défavorisée. Un nouvel assouplissement monétaire serait peut-être possible en 2009-10, suivant le rythme et la vigueur de la reprise, mais une action budgétaire anticonjoncturelle appelant des mesures discrétionnaires supplémentaires en réponse à la crise mondiale serait inopportune, à moins que l'activité ne fléchisse encore sensiblement, car elle accentuerait la pression sur les marchés de capitaux à un moment où le crédit au secteur privé se raréfie. Un problème déjà ancien continue de se poser dans le domaine budgétaire : il est indispensable d'enrayer la montée des dépenses pour augmenter les crédits budgétaires en faveur d'investissements publics propices à la croissance et réduire la pression fiscale à moyen terme. Une nouvelle expansion des circuits financiers devrait aussi figurer en bonne place dans le programme de réforme structurelle des autorités. À cet égard, il serait souhaitable d'éliminer progressivement les coefficients de réserves obligatoires applicables aux banques, qui ont commencé à être assouplis dans le cadre des mesures prises pour renforcer les liquidités face à la crise mondiale, de même que les opérations de crédit administré.

Le Brésil continue de progresser sur la voie de la consolidation macroéconomique, condition indispensable d'une croissance durable. Tous les objectifs d'excédent budgétaire primaire ont été atteints depuis 1999, date où ils ont été fixés pour la première fois après l'abandon du régime de change administré et l'adoption d'un système de ciblage de l'inflation comme cadre institutionnel de la politique monétaire. Le respect de cette règle budgétaire a permis de réduire la dette publique nette par rapport au PIB, l'endettement public ayant considérablement augmenté à la suite de la dépréciation du real, provoquée par le changement de régime de change, et son retour aux niveaux d'avant 1999. Le régime monétaire en place depuis dix ans a été renforcé et fonctionne de manière satisfaisante : les anticipations d'inflation se sont stabilisées autour des objectifs et la flexibilité du système de change protège l'économie contre les chocs extérieurs comme la crise financière et économique actuelle. Le crédit avait connu une forte expansion avant la crise, surtout le crédit aux particuliers, un secteur du marché traditionnellement délaissé.

La principale idée mise en avant dans le présent chapitre est que la politique macroéconomique doit rester prudente pour favoriser une croissance plus rapide et durable. Des mesures appropriées ont été prises pour renforcer les liquidités en réponse à la crise (voir le chapitre 1) et l'assouplissement de la politique monétaire se poursuit. Mais de nouvelles mesures budgétaires discrétionnaires seraient déconseillées, à moins que l'activité ne fléchisse de façon beaucoup plus prononcée que prévu. De plus, il faudra régler certains problèmes structurels à moyen terme pour renforcer le cadre d'action macroéconomique. Comme le recommandaient les *Études* précédentes, la politique budgétaire devrait viser à endiguer la hausse des dépenses publiques courantes par rapport au PIB, qui semble à présent se stabiliser au niveau fédéral, en partie du fait de la forte croissance de ces dernières années. Cela permettrait un rééquilibrage des dépenses en faveur d'investissements propices à la croissance et de nouveaux allègements de la fiscalité. En ce qui concerne la politique monétaire, la suppression progressive du crédit administré et des normes de réserves obligatoires applicables aux banques, qui ont commencé à être assouplies en réponse à la crise mondiale, serait également bienvenue afin de favoriser l'expansion des circuits financiers.

Politique budgétaire

Évolution récente

La gestion des finances publiques continue d'être guidée par une règle budgétaire. Des objectifs annuels d'excédent budgétaire primaire ont été instaurés en 1999 pour le secteur public consolidé en tant que partie intégrante d'un nouveau cadre institutionnel de politique budgétaire après l'abandon du régime de change fixe. Ces objectifs reposaient eux-mêmes sur des sous-objectifs distincts pour l'administration centrale et les entreprises fédérales, et sur le résultat attendu des administrations régionales (États et communes) et leurs entreprises. Ils ont été révisés au fil des ans de manière à assurer la viabilité de la dette publique et ont toujours été atteints (tableau 2.1). Pour 2007-08,

Tableau 2.1. **Objectifs et résultats budgétaires, 1999-2012**
En pourcentage du PIB

	Excédent budgétaire primaire consolidé	
	Objectif ¹	Résultat
1999	3.1	3.2
2000	3.4	3.5
2001	3.35	3.6
2002	3.75	3.9
2003	4.25	4.3
2004	4.5	4.6
2005	4.25	4.8
2006	4.25	4.3
2007	3.8 ²	3.9
2008	3.8	4.1 ³
2009	2.5 ⁴	3.3 ⁵
2010-12	3.3 ⁶	..

1. Les objectifs sont ceux fixés pour l'administration centrale et ses entreprises publiques dans les lois d'orientation budgétaire, ainsi que le résultat attendu pour les administrations régionales (États et communes) et leurs entreprises publiques. Lorsque les objectifs ont été modifiés en cours d'année, c'est le plus récent qui est pris en compte.
2. L'objectif était initialement fixé à 4.25 % du PIB mais il a été ramené à 3.8 % après une révision des comptes nationaux qui s'est traduite par une hausse du PIB nominal d'environ 11 %.
3. Non compris une injection de capital de 0.5 % du PIB dans le Fonds souverain.
4. L'objectif était initialement fixé à 3.8 % du PIB, mais il a été révisé en baisse pour tenir compte notamment de l'exclusion de Petrobras de l'agrégat du secteur public.
5. Flux cumulés sur 12 mois jusqu'à fin mars (Petrobras inclus).
6. L'objectif était initialement fixé à 3.8 % du PIB, mais il a été révisé pour tenir compte de l'exclusion de Petrobras de l'agrégat du secteur public.

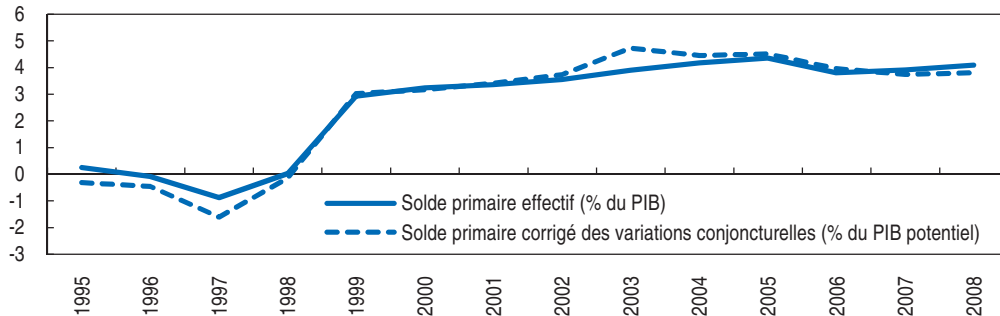
Source : Trésor national.

l'objectif d'excédent était fixé à 3.8 % du PIB, soit un niveau équivalent aux 4.25 % du PIB initialement visés en 2005 si l'on tient compte de la révision en hausse du PIB nominal annoncée en 2007. Il a été largement dépassé en 2008, ce qui a permis une injection de capital pour l'équivalent de 0.5 % du PIB dans un fonds souverain créé en fin d'année (chapitre 4). L'objectif a ensuite été ramené à 2.5 % pour 2009 et fixé à 3.3 % du PIB pour 2010-12 en prévision des effets des stabilisateurs automatiques sur le budget et des mesures anticonjoncturelles liées à la crise financière en 2009, ainsi que de la non-comptabilisation, à partir de 2009, de la compagnie pétrolière nationale Petrobras dans l'agrégat du secteur public (voir plus loin).

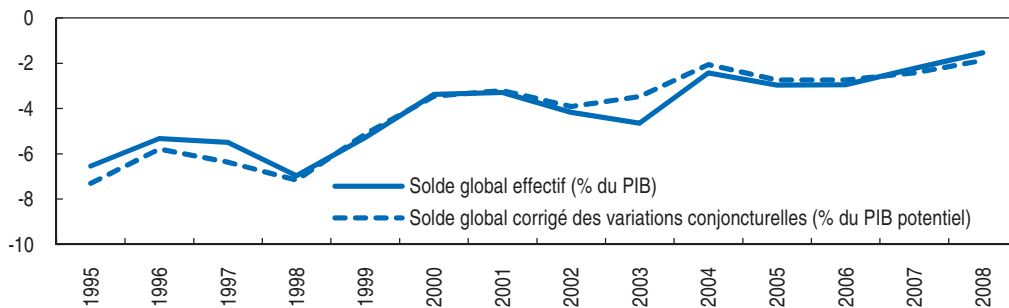
Jusqu'en 2008, la situation budgétaire a bénéficié d'augmentations conjoncturelles et discrétionnaires des recettes. D'après les élasticités estimées par de Mello et Moccero (2006) pour l'impôt sur les personnes physiques, l'impôt sur les sociétés et les cotisations de sécurité sociale, par rapport au cycle économique, les augmentations conjoncturelles des recettes ont contribué à la réalisation des objectifs budgétaires en 2007-08, période durant laquelle on estime que l'écart de production était positif (graphique 2.1). Des mesures discrétionnaires ont aussi accru les recettes en 2008, notamment une hausse des impôts sur certaines opérations financières visant à compenser en partie les pertes liées au non-renouvellement de la taxe sur les débits bancaires (CPMF) à la fin de 2007. Enfin, des facteurs ponctuels, comme une augmentation exceptionnelle du nombre de sociétés cotées en bourse en 2006-07, due à des conditions financières favorables, ont

Graphique 2.1. **Solde budgétaire effectif et corrigé des variations conjoncturelles, 1995-2008**

A. Solde primaire effectif et corrigé des variations conjoncturelles



B. Solde global effectif et corrigé des variations conjoncturelles



Source : Banque centrale du Brésil, Trésor national, IBGE et estimations de l'OCDE.

encore amélioré la performance budgétaire, en l'occurrence grâce à des rentrées fiscales supplémentaires au titre de l'impôt sur les plus-values.

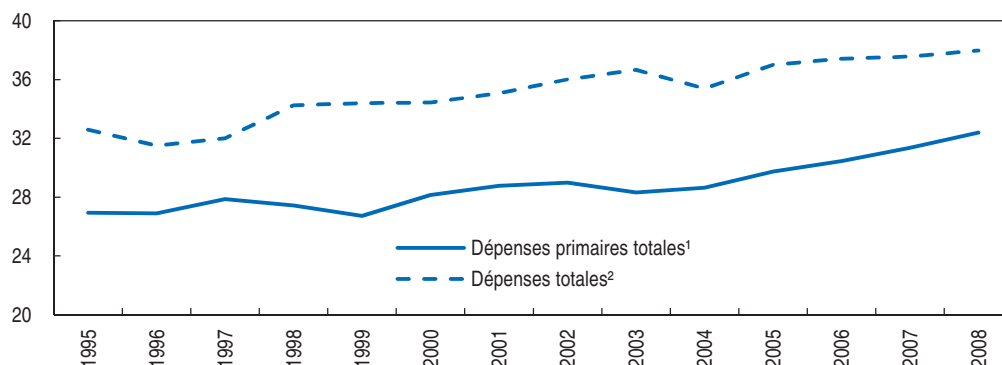
Sous l'effet conjugué des mesures de soutien budgétaire annoncées à ce jour et du jeu des stabilisateurs automatiques, l'excédent du budget primaire consolidé devrait être inférieur à l'objectif de 2,5 % du PIB fixé pour 2009 (chapitre 1). Les autorités n'ont pas renoncé à cet objectif, mais l'excédent pourrait descendre jusqu'à 2 % du PIB en 2009 sans que la règle budgétaire soit enfreinte. En effet, une clause d'ajustement – instaurée en 2005 mais jamais appliquée jusqu'ici – permet d'utiliser l'excédent budgétaire primaire à hauteur de 0,5 % du PIB pour financer les investissements publics prévus dans le Programme pilote d'investissement (PPI), c'est-à-dire toute une série de programmes de développement des infrastructures censés avoir une forte rentabilité sociale. Outre ce dispositif, une perte de recettes conjoncturelle inférieure ou égale à 0,5 % du PIB pourrait être financée par un transfert du fonds souverain au Trésor fédéral, sachant que la première injection de capital dont le fonds a bénéficié a été comptabilisée en charges en 2008.

Les pressions qui commencent à s'exercer du côté des dépenses vont peser sur le budget fédéral. Les dépenses de personnel ont constamment augmenté par rapport au PIB entre le milieu de 2004 et le début de 2008, après une période de baisse qui avait commencé en 2003 (graphique 2.2). La contraction des dépenses de personnel s'explique en grande partie par une hausse de l'inflation au début de la première administration Lula (2003-06), suite à une forte dépréciation du taux de change avant l'élection présidentielle de 2002, et par la modération des salaires nominaux dans le contexte de l'assainissement budgétaire,

Graphique 2.2. Évolution des dépenses

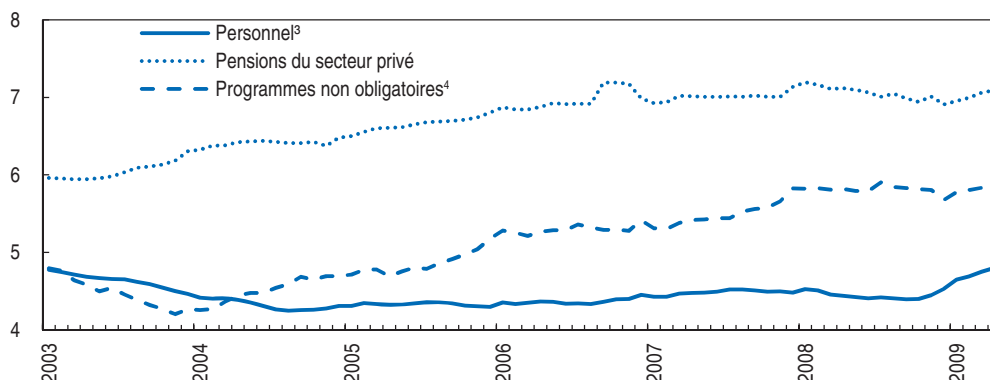
En pourcentage du PIB

A. Dépenses des administrations publiques, 1995-2008



B. Principales dépenses fédérales, 2003-09

% du PIB, flux sur 12 mois



1. Recettes fiscales moins excédent budgétaire primaire des administrations publiques.
2. Recettes fiscales plus solde budgétaire (nominal) général des administrations publiques.
3. Comprend les retraites des fonctionnaires.
4. Correspond à la catégorie « autres dépenses courantes et en capital » dans les documents budgétaires brésiliens et comprend certaines dépenses obligatoires au titre des prestations d'aide sociale versées sous conditions de ressources aux personnes âgées et aux handicapés (RMV et LOAS).

Source : IPEA (IPEADATA), Trésor fédéral.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652121845100>

qui a rogné les traitements des fonctionnaires en valeur réelle. Mais les dépenses de personnel vont de nouveau s'orienter à la hausse dans les prochaines années étant donné les changements de grande ampleur dans les profils de carrière et les hausses de salaires qui ont été annoncés en 2008 et dont une partie seulement a été jusqu'à présent appliquée. En ce qui concerne les pensions versées aux travailleurs du secteur privé, les dépenses fédérales au titre de ces programmes ont commencé à se stabiliser par rapport au PIB en 2007-08. En outre, le déficit du système de sécurité sociale a diminué, à la faveur essentiellement d'une croissance vigoureuse et de la création d'emplois dans le secteur formel qui en a résulté. Comme on l'a noté dans les précédentes *Études*, les dépenses de protection sociale, qui comprennent à la fois les pensions et les programmes d'aide sociale, représentent déjà environ 12 % du PIB, ce qui est beaucoup compte tenu de la structure démographique et du niveau de revenu du Brésil. Enfin, les dépenses d'équipement ont

elles aussi augmenté, en partie du fait de la mise en œuvre des projets de développement des infrastructures contenus dans le PAC, programme d'accélération de la croissance lancé en janvier 2007. L'investissement public et certains dispositifs de protection sociale, notamment les garanties de ressources en faveur des personnes âgées et des handicapés, comptent pour une large part des dépenses fédérales non obligatoires.

L'endettement public continue de baisser. Le ratio dette nette du secteur public consolidé/PIB a reculé d'environ 20 points de pourcentage sur la période 2002-08, après avoir culminé à 56 % en septembre 2002 (graphique 2.3). Cette réduction progressive tient essentiellement au fait que les objectifs d'excédent budgétaire ont été constamment atteints, mais la dépréciation du real dans la seconde moitié de 2008 y a aussi contribué (tableau 2.2). Conformément à leurs plans annuels de gestion de la dette, les autorités ont réduit le volume de titres assortis de taux d'intérêt variables. Du coup, la part des obligations à taux fixe dans l'encours de la dette négociée avoisine aujourd'hui 30 %, contre moins de 5 % au premier semestre 2003. Parallèlement, les titres indexés sur le taux de change ou libellés en monnaies étrangères ont été liquidés et, suite à l'émission de contrats d'échange de devises et à l'accumulation de réserves de change par la banque centrale, le secteur public s'est retrouvé en position de créancier net en devises au début de 2008. Désormais, le ratio dette nette/PIB diminue donc dès que le real se déprécie; de fait, si ce ratio a baissé vers la fin de 2008, c'est essentiellement à cause de la forte dépréciation du taux de change qui s'est produite à partir du mois de septembre, lorsque la crise mondiale s'est aggravée.

Il y a déjà plusieurs années qu'il est question de sortir la compagnie pétrolière Petrobras des comptes nationaux. Pour les autorités, le fait de figurer dans le budget consolidé constitue un handicap pour cette entreprise qui ne peut ni investir ni poursuivre ses objectifs commerciaux sans tenir compte des priorités du gouvernement en matière de politique budgétaire. On estime aussi qu'une entreprise publique qui est financièrement indépendante de l'État et qui se plie aux mêmes exigences que ses homologues du secteur privé en matière de gouvernement d'entreprise (Petrobras est cotée en bourse au Brésil et à l'étranger) devrait être en mesure de poursuivre ses propres objectifs et d'affronter la concurrence sur un pied d'égalité avec les autres acteurs mondiaux. Du point de vue de la gestion du budget, ne pas prendre en compte Petrobras dans le calcul de l'objectif budgétaire se traduirait non seulement par un excédent primaire consolidé plus faible, mais aussi par un niveau d'endettement public un peu plus élevé, étant donné que l'entreprise a un actif net de l'ordre de 2.5 % du PIB.

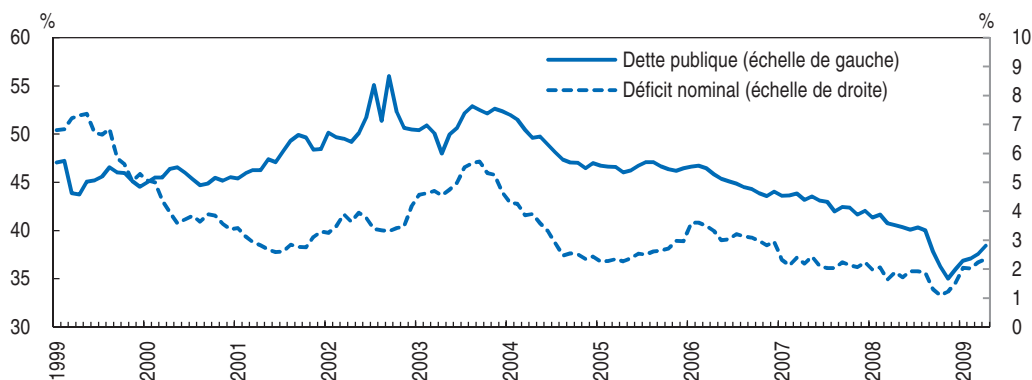
Questions à examiner

Les rigidités à la baisse présentes dans le budget font qu'il est particulièrement difficile de réduire les engagements de dépenses. Comme indiqué dans les précédentes Études, les finances publiques sont sensibles à la politique du salaire minimum, qui pèse sur les dépenses au titre des prestations de retraite et d'aide sociale, étant donné que la pension minimum ne peut être inférieure au salaire minimum. En l'absence de plafonnement, les revalorisations du salaire minimum et de la pension minimum peuvent être supérieures à l'inflation et le gouvernement est tenu de procéder chaque année à des ajustements nominaux pour préserver la valeur de ces minima en termes réels. En vertu d'un accord passé entre le gouvernement et les syndicats en 2007, la valeur nominale du salaire minimum devrait être fixée annuellement sur la base du taux d'inflation et du taux de croissance du PIB réel de l'année précédente. Si cet accord, qui n'est pas sanctionné par

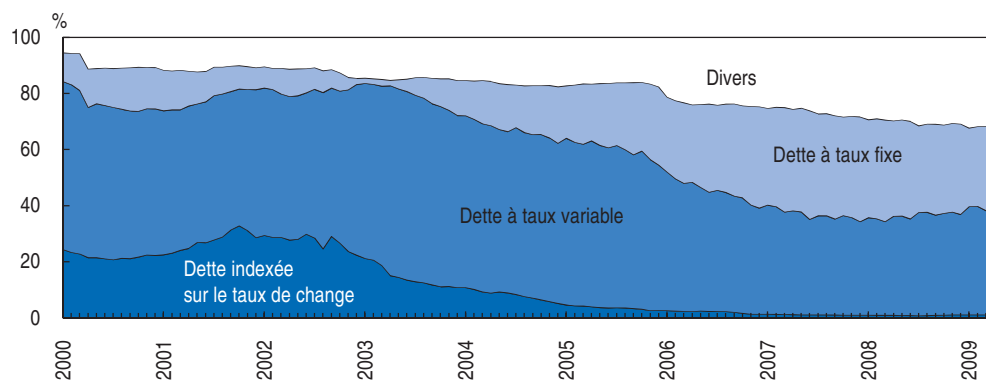
Graphique 2.3. **Évolution de l'endettement public**

Secteur public consolidé, en pourcentage du PIB, encours de la dette en fin de période


A. Solde budgétaire et endettement net, 1999-2009



B. Composition de la dette publique, 2000-09



Source : Trésor fédéral.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652126051737>Tableau 2.2. **Décomposition de la dette publique, 2003-08**Secteur public consolidé, en pourcentage du PIB¹

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dette nette consolidée	52.4	47.0	46.5	44.0	42.0	35.8
Décomposition de la variation annuelle	1.9	-5.4	-0.5	-2.4	-2.0	-6.2
Croissance du PIB nominal	0.0	-7.5	-2.6	-5.1	-5.0	-3.5
Besoin de financement du secteur public	4.5	2.3	2.9	2.9	2.1	1.5
Excédent primaire	-3.8	-4.0	-4.3	-3.7	-3.7	-4.0
Paiements d'intérêts	8.3	6.3	7.3	6.6	5.8	5.4
Ajustements de change	-3.7	-0.8	-0.8	-0.2	1.1	-3.3
Dette indexée sur le taux de change	-1.3	-0.2	-0.2	-0.1	-0.1	0.1
Dette en devises	-2.4	-0.6	-0.6	-0.1	1.2	-3.4
Autres ajustements de change	1.0	0.4	-0.1	0.1	-0.1	-0.9
Engagements antérieurs	0.0	0.3	0.2	0.0	0.0	0.0
Privatisations	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0

1. PIB calculé aux prix de fin de période.

Source : Banque centrale du Brésil.

la loi, a le mérite de rendre plus prévisible l'évolution du salaire minimum, il aggrave en revanche les rigidités à la baisse des dépenses publiques. La valeur réelle du salaire minimum ayant été augmentée à plusieurs reprises au fil des ans, les pensions des travailleurs du secteur privé représentent déjà environ un tiers des dépenses primaires publiques. Il sera donc de plus en plus difficile pour le gouvernement, si cette charge s'alourdit encore, de trouver les marges nécessaires dans le budget pour augmenter les crédits en faveur de programmes efficaces et générateurs de croissance dans le domaine social (voir le chapitre 4).

La pression fiscale s'accroît peu à peu à mesure que les dépenses augmentent. Compte tenu des efforts d'assainissement budgétaire et de la hausse des engagements de dépenses courantes, les recettes des administrations publiques sont passées de presque 28 % du PIB en 1994, année de la mise en œuvre du Plan Real (programme global de désinflation accompagné d'une réforme monétaire), à près de 36 % en 2008. Cela représente une charge fiscale déjà lourde pour le niveau de revenu du Brésil et en comparaison des autres économies de marché émergentes. On peut penser, au vu de cette évolution, que la politique budgétaire a en fait suivi une spirale dépenses-impôts. Les données empiriques confortent cette hypothèse, puisqu'elles montrent que, sur le moyen terme, les variations des dépenses primaires publiques sont compensées pour les deux tiers environ par un accroissement des recettes (de Mello, 2007). Comme il est suggéré au chapitre 3 et comme on l'a déjà préconisé dans les précédentes *Études*, le système fiscal brésilien, de plus en plus lourd et complexe, appelle des réformes dans plusieurs domaines.

Les autorités ont fait part de leur intention de prendre pour cible, non plus l'excédent primaire, mais le solde budgétaire global. Une marge de tolérance serait définie de part et d'autre du nouvel objectif pour tenir compte de l'incertitude liée aux paiements d'intérêts, qui fluctuent en fonction de l'orientation de la politique monétaire. Apparue dans le débat en 2008, ce projet de redéfinition de la règle budgétaire était envisagé pour 2010, mais il semble avoir perdu de son importance depuis lors. Jusque-là, la décision de se focaliser sur l'excédent budgétaire primaire, qui ne comprend pas les paiements d'intérêts, était justifiée par le fait que, malgré une baisse récente, les titres à taux variable ou indexés sur le taux de change se taillaient toujours la part du lion dans la dette publique négociée. Dans un tel contexte, le ratio dette publique nette/PIB était donc excessivement sensible aux changements d'orientation de la politique monétaire et aux fluctuations du taux de change. Mais il semble que cela ne soit plus le cas (graphique 2.4), en raison essentiellement des améliorations apportées à la gestion de la dette dont il a été question précédemment.

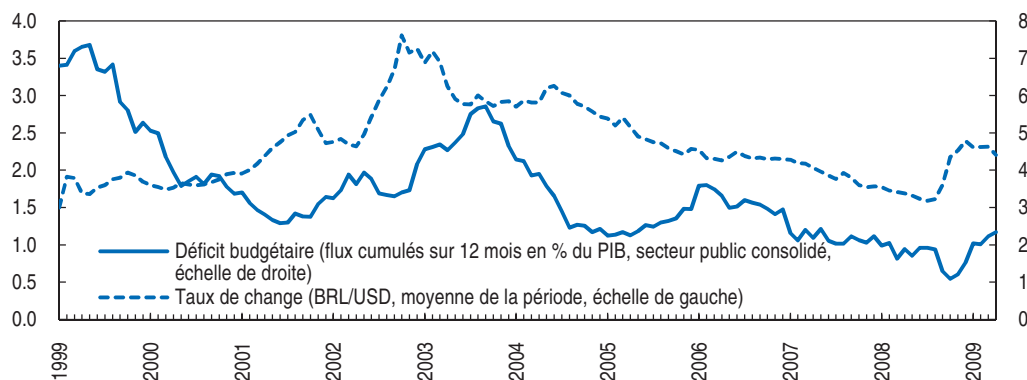
Politique monétaire

Évolution récente

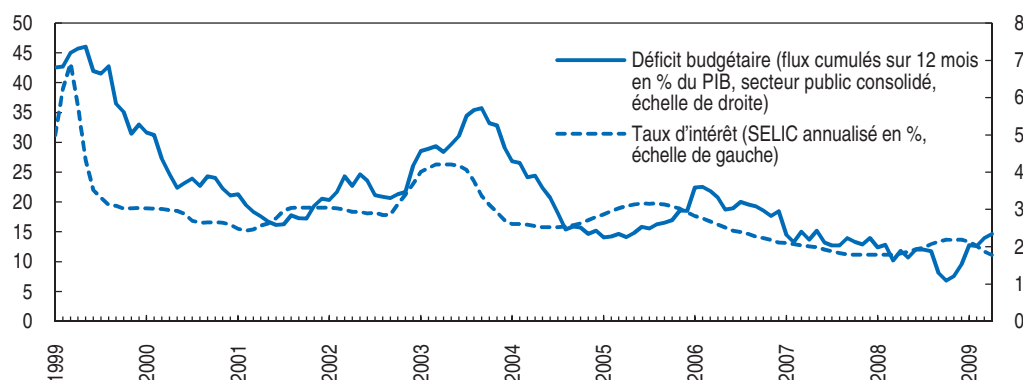
L'objectif d'inflation fixé pour fin 2008 a été atteint, et cela malgré une hausse de l'inflation en milieu d'année et une forte dépréciation du taux de change de septembre à décembre. Le Brésil a officiellement opté pour une stratégie de ciblage de l'inflation en juin 1999, après avoir abandonné son régime de change fixe en janvier de la même année. Depuis lors, il a toujours atteint ses objectifs de fin de période concernant la hausse des prix à la consommation, sauf en cas de chocs exogènes au niveau de l'offre, comme la crise de l'énergie en 2001 et la crise de confiance de 2002, qui s'est traduite par une forte dépréciation du real peu avant l'élection présidentielle (tableau 2.3). Comme indiqué dans les précédentes *Études*, malgré ces quelques dépassements, les autorités ont assuré la

Graphique 2.4. **Sensibilité du solde budgétaire aux fluctuations des taux de change et d'intérêt, 1999-09**

A. Déficit budgétaire et taux de change



B. Déficit budgétaire et taux d'intérêt



Source : Banque centrale du Brésil.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652150387488>Tableau 2.3. **Objectifs d'inflation et résultats, 1999-2010**

Inflation globale (IPCA) en fin de période, en pourcentage

	Objectif	Résultat
1999	6-10	8.9
2000	4-8	6.0
2001	2-6	7.7
2002	1.5-5.5	12.5
2003	8.5 ¹	9.3
2004	3-8 ²	7.6
2005	2-7	5.7
2006	2.5-6.5	3.1
2007	2.5-6.5	4.5
2008	2.5-6.5	5.9
2009	2.5-6.5	5.2 ³
2010	2.5-6.5	..

1. Il s'agit de l'objectif ajusté fixé en janvier 2003. L'objectif 2003 a été initialement fixé à 3.25 % en 2001, avec une marge de confiance de ± 2 points de pourcentage, puis porté à 4 % en 2002, avec une marge de confiance de ± 2.5 points de pourcentage.

2. L'objectif pour 2004 a été initialement fixé à 3.75 % en 2002, avec une marge de confiance de ± 2.5 points de pourcentage.

3. Taux annuel jusqu'à fin mai.

Source : Banque centrale du Brésil.

crédibilité de la politique monétaire en l'orientant vers l'avenir. Les données empiriques montrent en effet que la politique monétaire menée dans le cadre du ciblage de l'inflation a contribué à ancrer les anticipations autour des objectifs et à réduire la volatilité des taux d'intérêt au Brésil (de Mello et Moccerro, 2008 et 2009).

Comme il est indiqué dans le chapitre 1, la politique monétaire est entrée dans une phase d'assouplissement en janvier 2009, après une brève période de durcissement qui avait commencé en avril 2008. L'infléchissement des anticipations d'inflation vers l'objectif central et la détérioration rapide des perspectives économiques ont convaincu la banque centrale de réduire son taux d'intérêt directeur, qui a est revenu à 9.25 % en juin après une baisse cumulée de 450 points de base. Conformément à cette politique de détente, le taux d'intérêt réel *ex ante* est tombé aux alentours de 5-5.5 % entre mars et juin, un niveau historiquement bas. De nouvelles baisses, moins importantes, sont attendues dans les mois à venir.

Questions à examiner

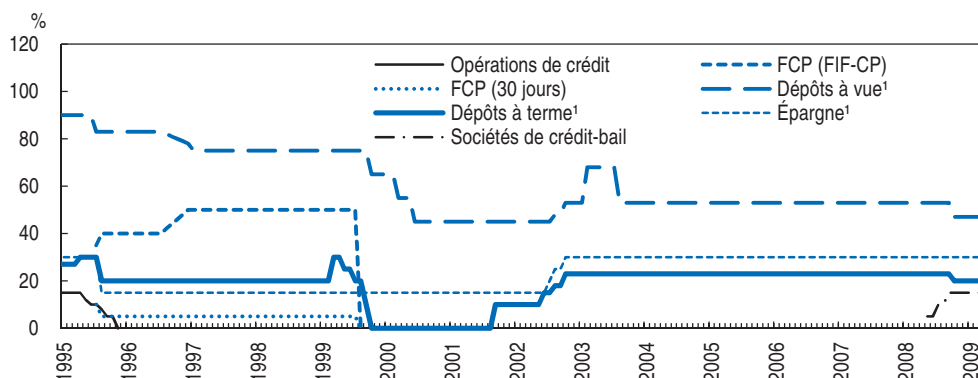
On a pu lire dans les *Études* précédentes que le Brésil souffrait d'une pénurie de crédit intérieur. Les tendances récentes dans ce domaine sont néanmoins de bon augure, malgré l'environnement financier rendu plus difficile par la crise mondiale. Après une période de stabilité relative, l'encours des prêts bancaires au secteur privé a fortement augmenté après le début de 2003, sans pour autant compromettre la solidité du système bancaire (chapitre 1). À près de 42 % du PIB début 2009, l'encours du crédit bancaire aux emprunteurs privés a pratiquement doublé depuis la fin de 2002 (annexe 2.A1). Après les prêts aux particuliers, élément moteur de l'expansion du crédit non réglementé, les prêts aux entreprises ont amorcé une vigoureuse hausse après la fin de 2005. Le crédit non bancaire s'est aussi accru de façon considérable en 2005-08, en particulier les opérations de crédit-bail (avec les particuliers et les entreprises), qui représentent maintenant près de 4 % du PIB, contre environ 0.5 % en 2003-04. Les émissions d'actions et de titres de sociétés à revenu fixe (billets à ordre, obligations et titrisation de créances) ont également connu une forte hausse en 2007-08.

Les coefficients de réserves obligatoires applicables aux banques restent élevés (graphique 2.5), bien qu'ils aient été assouplis récemment dans le cadre des mesures prises pour renforcer les liquidités en réponse à la crise mondiale (voir le chapitre 1). Ces normes très strictes sont dans une large mesure un héritage du processus d'ajustement macroéconomique du milieu des années 90, lorsqu'il était impératif de contrôler étroitement les liquidités à cause de la réforme monétaire. Elles ont été utiles durant les périodes de difficultés financières, notamment pendant la crise de confiance qui a éclaté peu de temps avant l'élection présidentielle de 2002. Mais elles sont inopportunes en dehors de ces situations, car elles constituent une forme implicite d'impôt sur les revenus financiers qui a pour effet d'alourdir le coût de l'intermédiation. Les données empiriques semblent du reste indiquer que des niveaux élevés de réserves obligatoires ont une incidence sur les marges entre taux débiteurs et créditeurs, qui ont diminué au fil du temps mais restent néanmoins importantes au Brésil (Costa et Nakane, 2004; Souza Rodrigues et Takeda, 2005).

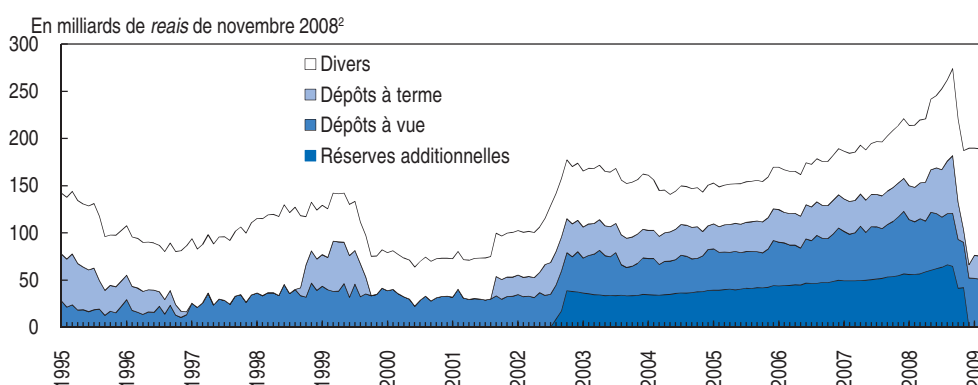
Le crédit administré continue de représenter une part assez importante, quoiqu'en baisse, de l'encours des prêts au secteur privé (graphique 2.6). Un quart environ du volume total des crédits est affecté à des secteurs particuliers, principalement l'industrie, l'agriculture et le logement, et les banques publiques sont les principaux acteurs de ce

Graphique 2.5. **Réserves obligatoires, 1995-2009**

A. Coefficients de réserves obligatoires par catégorie de dépôt



B. Réserves obligatoires du secteur bancaire



1. Y compris les « réserves obligatoires additionnelles » sur les dépôts à vue et à terme ainsi que sur les comptes d'épargne, qui sont rémunérées au taux SELIC.
2. Montants corrigés de l'IPCA.

Source : Banque centrale du Brésil.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652151121722>

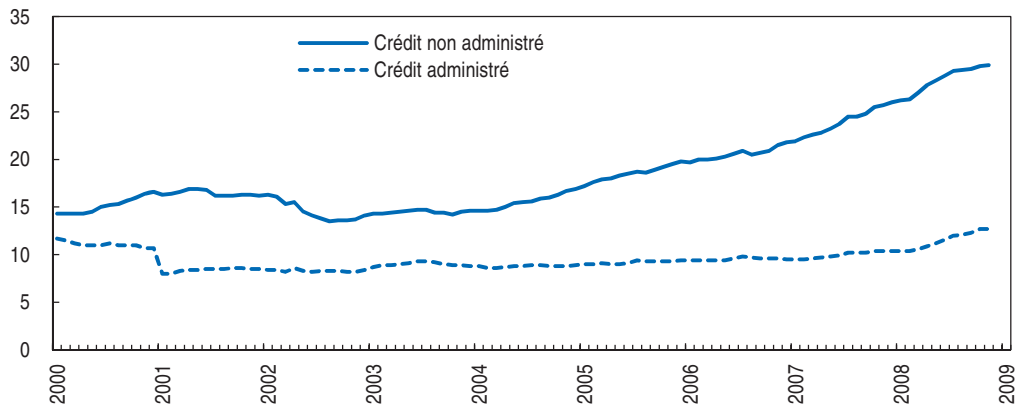
segment du marché*. Là encore, comme les coefficients de réserves obligatoires applicables aux banques, le crédit administré est un vestige d'une époque antérieure où l'économie brésilienne était plus réglementée. À l'origine, ces dispositions devaient permettre de remédier au dysfonctionnement du marché qui entravait l'activité du secteur privé dans certains domaines. Mais recourir au crédit administré n'est pas souhaitable pour un certain nombre de raisons, notamment parce que cela risque d'avoir des effets sur le coût de l'intermédiation financière en réduisant les ressources disponibles pour financer les prêts non réglementés. Au lieu de corriger les imperfections du marché, cela risque aussi, au bout du compte, d'empêcher les mécanismes de crédit du secteur privé de se développer.

Une autre considération importante tient à la nécessité d'assouplir les règles existantes en matière de rémunération des comptes d'épargne. Le taux d'intérêt servi par les banques sur ces dépôts est fixé par les pouvoirs publics (il correspond à un taux à long terme


* Les opérations de crédit administré découlent de la réglementation actuelle concernant l'affectation de l'épargne et des dépôts à vue des banques commerciales au financement du crédit à certains secteurs, en particulier l'agriculture et le logement, notamment par le biais de dispositifs d'épargne obligatoire. Voir les Études 2005 et 2006 (OCDE, 2005 et 2006) pour un résumé des règles en vigueur en matière de crédit administré.

Graphique 2.6. **Encours des prêts au secteur privé : crédit administré et non administré, 2000-09**

En pourcentage du PIB



Source : Banque centrale du Brésil.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652275587081>

réglementé, dit taux TR, majoré de 6.2 % par an, ce qui donne un rendement mensuel garanti de 0.5 %). Ce dispositif institutionnel avait autrefois pour but d'encourager l'épargne, surtout parmi les personnes à revenu modeste qui n'ont guère accès à d'autres produits financiers. Mais l'assouplissement monétaire en cours a fait tomber les taux d'intérêt nominaux (et réels) à des niveaux historiquement bas, qui avoisinent à présent la rémunération réglementaire de l'épargne. Les comptes d'épargne étant par ailleurs exonérés de l'impôt sur le revenu, une convergence entre les taux de rendement des placements à revenu fixe et de l'épargne conditionnerait la répartition de la richesse financière d'une manière qui limiterait la possibilité d'assouplir encore la politique monétaire. Début 2008, lorsque la détente monétaire a fait apparaître ce problème au grand jour, la rémunération réglementaire de l'épargne a été abaissée moyennant une réduction du taux TR. En mai 2009, les autorités ont décidé de taxer les intérêts servis sur les compte d'épargne au-delà de 50 000 *reais* et d'alléger la charge fiscale pesant sur les revenus de placement des organismes de placement collectif à compter de 2010, sous réserve de l'approbation du Congrès, de manière à réduire l'attrait de ces comptes par rapport aux autres placements à revenu fixe compte tenu de la réduction du taux directeur. D'autres options, comme l'indexation du taux d'intérêt réglementaire de l'épargne sur le taux directeur ou sur l'inflation, ont été envisagées. Quoi qu'il en soit, une solution à plus long terme n'est pas encore en vue.

Recommandations

Les paramètres macroéconomiques fondamentaux du Brésil se sont considérablement améliorés au cours des dix années qui ont suivi la mise en flottement du *real* en 1999 et l'adoption ultérieure du ciblage de l'inflation comme cadre institutionnel de la politique monétaire. Des mesures de redressement des finances publiques ont été prises pour appuyer les efforts de consolidation macroéconomique, notamment avec la loi de responsabilité budgétaire votée en 2000. Le régime macroéconomique a bien fonctionné dans la période qui a précédé l'élection présidentielle de 2002, alors qu'une crise de confiance provoquait une forte dépréciation du *real* et faisait du même coup déraiser la dynamique de la dette publique. La crise financière et économique mondiale qui s'est aggravée en septembre 2008 a elle aussi fait surgir des problèmes, mais les mesures décisives prises pour renforcer les

liquidités dans un secteur bancaire déjà bien capitalisé, conjuguées à une position de balance des paiements relativement confortable, a permis au pays de surmonter sans trop de mal les premières conséquences de la crise.

Pour renforcer le cadre de sa politique macroéconomique, le Brésil devrait avant tout continuer à améliorer la qualité de l'assainissement budgétaire. En effet, comme il a été indiqué plus haut et dans les précédentes *Études*, jusqu'à présent, l'assainissement des finances publiques a résulté d'une augmentation des recettes plutôt que d'une diminution des engagements de dépenses, en particulier des dépenses récurrentes. Or il est très important que les autorités maintiennent leur engagement en faveur de l'assainissement budgétaire, surtout dans une période caractérisée par des mesures d'assouplissement anticonjoncturelles, afin de préserver la crédibilité de l'action budgétaire. Le régime monétaire fonctionne bien, mais un certain nombre de dispositifs institutionnels hérités du passé inflationniste du pays, comme les normes de réserves obligatoires applicables aux banques, le crédit administré et la rémunération réglementaire de certains instruments de placement, devraient être supprimés afin de favoriser l'expansion des circuits financiers. Le contexte actuel, caractérisé par des taux d'intérêt historiquement bas et une détente monétaire, offre des conditions particulièrement propices pour avancer dans ce domaine important.

Définir un ensemble de mesures macroéconomiques approprié pour le court terme

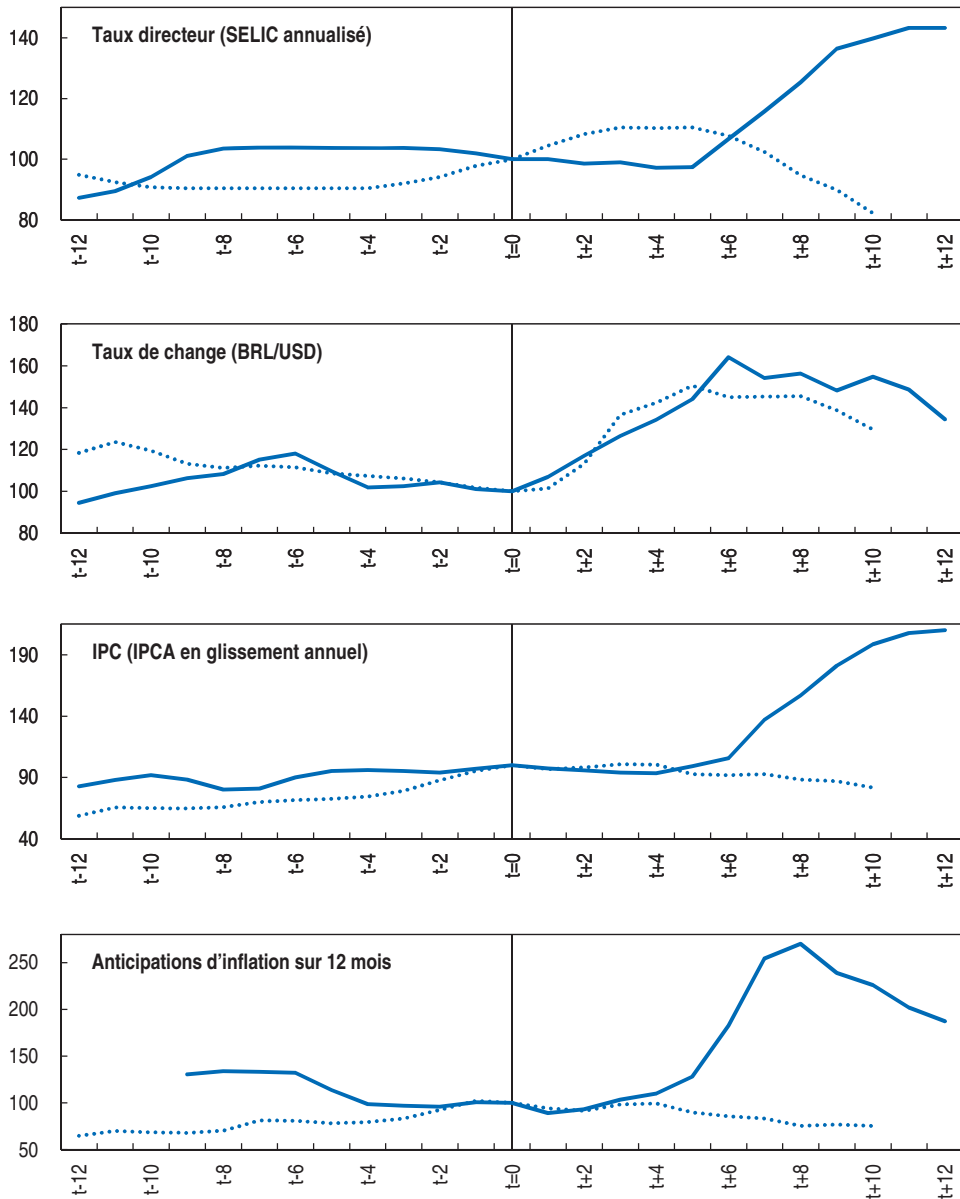
Comme on l'a vu au chapitre 1, la politique monétaire a bien réagi aux premiers effets de la crise mondiale. Face au ralentissement de l'activité et à une désinflation rapide, le taux d'intérêt directeur a été abaissé à plusieurs reprises au premier semestre de 2009. En outre, et c'est là un point important, contrairement à la forte dépréciation du taux de change qui s'était produite en 2002, l'affaiblissement du real au second semestre de 2008 n'a pas engendré de pressions inflationnistes ni déstabilisé les anticipations d'inflation (graphique 2.7). Par conséquent, il y aurait *peut-être place pour de nouvelles réductions du taux d'intérêt directeur d'ici la fin de l'année*. Bien entendu, le rythme de l'assouplissement monétaire devra rester guidé par l'évolution des anticipations inflationnistes et des perspectives économiques au cours des prochains mois.

De nouvelles mesures de relance budgétaire sont déconseillées, à moins que l'activité ne fléchisse de façon beaucoup plus prononcée que prévu. Un certain nombre de gouvernements de pays membres et non membres de l'OCDE ont annoncé des mesures budgétaires discrétionnaires pour stimuler leur économie face à la décélération de l'activité causée par la crise mondiale. Le Brésil ne peut pas se permettre d'en faire autant. Certes, l'état des finances publiques est assez satisfaisant et les améliorations apportées à la gestion de la dette publique au fil des ans ont atténué les inquiétudes du marché quant à la viabilité de l'action gouvernementale à long terme. Mais l'accroissement du déficit budgétaire – en plus des pertes associées aux stabilisateurs automatiques et aux mesures discrétionnaires annoncées jusqu'ici – nécessaire pour financer de nouvelles mesures de relance par le budget accentuerait sans doute la pression sur les marchés de capitaux intérieurs à un moment où les conditions de crédit sont particulièrement tendues et où les investisseurs étrangers ont peu d'appétit pour les actifs des marchés émergents, même si la situation tend à s'améliorer depuis peu sur ce front. Tout effort de stimulation supplémentaire risquerait donc tout simplement de mobiliser des ressources qui seraient autrement canalisées vers le secteur privé et soutiendraient la reprise. *Par conséquent, si de nouvelles interventions délibérées sont à éviter, il faudrait néanmoins laisser jouer librement les*

Graphique 2.7. Inflation, taux de change et réactions de la politique monétaire : une analyse événementielle¹


Ligne continue : $t_0 = 100$ en avril 2002

Ligne pointillée : $t_0 = 100$ en juillet 2008



1. Les événements reflètent de longs épisodes de dépréciation du taux de change sélectionnés selon le critère suivant : une dépréciation cumulée d'au moins 40 % pendant une période d'au moins cinq mois consécutifs. Deux épisodes répondent à cette définition depuis l'abandon du ciblage du taux de change en 1999 : la période avril-octobre 2002, au cours de laquelle le taux de change s'est déprécié de 64 %, et la période juillet-décembre 2008, au cours de laquelle il s'est déprécié de 44 %.

Source : Banque centrale du Brésil.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652280580731>

stabilisateurs automatiques sur le court terme, même au prix d'un dépassement de l'objectif d'excédent budgétaire. Selon les projections macroéconomiques pour 2009-10 présentées dans le chapitre 1, un excédent budgétaire primaire consolidé de l'ordre de 2.0-2.5 % du PIB serait compatible avec un ratio dette/PIB stabilisé à près de 40 % sur le court terme.

D'autres raisons incitent à penser que de nouvelles interventions budgétaires seraient inopportunes. Premièrement et avant tout, s'il en résultait un accroissement permanent des engagements de dépenses, ces mesures iraient à l'encontre des efforts déployés pour ralentir la croissance des dépenses. En outre, des émissions nouvelles de titres d'emprunt pourraient s'avérer difficiles à placer sur le marché relativement exigü de l'épargne brésilienne et cela ferait monter le coût du financement public, surtout si la cote de crédit de l'État se détériorait sous l'effet d'une perte de confiance dans le programme budgétaire. Comme il était indiqué dans l'*Étude 2006* (OCDE, 2006), l'évolution de la cote de crédit du Brésil tend à montrer que les hausses récentes ont été étroitement liées à une amélioration des indicateurs de solvabilité extérieure, tandis que les baisses restent dues à une détérioration des finances publiques. D'autre part, toute nouvelle impulsion budgétaire discrétionnaire risque d'être en partie neutralisée par les réactions du solde extérieur courant. À en juger par le passé récent du Brésil et par les données empiriques présentées au chapitre 1, les « fuites » constatées au niveau du compte courant à la suite de mesures de relance budgétaire ne sont généralement pas très importantes. Mais elles tendent à l'être davantage après des périodes d'expansion budgétaire, situation que connaît le pays depuis quelques années, étant donné la montée régulière des dépenses courantes. Enfin, on ne peut exclure qu'une augmentation de l'endettement public pour financer une politique budgétaire expansionniste n'ait qu'un impact limité sur la demande globale. En effet, un alourdissement de la dette publique, même à partir d'un niveau en baisse, risque de susciter des réactions non keynésiennes de la part des consommateurs. L'expérience des pays de l'OCDE montre que les interventions budgétaires sont parfois contrariées par des variations simultanées de l'épargne privée, surtout dans les pays endettés, parce que, globalement, les mouvements de l'épargne privée et de l'épargne publique se compensent en partie (de Mello, Kongsrud et Price, 2004).

Endiguer la hausse des dépenses

L'assainissement budgétaire au Brésil s'est appuyé sur hausse continue de la pression fiscale, plutôt que sur une réduction durable des engagements de dépenses. Or des pressions commencent à s'exercer au niveau fédéral à la suite de l'augmentation des dépenses de personnel. *Des mesures devront donc être prises pour éviter de nouvelles augmentations des dépenses par rapport au PIB.* Si elles étaient couronnées de succès, des initiatives dans ce domaine permettraient de rééquilibrer les dépenses budgétaires au profit des dépenses d'équipement, ce qui serait en phase avec les efforts déployés par les autorités pour développer les infrastructures, et de réallouer des crédits budgétaires aux programmes présentant un bon rapport coût-efficacité, étant donné la nécessité d'améliorer l'efficacité opérationnelle des administrations publiques (voir le chapitre 4). Les progrès qui pourraient être faits dans ce sens permettraient aussi de réduire la pression fiscale à plus long terme.

Les autorités ont fait l'expérience d'introduire un plafond de dépenses dans le budget. Les dépenses primaires courantes de l'administration fédérale ont été plafonnées par rapport au PIB dans la loi d'orientation budgétaire 2006-08 et de nouveau dans le projet de loi de finances pour 2007-09, après quoi le plafond a été supprimé. Un projet de loi prévoyant de limiter l'augmentation annuelle des dépenses de personnel à 1.5 point de pourcentage au-dessus de l'inflation de l'année précédente attend l'approbation du Congrès. À en juger par l'expérience d'autres pays, les plafonds de dépenses comme celui mis en place par exemple aux États-Unis en vertu du Budget Enforcement Act (en vigueur

jusqu'en 2002) et ceux qui existent actuellement aux Pays-Bas et en Suède, sont des instruments utiles dans une optique de modération budgétaire. Dans ces conditions, les autorités pourraient envisager de plafonner à nouveau l'accroissement des dépenses. Cette initiative compléterait les mesures visant à introduire davantage de souplesse dans le budget (voir les précédentes *Études* et le chapitre 4).

Parmi les mesures préconisées précédemment pour mettre un frein à la croissance des dépenses courantes figuraient de nouvelles modifications du système de retraite. Plusieurs réformes des paramètres de ce système ont été opérées au fil des ans : une refonte générale des droits à pension a d'abord eu lieu en 1998 pour les travailleurs du secteur privé, puis en 2003 pour les fonctionnaires (OCDE, 2005 et 2006), même si plusieurs dispositions prévues dans ce dernier cas n'ont pas encore été adoptées, notamment la création de systèmes de retraite complémentaires. Plus récemment, des mesures propres à accroître les recettes ont été prises, en particulier pour renforcer l'application et améliorer la gestion du régime d'invalidité, mis à mal par une mauvaise administration et des abus. Mais à part cela, il n'y a guère eu de nouveaux progrès dans ce domaine depuis la publication de l'*Étude* 2006. De nouveaux efforts de réforme seraient donc souhaitables pour renforcer la viabilité financière à long terme du système de sécurité sociale. En particulier :

- *Un âge minimum d'ouverture des droits fondé sur la durée de cotisation devrait être instauré dans le régime de retraite du secteur privé (RGPS).* La réforme de 1998 a institué un âge minimum de départ à la retraite pour les salariés du secteur privé (65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes, à condition d'avoir cotisé à la sécurité sociale pendant au moins 15 ans), mais cette condition d'âge ne s'applique pas lorsque le départ s'effectue en fonction de la durée de cotisation (35 ans pour les hommes et 30 ans pour les femmes). L'ajout du critère d'âge minimum à cette autre modalité de la retraite contribuerait à retarder l'âge moyen de départ en retraite, qui n'était que de 54 ans en 2005 au Brésil à l'issue de la durée maximum de cotisation, contre 61 ans environ pour les titulaires de pensions de vieillesse.
- *Le lien entre les prestations de retraite et le salaire minimum devrait être rompu.* Ainsi qu'il était expliqué dans les précédentes *Études*, l'indexation de la retraite minimum sur le salaire minimum transfère aux retraités les gains de productivité accumulés par la population d'âge actif et empêche le gouvernement de fixer le salaire minimum indépendamment de considérations macro-budgétaires. Les dispositions actuelles se traduisent aussi par une moindre incidence de la pauvreté parmi les personnes âgées que parmi les jeunes et la population d'âge actif. Pour préserver au moins le pouvoir d'achat de la pension minimum, on pourrait envisager éventuellement de l'indexer sur un indicateur de prix qui reflète mieux le panier de consommation des retraités. Un tel mécanisme d'indexation pourrait alourdir la charge financière des retraites dans la mesure où le coût de certains postes, comme les services médicaux et les produits pharmaceutiques, augmente plus rapidement que l'inflation, car ils représentent une part plus importante de la consommation des personnes âgées que de celle de l'ensemble de la population.
- *Des règles devraient être adoptées pour la création dans la fonction publique de systèmes de retraite complémentaires, de préférence à cotisations définies et ouverts aux fonctionnaires de tous les niveaux d'administration.* L'unification des régimes de retraite des agents de l'État fédéral, des États fédérés et des communes serait particulièrement indiquée pour faire des économies d'échelle et améliorer la gouvernance. Il importerait aussi de faire en sorte que ces régimes de retraite complémentaires soient soumis aux

mêmes normes prudentielles et aux mêmes règles opérationnelles que celles qui s'appliquent au secteur privé. Enfin, dans le droit fil des évolutions internationales, il faudrait uniformiser les droits à prestations entre les régimes privé et public afin de faciliter la transférabilité des retraites, ce qui rendrait le système de sécurité sociale globalement plus équitable et le marché du travail plus flexible.

Fixer les objectifs budgétaires dans un contexte de stabilité de l'endettement public

L'amélioration de la dynamique de la dette est un résultat remarquable de l'action publique. Toutefois, elle ne devrait pas servir de prétexte à un relâchement des efforts dans les années à venir. *La réflexion devrait maintenant porter sur la fixation du niveau d'endettement public que les autorités jugent appropriées pour le long terme et des objectifs budgétaires correspondants.* Le débat sur cette question devrait tenir compte de la nécessité de se préparer à l'apparition d'engagements à plus long terme, notamment ceux liés au système de retraite, afin de fixer à un niveau approprié les objectifs budgétaires que devront poursuivre les futures administrations. Particulièrement importante à cet égard est l'utilisation des économies budgétaires qui résulteront d'un allègement probable du service de la dette à moyen et long terme. Bien entendu, l'ampleur de ce « dividende » sera fonction du rythme du désendettement dans les années à venir ainsi que du coût du service de la dette, lesquels dépendront en dernier ressort de la façon dont les marchés financiers évalueront les programmes budgétaire et de gestion de la dette du gouvernement. Il apparaît néanmoins justifié d'utiliser ce dividende escompté pour alléger la pression fiscale tout en s'attaquant aux carences notoires du système fiscal brésilien (chapitre 3) et redéployer au moins une partie des crédits budgétaires ainsi dégagés en faveur de programmes d'un bon rapport coût-efficacité, ce qui irait dans le même sens que les initiatives prises pour améliorer l'efficacité opérationnelle des administrations publiques (chapitre 4).

Malgré les excédents primaires substantiels qui ont pu être réalisés et le bilan positif du gouvernement qui a su ajuster ses objectifs au moment voulu pour assurer la viabilité de l'endettement public, le solde budgétaire global du Brésil reste déficitaire. *Il serait souhaitable de redéfinir la règle budgétaire en fonction du solde budgétaire global et non de l'excédent budgétaire primaire.* Les autorités avaient annoncé leur intention de modifier l'objectif avant que la crise n'éclate, et des discussions pourraient avoir lieu dans ce sens à l'avenir. Mettre l'accent sur le solde global permettrait concrètement aux autorités d'agir sur le résultat qui, en définitive, se traduit par de l'endettement public. En attendant, il serait souhaitable de faire une place de plus en plus importante aux évolutions du solde budgétaire global dans les communications publiques, afin de préparer son éventuelle adoption comme objectif budgétaire. Cela assurerait une transition en douceur vers la nouvelle règle budgétaire tout en contribuant à renforcer la confiance dans le nouvel objectif.

Renforcer la politique monétaire en favorisant l'expansion des circuits financiers

Les autorités monétaires ont pris des mesures appropriées pour atténuer les effets délétères de la crise mondiale sur le crédit intérieur. Leurs interventions pour renforcer les liquidités ont principalement consisté à assouplir les normes de réserves obligatoires applicables aux banques, traditionnellement strictes au Brésil, surtout en comparaison des autres pays qui pratiquent le ciblage de l'inflation. La plupart des pays qui utilisent désormais les taux d'intérêt à court terme comme principal instrument de la politique monétaire ont réduit ou supprimé ces obligations. Par conséquent, *il serait souhaitable de continuer à éliminer progressivement les normes actuelles de réserves obligatoires.*

Le crédit bancaire au secteur privé est en progression constante par rapport au PIB, surtout depuis 2003. Les mesures prises dans un certain nombre de domaines ont levé les obstacles à l'expansion du crédit en faveur de segments traditionnellement défavorisés du marché, notamment les particuliers à faible revenu et les petites et moyennes entreprises. En facilitant le nantissement des prêts, l'introduction du crédit garanti par le salaire (*crédito consignado*) a beaucoup contribué à accroître l'offre de crédit et à réduire les coûts d'emprunt pour les particuliers. Cependant, la plupart des emprunteurs sur ce marché sont des fonctionnaires, étant donné les restrictions qui pèsent sur le transfert des contrats lorsque les travailleurs changent d'emploi. Pour les salariés du secteur privé, le remboursement du prêt en cas de cessation d'emploi est garanti par le solde accumulé pendant la durée du contrat de travail sur le compte FGTS (un compte d'épargne obligatoire décrit dans l'*Étude* 2005). Cependant, le montant du compte FGTS qui peut être utilisé à cette fin est plafonné à 30 %. *Le plafonnement des soldes FGTS qui peuvent être utilisés en nantissement des prêts garantis par le salaire pourrait être relevé afin d'encourager le recours à cette formule de crédit parmi les salariés du secteur privé.* Les données empiriques donnent à penser que cette restriction à l'utilisation des sommes déposées sur les comptes FGTS a effectivement freiné l'expansion des prêts garantis par le salaire aux travailleurs du secteur privé (Chu, Lundberg et Takeda, 2008). Toutes les mesures visant à réduire le coût du recours au crédit, notamment via la prise en compte des antécédents positifs des emprunteurs, devraient aussi recevoir davantage d'attention. Ce serait une étape importante pour renforcer l'information sur le crédit, un secteur déjà bien développé au Brésil mais qui met uniquement l'accent pour le moment sur les aspects négatifs des antécédents de crédit.

Il existe encore un certain nombre de règles concernant l'affectation obligatoire du crédit à certains secteurs ou à certaines activités, en particulier l'agriculture et le logement. Ces opérations de crédit administré représentaient environ 30 % de l'encours des crédits bancaires au secteur privé à la fin 2008. Il en résulte vraisemblablement un alourdissement des coûts d'intermédiation, déjà excessivement élevés au Brésil, du fait de l'impôt implicite qu'elles font peser sur les revenus financiers, ainsi que des inefficiences dans la répartition des ressources étant donné les subventions qui sont ainsi accordées à certains secteurs et activités. *C'est pourquoi les prescriptions en matière de crédit administré devraient être assouplies et, à terme, être définitivement supprimées.* Cela s'applique aussi aux dispositions actuelles concernant la rémunération des comptes d'épargne.

Dans la mesure où l'élimination des contraintes pesant sur l'affectation du crédit et la suppression des réserves obligatoires ont une incidence sur le coût de l'intermédiation et sur la réactivité du crédit aux variations de l'orientation monétaire, une intervention dans ce domaine contribuerait probablement à faire baisser les taux d'intérêt réels notoirement élevés du Brésil et à renforcer l'efficacité de la politique monétaire. Bien que le loyer de l'argent *ex ante* soit tombé à des niveaux historiquement bas depuis le début de la crise mondiale, il y a peu de chances qu'il s'y maintienne lorsque l'activité commencera à se redresser vers la fin de l'année et dans les premiers mois de 2010. En effet, compte tenu du ralentissement brutal de l'activité économique qui s'est produit au dernier trimestre 2008, ce n'est probablement pas le niveau d'équilibre à long terme du taux d'intérêt qui a baissé de façon permanente, mais plutôt le taux d'intérêt qui est descendu au-dessous de son point d'équilibre. En même temps, l'efficacité du crédit en tant que mécanisme de transmission monétaire serait sans doute renforcée. D'après les données empiriques présentées à l'annexe 2.A1, le crédit bancaire est déjà assez sensible aux changements d'orientation de la

politique monétaire, malgré les contraintes qui caractérisent actuellement sa distribution dans l'ensemble de l'économie. Si l'on éliminait progressivement ces contraintes, peut-être la réactivité du crédit s'en trouverait-elle encore accrue, ce qui signifie que la politique monétaire serait plus efficace. Bien entendu, il est extrêmement difficile de déterminer le niveau du taux d'intérêt d'équilibre et d'estimer économétriquement la réactivité du crédit aux impulsions monétaires. D'où la nécessité de faire preuve de prudence dans la conduite de la politique monétaire.

Encadré 2.1. **Résumé des recommandations : politiques macroéconomiques**

Définir un ensemble approprié de politiques macroéconomiques pour le court terme

- Laisser jouer librement les stabilisateurs budgétaires automatiques plutôt que de recourir à des mesures de relance discrétionnaires supplémentaires en 2009-10, à moins que l'activité ne fléchisse davantage.

Endiguer la hausse des dépenses

- Rétablir le plafonnement de la croissance des dépenses en termes nominaux dans le budget fédéral.
- Éliminer progressivement les mécanismes d'affectation obligatoire des recettes et les planchers de dépenses globaux (examinés dans le chapitre 4).
- Apporter de nouvelles modifications au système de retraite : rompre le lien entre prestations de retraite et salaire minimum; ajouter un critère d'âge minimum aux dispositions régissant le départ en retraite sur la base de la durée de cotisation dans le régime du secteur privé (RGPS); créer des systèmes de retraite complémentaires pour les fonctionnaires.

Fixer les objectifs budgétaires dans un contexte de stabilité de l'endettement public

- Fixer le niveau d'endettement public souhaité pour le long terme, par rapport au PIB, et les objectifs budgétaires correspondants.
- Redéfinir l'objectif budgétaire en fonction du solde global du budget et non du solde primaire.

Renforcer la politique monétaire en favorisant l'expansion des circuits financiers

- Continuer à éliminer progressivement les normes de réserves obligatoires, en commençant peut-être par les « réserves obligatoires additionnelles » sur les dépôts à vue et à terme ainsi que sur les comptes d'épargne, qui sont actuellement rémunérées au taux d'intérêt directeur.
- Relever le plafond sur les soldes FGTS susceptibles d'être utilisés en nantissement des prêts garantis par le salaire pour encourager le recours à cette formule de crédit parmi les salariés du secteur privé.
- Assouplir progressivement les règles en vigueur en matière de crédit administré en vue, à terme, de leur suppression définitive.
- Envisager d'abaisser l'objectif central à compter de 2011, éventuellement avec une marge de tolérance plus étroite.

L'objectif d'inflation n'a pas varié depuis 2006, à 4.5 % avec une marge de tolérance de ± 2 points de pourcentage. Une question importante concerne le niveau du taux d'inflation que la banque centrale devra viser à moyen terme. Comme il était noté dans

l'Étude 2006, à 4.5 %, le point médian de la fourchette d'inflation retenue comme objectif n'est pas trop élevé par rapport aux autres économies de marché émergentes, mais il l'est davantage par rapport à la moyenne pondérée des principaux partenaires commerciaux du Brésil (3.7 % en 1999-2007), en raison pour partie d'effets Balassa-Samuelson. De même, la marge de tolérance de part et d'autre de l'objectif central est relativement large, alors que l'inflation prévue et l'inflation effective sont devenues moins sujettes à fluctuations au fil des ans (de Mello et Moccerro, 2008). Cet objectif a été fixé pour 2010. Les autorités monétaires pourraient alors envisager la possibilité de viser un objectif un peu plus bas à compter de 2011, éventuellement avec une marge de tolérance plus étroite. Si les variations de l'objectif d'inflation ont une incidence sur les anticipations inflationnistes, ce qui semble être le cas au Brésil (de Mello et Moccerro, 2009), l'annonce d'un objectif plus bas pour le moyen terme pourrait très bien aussi contribuer à réduire encore davantage les anticipations.

Bibliographie

- Banque centrale du Brésil (2008), *Relatório de Inflação*, Banque centrale du Brésil, Brasília.
- Chu, V.Y.T., E.L. Lundberg et T. Takeda (2008), « Por Que o Volume de Empréstimo Consignado n° Setor Privado é Baixo? Qual a Solução? », manuscrit non publié, Banque centrale du Brésil, Brasília.
- Costa, A.C.A. et M.I. Nakane (2004), « A Decomposição do Spread Bancário n° Brasil », *Economia Bancária e Crédito*, Banque centrale du Brésil, Brasília.
- de Mello, L. (2007), « Estimating a Fiscal Reaction Function: The Case of Debt Sustainability in Brazil », *Applied Economics*, vol. 40, p. 271-84.
- de Mello, L. et D. Moccerro (2006), « Brazil's Fiscal Stance during 1995-2005: The Effect of Indebtedness on Fiscal Policy over the Business Cycle », *Document de travail du Département des affaires économiques* n° 485, OCDE, Paris.
- de Mello, L. et D. Moccerro (2008), « Monetary Policy and Macroeconomic Stability in Latin America: The Cases of Brazil, Chile, Colombia and Mexico », in L. de Mello (dir. publ.), *Monetary Policies and Inflation Targeting in Emerging Economies*, OCDE, Paris.
- de Mello, L. et D. Moccerro (2009), « Monetary Policy and Inflation Expectations in Latin America: Long-Run Effects and Volatility Spillovers », *Journal of Money, Credit and Banking*, à paraître.
- de Mello, L., P.M. Kongsrud et R. Price (2004) « Saving Behaviour and the Effectiveness of Fiscal Policy », *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 397, OCDE, Paris.
- Gnabo, J.Y., L. de Mello et D. Moccerro (2008), « Interdependencies Between Monetary Policy and Foreign-Exchange Intervention Under Inflation Targeting: The Case of Brazil and the Czech Republic », *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 593, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Brésil*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Brésil*, OCDE, Paris.
- Souza Rodrigues, E.A. et T. Takeda (2005), « Reserve Requirements and Bank Interest Rate Distribution in Brazil », CEMLA, Mexico.
- Souza Sobrinho, N.F. (2003), *Uma Avaliação do Canal de Crédito n° Brasil*, BNDES, Rio de Janeiro.
- Takeda, T., F. Rocha et M.I. Nakane (2005), « The Reaction of Bank Lending to Monetary Policy in Brazil », *Revista Brasileira de Economia*, vol. 59, p. 107-26.
- Van den Heuvel, S.J. (2002), « Does Bank Capital Matter for Monetary Transmission? », *Economic Policy Review*, vol. 8, p. 259-65.
- Van den Heuvel, S.J. (2006), « The Bank Capital Channel of Monetary », *2006 Meeting Papers 512*, Society for Economic Dynamics.

ANNEXE 2.A1

Les prêts bancaires en tant que mécanisme de transmission de la politique monétaire au Brésil : une approche MVCE

Dans la présente annexe on utilise un modèle vectoriel à correction d'erreur (MVCE) pour estimer les déterminants à long terme de la demande et de l'offre de prêts au Brésil. Des données mensuelles, couvrant une période comprise entre décembre 1995 et juin 2008, peuvent être dérivées de l'enquête visant le secteur bancaire ainsi que de la base de données de la banque centrale couvrant divers instruments de crédit et les taux d'intérêt correspondants. L'attention est centrée sur les banques privées (nationales et étrangères) et sur le segment non administré du marché du crédit. La méthode retenue permet l'établissement de multiples relations de cointégration entre les variables considérées, ce qui est particulièrement utile pour mettre en évidence les réactions de l'offre et de la demande à un changement d'orientation de la politique monétaire.

Données et tests de racine unitaire

Le volume total des crédits au secteur privé est dérivé de l'enquête auprès des banques (et égal au total des créances des établissements financiers privés sur des agents du secteur non financier privé). Le taux des emprunts des banques est donné par le taux mensuel annualisé des certificats de dépôt interbancaires (CDI). Comme dans des études précédentes (Takeda *et al.*, 2002; Souza Sobrinho, 2003), le taux débiteur est donné par la valeur annualisée du taux préétabli des prêts financés sur des ressources libres, lequel est une moyenne pondérée de tout un ensemble de taux débiteurs appliqués par les banques (pour les entreprises, y compris aux avances de fonds de roulement, escomptes de billets à ordre ou facilités de découvert, et pour les particuliers, y compris aux prêts à prélèvement automatique sur les salaires). L'enquête visant le secteur bancaire fournit aussi des données sur le capital des banques. L'indice de prix servant de référence est l'indice des prix à la consommation (IPCA).

Afin de tester la présence de racines unitaires dans les données, on a déflaté les séries en termes nominaux par l'IPCA et on les a exprimées sous forme logarithmique. On a ensuite utilisé le test ML de Lee et Strazicich, qui autorise une ou deux ruptures endogènes. La présence de ruptures dans les séries est en effet probable car, au cours de la période considérée, le régime des changes a été modifié, en janvier 1999, date depuis laquelle le *real* peut flotter librement, et la crise qui a frappé les marchés émergents dans la seconde moitié des années 90 a été source de tensions financières. Le test fait apparaître un ou

deux ruptures endogènes selon les variables, dans le niveau (mais par dans l'évolution tendancielle) du capital des banques, du taux débiteur et du taux des certificats de dépôt interbancaires. Toutes les ruptures se situent entre juin 1997 et février 1999, période qui a été marquée par de grandes tensions financières sous l'effet des crises asiatique et russe ainsi que de la modification du régime des changes. L'hypothèse de l'intégration ne peut être rejetée aux seuils classiques de signification pour ces trois séries. Le test a aussi été appliqué aux autres séries et ses résultats donnent à penser que celles-ci aussi sont I(1).

Pour la production industrielle, dont la série ne semble pas présenter de rupture, on a utilisé le test DFA-MCG d'Elliott, Rothenberg et Stock. Le nombre optimal de retards a été déterminé au moyen du critère d'information de Schwartz, en partant d'un maximum de 12 retards et en vérifiant la normalité des résidus. Les résultats (non fournis) montrent que la série est I(1). Comme pour l'IPCA et le stock de crédit au secteur privé, séries qui ne présentent pas non plus de rupture mais semblent entachées d'une tendance, on a utilisé le test de Schmidt-Phillips (SP) (avec un paramètre de troncature égal à 4). Ni dans un cas ni dans l'autre, l'hypothèse nulle de racine unitaire ne peut être rejeté aux seuils de signification classiques.

Les relations de cointégration

Considérons un modèle simple d'offre (I^S) et de demande (I^D) de prêts. La seconde dépend des conditions macroéconomiques, représentées par l'activité économique (y) et l'inflation (π), ainsi que du taux d'intérêt pratiqué par les banques (r_1). La première dépend, elle, des sources de financement auxquelles les banques ont accès, notamment de leur capital (c), du taux d'intérêt (r_b) que ces dernières doivent servir sur les fonds qu'elles empruntent et de l'inflation, qui influe sur le taux de rendement réel des opérations de crédit. Le modèle peut donc s'écrire comme suit :

$$I^S = I^S(c, \pi, r_b, r_1), \text{ et } I^D = I^D(\pi, y, r_1). \quad (2.A1.1)$$

Dès lors que les données ne permettent pas de rejeter l'existence de deux relations de cointégration, l'identification des fonctions d'offre et de demande est assujettie au signe du taux débiteur, qui doit être négatif dans l'équation de la demande et positif dans l'équation de l'offre, et à celui du taux d'emprunt supporté par les banques, qui doit être négatif dans l'équation de l'offre. Elle requiert aussi que soient vérifiées deux conditions, à savoir que le capital des banques ne soit pas lié à la demande de crédit (tout en affichant un signe positif dans l'équation de l'offre) et que l'activité économique ne soit pas liée à l'offre de crédit (tout en ayant un signe positif dans l'équation de la demande).

Pour l'estimation du modèle (2.A1.1), on a utilisé un cadre MVCE comprenant six variables : l'encours des crédits, l'inflation mesurée par l'IPC, une variable représentative de l'activité économique, le taux des certificats de dépôt interbancaires, le taux débiteur et le capital des banques. Le MVCE peut, comme de coutume, s'écrire $\Delta Y_t = A(L)\Delta Y_t + \Pi Y_{t-1} + \varepsilon_t$, où $Y = [c, \pi, r_b, r_1, y, I]$, sachant que L est l'opérateur de retard et ε un terme d'erreur. Le rang de Π , qui peut encore s'écrire $\Pi = \alpha\beta'$, α et β étant des matrices $p \times r$ et p le nombre de variables incluses dans Y , est noté r . β est un vecteur de relations de cointégration, et α une matrice déterminant la vitesse d'ajustement des variables formant Y sur l'équilibre à long terme défini par les relations de cointégration. Une constante non contrainte et des variables indicatrices saisonnières ont également été intégrées dans le MVCE. Le nombre optimal de retards a été choisi sur la base des critères de Schwarz (SC) et de Hannan-Quinn (HQ) associés à des tests d'erreur de spécification sur les erreurs. Les critères de SC comme de HQ

incitaient à fixer le nombre de retards à deux. Cette structure de retard s'est toutefois avérée ne pas permettre d'éliminer la corrélation sérielle des erreurs. On a donc entrepris d'accroître le nombre de retards jusqu'à supprimer toute corrélation sérielle entre les erreurs, résultat qui a été obtenu avec cinq retards¹.

On trouvera dans le tableau 2.A1.1 les résultats du test de Johansen, avec comme hypothèse nulle que le rang de cointégration est au plus égal à r (autrement dit que le MVCE comporte au plus r relations de cointégration). Sur la base du test, l'hypothèse nulle est rejetée pour $r = 0$ et $r \leq 1$ (aux seuils de 1 et 5 %, respectivement), ce qui tend à indiquer la présence de deux relations de cointégration. En outre, toutes les racines caractéristiques se situent à l'intérieur du cercle unitaire; par conséquent le système est stable et converge vers son équilibre de longue période.

Tableau 2.A1.1. Résultats du test de Johansen

Hypothèse nulle	Valeur propre	Statistique de la trace	Valeur du p au seuil de 5 %
$r = 0$	0.351	135.15	0.000
$r \leq 1$	0.219	71.98	0.031
$r \leq 2$	0.098	35.93	0.405
$r \leq 3$	0.080	20.85	0.377
$r \leq 4$	0.049	8.71	0.399
$r \leq 5$	0.009	1.379	0.240

Source : Données de la Banque centrale du Brésil et estimations de l'OCDE.

Les résultats de l'estimation sans contrainte des vecteurs de cointégration sont présentés dans le cadre supérieur du tableau 2.A1.2. Au vu des signes des différents paramètres, il semblerait que les vecteurs β_1 et β_2 puissent être considérés comme représentant, respectivement, la demande et l'offre². Dans le cadre inférieur du tableau sont fournis les résultats des tests d'hypothèse sous la contrainte du rang retenu. Comme l'avaient déjà montré les tests univariés, l'hypothèse de la stationnarité peut être rejetée pour toutes les variables (au moins au seuil de 10 %). Au vu du test d'exclusion des variables de la relation de long terme, aucun des paramètres inclus dans le MVCE ne peut

Tableau 2.A1.2. Résultats de l'estimation sans contrainte des vecteurs de cointégration et des tests d'hypothèse

	y	c	l	r_b	r_l	π
Vecteurs non contraints						
β_1	13.203	-4.203	-0.577	0.263	-0.137	-0.124
β_2	-16.648	-0.046	5.45	0.315	-0.134	-0.028
Tests d'hypothèse ¹						
Stationnarité	7.611 [0.022]	5.72 [0.057]	4.722 [0.094]	22.207 [0.000]	30.305 [0.000]	18.307 [0.000]
Exclusion à long terme	33.42 [0.000]	32.147 [0.000]	33.336 [0.000]	22.15 [0.000]	27.314 [0.000]	24.598 [0.000]
Légère exogénéité	8.435 [0.015]	1.208 [0.547]	40.681 [0.000]	12.204 [0.002]	11.631 [0.003]	3.886 [0.143]

1. Les statistiques des tests suivent une distribution du χ^2 à 2 degrés de liberté. Les valeurs du p sont indiquées entre crochets.

Source : Données de la Banque centrale du Brésil et estimations de l'OCDE.

être omis. Enfin, l'hypothèse d'une légère exogénéité ne peut être rejetée pour le capital et l'inflation. Un test d'exogénéité mené conjointement sur les deux variables ne permet pas non plus de rejeter l'hypothèse nulle que celles-ci sont toutes deux quelque peu exogènes. Ce constat est intéressant pour la conduite de la politique monétaire. Il implique en effet qu'un déséquilibre entre l'offre et la demande de prêts n'apporte aucune information sur l'évolution à venir de l'inflation.

Afin de déterminer les équations de l'offre et de la demande, on a ensuite procédé à un test d'exclusion et d'exogénéité sur l'ensemble des paramètres de la relation de cointégration en posant $H_0 : \beta_{1c} = \beta_{1r_b} = \beta_{2y} = \alpha_{1c} = \alpha_{2c} = \alpha_{1\pi} = \alpha_{2\pi} = 0$. Si l'hypothèse nulle n'est pas rejetée, la demande de prêts n'est pas affectée par le capital des banques ni par le taux des certificats de dépôt interbancaires, l'offre de prêts n'est pas influencée par le niveau de l'activité, et le capital et l'inflation sont quelque peu exogènes (conformément à ce qu'on avait vu précédemment). L'hypothèse nulle ne pouvant être rejetée aux seuils classiques sur la base d'un test LR ($\chi^2(5) = 7.875$, $p = 0.163$), les valeurs obtenues pour les coefficients des équations de demande et d'offre, normalisées par rapport à l , sont les suivantes (valeurs absolues du t entre parenthèses) :

$$l^d = 2.164 y - 0.011 r_l - 0.031 \pi, \quad (2.A1.2)$$

(6.69) (4.69) (4.68)

$$l^s = 0.942 c - 0.097 r_b + 0.040 r_l + 0.007 \pi.$$

(7.88) (7.20) (7.20) (0.82)

Au vu de ces coefficients estimés, l'activité économique exerce une grande influence sur la demande de prêts bancaires, laquelle est par ailleurs en relation inverse avec le taux débiteur et l'inflation. Côté offre, on constate un lien direct entre les prêts et le capital des banques³. On note aussi une relation positive entre l'offre de prêts et l'inflation, encore que la semi-élasticité estimée ne soit pas statistiquement significative. L'offre de prêts présente par ailleurs un lien positif avec le taux débiteur et un lien négatif avec le taux des emprunts interbancaires. Ce dernier constat permet *a priori* de conclure à l'existence d'une transmission par prêts bancaires puisque les réorientations de la politique monétaire affectent l'offre de prêts.

Dynamique à court terme

Pour se faire une idée de l'évolution sur courte période de l'offre et de la demande de prêts, on peut se fonder sur la matrice d'ajustement (α) et les vecteurs contraints normalisés de cointégration du modèle (2.A1.2). Si les α_{ij} et les β_{ij} (tels qu'ils apparaissent dans le modèle 2.A1.2, qui est normalisé sur l) ont le même signe, c'est que la variable i converge vers le niveau d'équilibre défini par la relation de cointégration j . Par contre, s'ils ont des signes opposés, la variable i ne converge pas vers ce niveau d'équilibre, lequel est alors le résultat de fluctuations d'autres variables du MVCE.

Au vu de la matrice d'ajustement présentée dans le tableau 2.A1.3, l'équation de demande converge vers le volume d'équilibre des prêts, mais non l'équation d'offre (α_{12a} une valeur faible et n'est pas significatif). En conséquence, toutes choses égales par ailleurs, les déséquilibres à court terme de la demande de prêts se corrigent d'eux-mêmes, mais lentement si l'on en croit la valeur estimée du coefficient d'ajustement. L'activité et les taux débiteurs convergent eux aussi spontanément vers leur niveau d'équilibre à long terme dans l'équation de la demande, autrement dit un excès de demande entraînera un accroissement de l'activité et une diminution des taux débiteurs. Les écarts à court terme

de l'offre par rapport au niveau d'équilibre sur longue période sont en revanche corrigés uniquement par des variations du taux interbanques. Au total, la politique monétaire joue un rôle important pour rétablir l'équilibre sur le marché du crédit en cas d'excès de l'offre de prêts, du fait qu'elle influe sur les taux d'intérêt que doivent supporter les banques pour lever des fonds autres que les dépôts. Les coefficients d'ajustement des autres variables de l'équation d'offre sont quant eux insignifiants.

Tableau 2.A1.3. **Matrice d'ajustement**¹

	Demande (α_1)	offre (α_2)
Δy	0.036 (2.749)	0.007 (0.595)
Δc	0 (-)	0 (-)
Δl	-0.043 (6.049)	0.009 (1.430)
Δr_b	-4.412 (2.898)	-5.085 (3.600)
Δr_l	-6.544 (3.491)	-0.961 (0.552)
$\Delta \pi$	0 (-)	0 (-)

1. Valeur absolue du t-entre parenthèses.

Source : Données de la Banque centrale du Brésil et estimations de l'OCDE.

Synthèse des conclusions à dégager de l'étude économétrique

- Sur longue période, la demande de prêts entretient une relation positive avec le niveau d'activité et négative avec le taux débiteur préétabli (applicable en moyenne à diverses modalités de crédit) et avec l'inflation. L'offre de prêts affiche, elle, une relation négative avec le taux d'intérêt que doivent supporter les banques pour lever des financements extérieurs, ce qui tend à indiquer que les banques ne bénéficient pas d'un accès illimité à des sources libres de financement, et une relation positive avec le taux débiteur, le capital des banques et l'inflation.
- L'encours des prêts apporte peu d'information sur l'évolution future de l'inflation. Cela vient du fait que cette variable, comme le capital des banques, présente un caractère légèrement exogène dans les vecteurs de cointégration. Dans ces conditions, il est permis de douter de l'utilité d'un suivi régulier des agrégats du crédit pour la conduite de la politique monétaire dès lors que celle-ci est assujettie à des objectifs d'inflation.
- Une réorientation de la politique monétaire joue un rôle important pour rétablir l'équilibre, sur courte période, de l'offre de prêts bancaires. En effet, ce qui fait converger cette dernière vers son niveau d'équilibre ce sont les variations du taux des certificats de dépôt interbancaires et non celles de l'encours des
- prêts. Par contre, une demande excédentaire de prêts se corrige d'elle-même, mais cela demande du temps.

Notes

1. Les tests ML multivariés n'ont pas permis de rejeter l'hypothèse nulle d'absence de corrélation sérielle d'ordre un ou cinq (valeurs du p à 0.235 et 0.163, respectivement). Ils conduisent à rejeter l'hypothèse d'effets ARCH, mais les résultats du test de rang ne sont pas affectés par la présence d'une hétéroscédasticité conditionnelle dès lors que celle-ci reste modérée. En outre, l'ajout de retards supplémentaires ne permet pas d'obtenir des erreurs libres d'effets ARCH. Dans ces conditions, on a décidé de limiter à cinq le nombre de retards inclus dans la spécification.
2. On a tenté d'intégrer des variables indicatrices pour rendre compte de la modification du régime des changes en janvier 1999 et du net durcissement de la politique monétaire au cours de la période qui précède l'élection présidentielle d'octobre 2002, mais aucune ne s'est révélée statistiquement significative aux seuils habituels.
3. Ce résultat permet de penser qu'il existe bien une transmission par le capital des banques comme le suggère Van de Heuvel (2002 et 2006) : lorsque la valeur de leur capital diminue, les banques réduisent les prêts en raison soit des normes de fonds propres qu'elles sont tenues de respecter, soit du coût associé à l'émission de nouvelles actions.

Chapitre 3

Réformer la fiscalité indirecte et les prélèvements sur le travail

La complexité et l'émiettement du système fiscal brésilien le rendent particulièrement coûteux pour les entreprises et en font un domaine de réforme prioritaire. La TVA prélevée par les États a souvent été employée comme un instrument au service de la politique industrielle de telle sorte que les divers États de la Fédération se sont livrés à une concurrence fiscale dommageable. Les autres prélèvements de la Fédération sur le chiffre d'affaires des entreprises nuisent à la compétitivité des exportations. Le fardeau des taxes sur les salaires et des cotisations sociales encourage le travail non déclaré. Le Congrès est en train de débattre d'un plan de réforme. Ce projet de loi est bien conçu ; il propose d'unifier la législation des États de la Fédération sur la TVA, de remplacer les prélèvements fédéraux sur le chiffre d'affaires des entreprises par une TVA fédérale et d'alléger la charge fiscale sur les revenus du travail. Plusieurs options sont envisagées pour dédommager les États de la moins-value de recettes qui résulterait de la réforme de la TVA, notamment une remise à plat des programmes de développement régional. Dans ce domaine, la principale difficulté à laquelle se heurtent les autorités consiste à s'assurer des appuis politiques pour cette réforme, en particulier parmi les gouvernements des États de la Fédération, de manière à préserver les recettes fiscales, à gagner en efficacité et à ne pas contrarier les efforts d'assainissement budgétaire en cours.

La nécessité de réformer plusieurs aspects du système fiscal brésilien et d'alléger les prélèvements sur les revenus du travail est largement reconnue. La complexité et la fragmentation de la législation sur la TVA au niveau des États fédéraux poussent ceux-ci à s'en servir comme d'un instrument de politique industrielle, si bien qu'ils se livrent une concurrence fiscale dommageable. L'État fédéral prélève également des impôts sur le chiffre d'affaires des entreprises, ce qui amoindrit la compétitivité des exportations. De plus, la forte ponction sur les revenus du travail sous la forme de prélèvements sur les salaires et de cotisations sociales dissuade la création d'emplois dans le secteur formel, ce qui pénalise particulièrement les travailleurs peu qualifiés. Les efforts entrepris depuis le milieu des années 90 pour réformer la fiscalité ont visé en priorité à conforter la fiscalité directe en essayant d'intégrer complètement l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Mais la fiscalité indirecte, à commencer par la TVA des États fédéraux, n'a suscité que de vaines tentatives.

Il est délicat de comparer la complexité des différents systèmes fiscaux et, en l'absence de sondages auprès des contribuables, d'estimer les coûts que supportent entreprises et particuliers pour se conformer à la législation fiscale. Mais, en tout état de cause, si l'on se fonde sur les indicateurs de *Paying Taxes* compilés par la Banque mondiale et PriceWaterhouseCoopers, le Brésil est l'un des pays où le système fiscal est le plus onéreux. D'après les indicateurs les plus récents, il faut en moyenne près de 1 400 heures par an aux entreprises pour remplir leurs déclarations au titre de l'ICMS (la TVA principale du Brésil), un record parmi les pays sur lesquels porte l'enquête.

Le gouvernement a soumis un projet de réforme fiscale au Congrès en février 2008. Ce projet prévoit d'uniformiser la législation des différents États sur la TVA et de faire basculer la majeure partie du recouvrement du lieu d'origine vers celui de destination, de remplacer plusieurs prélèvements fédéraux par une TVA fédérale et d'alléger la pression fiscale sur les revenus du travail en abaissant le taux des cotisations sociales patronales et en supprimant l'un des impôts existants sur la masse salariale. Quoique cette stratégie de réforme soit bien conçue, le Congrès n'a pas encore donné son accord car il s'inquiète d'une augmentation future des prélèvements totaux et d'une moins-value de recettes pour la sécurité sociale, et aussi parce que les États qui s'attendent à perdre des recettes du fait de la réforme réclament des compensations.

Évolution de la politique et des recettes fiscales

En 2008, le poids des prélèvements obligatoires rapporté au PIB du Brésil était proche de 36 % d'après les estimations de l'OCDE, ce qui est élevé par comparaison avec les autres pays émergents (tableau 3.1 et graphique 3.1). Ce ratio n'a cessé d'augmenter au fil du temps, surtout depuis le milieu des années 90, au point qu'il n'est plus guère éloigné de la moyenne de la zone de l'OCDE. Comme on l'a vu dans les précédentes *Études* et dans le chapitre 2, cette tendance à la hausse des recettes fiscales est en grande partie imputable à l'assainissement des finances publiques, toujours en cours, qui repose principalement sur des augmentations d'impôts plutôt que sur une réduction des engagements de dépenses.

Tableau 3.1. **Évolution des recettes, 1990-2008**
En pourcentage du PIB

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008 ¹
Total	30.5	27.3	30.4	33.4	33.5	34.8	35.9
Prélèvements fédéraux sur :	20.5	18.3	21.0	23.2	23.2	24.4	24.8
Budget général	9.3	7.5	7.7	7.7	7.7	8.2	9.4
les revenus (IR)	4.8	4.4	5.1	5.8	5.8	6.2	6.7
les produits industriels (IPI)	2.6	1.9	1.6	1.2	1.2	1.3	1.3
les opérations financières (IOF)	1.4	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.7
les importations (II)	0.4	0.7	0.7	0.4	0.4	0.5	0.6
Système de sécurité sociale	9.2	8.7	11.2	13.1	13.1	13.6	12.9
Cotisations sociales	5.4	4.6	4.7	5.0	5.2	5.4	5.7
Chiffre d'affaires des entreprises/TVA (Cofins) ²	1.6	2.1	3.3	3.9	3.8	3.8	4.1
Débits bancaires (CPMF)	0.0	0.0	1.2	1.4	1.4	1.4	0.0
Bénéfice net (CSLL)	0.6	0.8	0.7	1.2	1.1	1.3	1.5
Chiffre d'affaires des entreprises/TVA (PIS, PASEP) ²	1.2	0.8	0.7	0.9	0.8	0.8	0.9
Cotisations sociales (fonction publique)	0.1	0.3	0.3	0.5	0.5	0.6	0.6
Autres prélèvements	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Autres	2.1	2.1	2.1	2.4	2.5	2.5	2.5
Fonds d'assurance chômage (FGTS)	1.5	1.4	1.6	1.5	1.5	1.6	1.6
Droits d'accise sur les carburants (CIDE-Combustíveis)	0.0	0.0	0.0	0.4	0.3	0.3	0.2
Prélèvements spécifiques	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Salário-Educação	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
Système « S »	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3
Prélèvements des États sur :	9.0	7.6	8.0	8.7	8.8	8.9	9.4
La TVA (ICMS)	8.5	6.7	7.0	7.2	7.2	7.2	7.7
L'immatriculation des véhicules (IPVA)	0.2	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6
Les successions (ITCD)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Prélèvements non fiscaux	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
Cotisations sociales	0.1	0.4	0.4	0.7	0.7	0.7	0.7
Autres	0.1	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2	0.2
Prélèvements des communes sur :	0.9	1.3	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6
Les services (ISS)	0.3	0.5	0.5	0.6	0.7	0.7	0.8
L'immobilier (IPTU)	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Les transferts (ITBI)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Prélèvements non fiscaux	0.2	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1
Cotisations sociales	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
Autres	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pour mémoire :							
Impôts	18.8	15.6	16.2	21.5	21.5	22.1	24.2
dont : TVA (ou impôts assimilables à la TVA) ³	8.5	6.7	7.0	12.0	11.9	11.9	12.6
« Cotisations » ⁴	9.4	9.2	11.7	9.6	9.7	10.2	9.2
Prélèvements parafiscaux ⁵	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1	2.1	2.2
Prélèvements non fiscaux	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4

1. Estimations de l'OCDE

2. La PIS et la Cofins ont été transformées en taxes sur la valeur ajoutée (TVA), la première en 2002 et la seconde en 2004.

3. Inclut la PIS/Cofins de 2005.

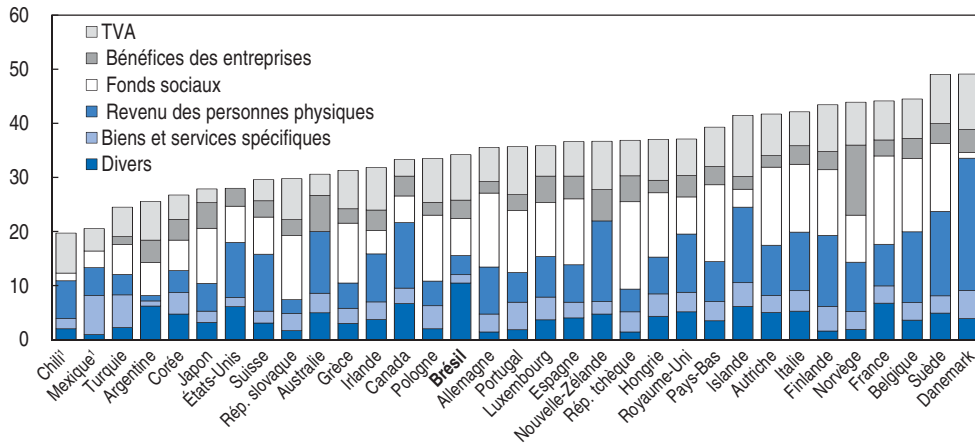
4. Inclut les cotisations sociales (à tous les échelons de l'État) et exclut la PIS/Cofins à partir de 2005.

5. Inclut FGTS, Salário-Educação et système « S ».

Source : Administration fédérale des impôts et estimations de l'OCDE.


Graphique 3.1. **Prélèvements obligatoires : Comparaisons internationales, 2006**

En pourcentage du PIB



1. Les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques incluent celles des impôts sur les revenus/bénéfices des sociétés au Mexique et au Chili.

Source : OCDE (Statistiques des recettes publiques), SII (pour le Chili) et SRFB (pour le Brésil); calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652326531880>

La grande majorité des recettes budgétaires revient à l'État fédéral¹. Les principaux impôts fédéraux sont l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés, les cotisations sociales, un prélèvement sur les marchandises industrielles (IPI) et un certain nombre de prélèvements spécifiques (*contribuições*) sur le chiffre d'affaires des entreprises/la TVA et les bénéfices, dont les recettes ne sont pas partagées avec les gouvernements provinciaux mais affectées au financement de la sécurité sociale et de la santé (voir plus bas) (encadré 3.1). Les États jouissent d'une complète autonomie pour collecter et administrer l'ICMS et lever leurs propres cotisations sociales. Les impôts locaux sur l'immobilier et les services qui sont exonérés d'ICMS représentent le plus clair des recettes des communes.

Les accords de partage de recettes entre les différents échelons sont complexes et concernent principalement les impôts fédéraux sur le revenu et sur les produits industriels. Ces impôts sont collectés par l'État fédéral et leur produit est partagé avec les États de la Fédération et les communes au moyen de deux fonds de partage de recettes institués par la Constitution : le Fonds de participation de l'État (FPE) et le Fonds de participation des municipalités (FPM) (encadré 3.2). Le fait que la répartition des revenus obéit à une formule consacrée par la Constitution réduit la marge de manœuvre des autorités et accentue les rigidités d'un budget dans lequel les recettes fiscales affectées tiennent déjà une grande place (voir le chapitre 4). En outre, les possibilités de péréquation entre les besoins respectifs des États en matière de dépenses sont limitées parce que la majeure partie des recettes est partagée en fonction de leur origine, c'est-à-dire du lieu où les impôts sont prélevés. En raison d'un accord conclu entre les États en 1989, 85 % du produit du FPE reviennent aux États pauvres du Nord, du Nord-Est et du Centre-Ouest, les États du Sud et du Sud-Est, plus prospères, recevant une proportion beaucoup plus faible des recettes partagées². En outre, les États sont tenus de partager un quart des sommes qu'ils reçoivent au titre de la TVA et la moitié du produit de la taxe d'immatriculation des véhicules automobiles (IPVA) avec les communes qui se trouvent sur leur territoire, mais ces transferts sont déterminés en fonction du lieu où les impôts ont été levés, ce qui a souvent pour effet d'exacerber les disparités entre les facultés contributives et les besoins en matière de recettes à l'intérieur de chaque État.

Encadré 3.1. « Contributions » et fiscalité indirecte de l'État fédéral : Résumé

La **taxe sur les produits industriels (IPI)** est un impôt analogue à la taxe sur la valeur ajoutée qui est prélevé après déduction de la valeur des consommations intermédiaires à tous les stades de la fabrication de produits industriels. Cependant, contrairement à la plupart des TVA, la marge de distribution n'est pas imposée. Le barème de cette taxe s'étage entre 0 et près de 365.6 % pour certains produits soumis à droits d'accise, encore que les taux d'imposition effectifs soient moins élevés. Le taux de cette taxe est nul pour la plupart des produits de première nécessité. L'IPI est souvent employé comme instrument de politique industrielle en fixant un taux nul ou en exonérant des produits normalement assujettis.

La **taxe sur les opérations financières (IOF)** frappe certaines transactions financières telles que les prêts bancaires, les opérations de change, les contrats d'assurance et les opérations de Bourse. Ses taux varient dans des proportions considérables et sont sujets à des changements fréquents (on trouvera notamment au chapitre 2 des informations sur les changements récents qui y ont été apportés en réponse à la crise mondiale).

Les **droits sur les importations (droits de douane)** sont prélevés soit forfaitairement, soit en pourcentage (*ad valorem*) de la valeur caf des importations. La valeur de certaines importations est déterminée en fonction de critères d'évaluation minimum ou de prix de base.

La **contribution à l'assistance sociale (Cofins)** est dorénavant assise sur la valeur ajoutée (sur le chiffre d'affaires jusqu'en 2004), après déduction du prix des intrants par le jeu du mécanisme de crédit de taxe sur les intrants, sauf dans certaines branches, dont la plupart des activités de service et les services d'intérêt général, où elle est encore assise sur le chiffre d'affaires. Le taux de cette contribution est fixé à 7.6 %. La marge d'intérêts (*spread*) des établissements financiers est également soumise à la contribution. Les recettes provenant des exportations, de la vente d'immobilisations et des transports internationaux sont exonérées, de même que les ventes des coopératives et organismes sans but lucratif. Sont exclus de l'assiette de la contribution les paiements effectués au titre de l'IPI, de la PIS/PASEP et, dans certains cas, de l'ICMS. Tous les autres impôts (ISS et ICMS) sont inclus dans l'assiette. Un taux spécial s'applique à la plupart des marchandises soumises à droits d'accise (tabac, carburants et cosmétiques). Les petites entreprises peuvent opter pour un régime d'imposition forfaitaire (SIMPLES) dans lequel la Cofins est assise sur les ventes brutes¹.

La **cotisation sociale sur le bénéfice net (CSLL)**, qui frappe les bénéfices des sociétés, a une assiette quasiment identique à celle de l'impôt sur les sociétés. Son taux est de 9 % dans la plupart des branches.

La **contribution pour le programme d'épargne salariale (PIS/PASEP)** est à présent assise sur la valeur ajoutée (au lieu du chiffre d'affaires jusqu'en 2002) pour les entreprises du secteur privé (PIS) et sur le chiffre d'affaires pour les entreprises, agences et fonds du secteur public (PASEP). Les taux de la PIS et de la PASEP sont respectivement de 1.65 % et 1 %. Comme la Cofins, la PIS est encore assise sur le chiffre d'affaires dans plusieurs branches, dont la plupart des activités de service et les services d'intérêt général. On estime qu'un tiers environ du produit de la PIS et de la Cofins est assis sur le chiffre d'affaires. Des taux spéciaux s'appliquent aux producteurs/importateurs de marchandises soumises à droits d'accise (tabac, carburants et cosmétiques). Un régime d'imposition forfaitaire (SIMPLES) dans lequel la contribution est assise sur les ventes brutes a été institué pour les petites entreprises.

Encadré 3.1. « Contributions » et fiscalité indirecte de l'État fédéral : Résumé (suite)

Il existe en outre des **prélèvements sur les salaires versés par les entreprises**, notamment au titre d'un régime d'épargne obligatoire (FGTS², dont le taux est fixé à 8 % de la masse salariale); des contributions parafiscales destinées à financer des activités culturelles et de formation à l'intention du personnel ainsi que des programmes de formation professionnelle et d'apprentissage (comme, par exemple, le système « S »), l'aide aux petites entreprises (SEBRAE) et le développement agricole (INCRA), dont le taux est fixé à 3.3 % de la masse salariale; et un prélèvement spécifique pour financer l'enseignement (*Salário-Educação*) et qui est égal à 2.5 % de la masse salariale.

Les **droits d'accise sur les carburants (CIDE-Combustíveis)**, instaurés en 2001, sont de faible montant et frappent la vente ou l'importation de certains carburants et combustibles.

1. SIMPLES est un régime fiscal simplifié qui s'adresse aux microentreprises et aux petites entreprises. Les entreprises qui réalisent 240 000 reais de ventes annuelles brutes au maximum et entre 240 000 et 2.4 millions de reais sont considérées respectivement comme des microentreprises et de petites entreprises. L'impôt sur les sociétés, la CSLL, la PIS/Pasep, la Cofins, l'IPI, l'ICMS, l'ISS et la contribution sociale des employeurs ont été remplacés par un prélèvement unique sur le chiffre d'affaires brut. Le taux de ce prélèvement s'étage entre 4 % et 11.6 % du chiffre d'affaires brut selon la taille de l'entreprise.
2. Le FGTS est un fonds d'assurance privé auquel sont affiliées toutes les personnes occupant un emploi déclaré et dans lequel chacune détient un compte individuel; le FGTS est alimenté par les cotisations des employeurs à raison de 8 % de la rémunération mensuelle de chaque salarié. En cas de licenciement « abusif », le capital accumulé par le salarié qui en est victime lui est versé et est majoré d'une indemnité égale à 40 % de son montant.

La majeure partie de l'augmentation des impôts constatée depuis 2005 est imputable aux recettes de TVA, dans lesquelles il convient d'inclure les « contributions » fédérales qui ont été transformées en impôts reprenant le mécanisme de la TVA en 2003-04 (PIS et Cofins). Le poids croissant de la TVA dans les recettes budgétaires est une évolution bienvenue parce qu'il met fin à une tendance à l'érosion graduelle des prélèvements fédéraux sur le chiffre d'affaires des entreprises qui s'était amorcée entre le début et le milieu des années 90. La prépondérance des contributions fédérales s'explique essentiellement par le fait que la Constitution permet d'instaurer des contributions plus aisément que des impôts et que les recettes provenant des contributions peuvent être affectées sans être partagées avec les échelons inférieurs à l'État fédéral. C'est pourquoi ce dernier a donné la préférence à ces prélèvements pour l'assainissement des finances publiques tout en évitant que le produit de cet effort supplémentaire ne soit partagé avec les États et les communes alors que ce serait difficile pour des impôts nouveaux. Cependant, les contributions sont assises sur le chiffre d'affaires des entreprises, ce qui a des effets délétères sur l'efficacité du système fiscal et la compétitivité des exportations brésiliennes³. De plus, ces prélèvements sont affectés à des programmes spécifiques, en particulier dans le domaine social, ce qui n'est pas toujours la solution la plus économique. Comme on le verra dans le chapitre 4, cette rigidité budgétaire permet difficilement aux autorités de redéployer des ressources rares vers des programmes d'un bon rapport coût-efficacité afin de rendre les activités de l'État plus efficaces.

Des efforts ont été accomplis pour améliorer le rendement des impôts directs. Le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'est accru à la faveur de l'assainissement budgétaire, notamment par le jeu du glissement vers des tranches d'imposition plus élevées sous l'effet de l'inflation. S'agissant de l'impôt sur les sociétés, l'assiette de la contribution fédérale sur le bénéfice net (CSLL) a été élargie en 1990 de manière à inclure le résultat financier des entreprises non financières. Le gonflement des recettes de l'impôt sur les sociétés constaté en 2008 est dû en grande partie à l'imposition

Encadré 3.2. Principaux mécanismes de transfert entre les différents échelons

Il existe quatre grands fonds de partage de recettes entre les différents échelons administratifs :

- Le **Fonds de participation de l'État (FPE)** est alimenté par 23.5 % du produit de l'IPI et de l'impôt sur le revenu. Ces sommes sont réparties en fonction du lieu où elles ont été prélevées, mais elles sont affectées à hauteur de 85 % aux États les plus pauvres.
- Le **Fonds de participation des municipalités (FPM)** est alimenté par 22.5 % du produit de l'IPI et de l'impôt sur le revenu. Ces sommes sont réparties en fonction du lieu où elles ont été prélevées, mais elles sont réservées à hauteur de 10 % aux capitales des États (le reste est partagé entre les autres communes en fonction de leur nombre d'habitants).
- Le **Fonds de compensation des exportations (FPEX)** est alimenté par 10 % du produit de l'IPI. Ces sommes sont réparties en fonction de la valeur des exportations de biens industriels. Aucun État ne peut recevoir plus de 20 % du total des sommes allouées par le Fonds.
- Les **Fonds régionaux pour le Nord (FNO), le Centre-Ouest (FCO) et le Nord-Est (FNE)** sont alimentés par une dotation égale à 3 % du produit de l'IPI et de l'impôt sur le revenu.

En outre, États et communes reçoivent une partie de plusieurs impôts levés par les échelons supérieurs :

- Les États et communes ont le droit de conserver la **retenue à la source de l'impôt sur le revenu** pour les paiements qu'ils effectuent ou ceux qui sont effectués par leurs agences et fondations.
- Les communes ont droit à 50 % de la **taxe sur les propriétés rurales (ITR)** et de la **taxe d'immatriculation des véhicules (IPVA)** collectées dans leur territoire. Elles ont en outre droit à 25 % de la **taxe de l'État sur la valeur ajoutée (ICMS)** déterminée en fonction du lieu où elle a été prélevée.
- Les États et les communes ont droit respectivement à 30 % et 70 % du **produit de l'IOF sur les transactions portant sur l'achat d'or en tant qu'actif financier (IOF-or)**.
- Les échelons infra-fédéraux perçoivent des **redevances** pour l'exploration minière destinée à découvrir des richesses naturelles (pétrole et gaz, eau et minerais), deux tiers du **Salário-Educação** (au moins 50 % des dotations aux États sont redistribués aux communes situées à l'intérieur de leur territoire en fonction du nombre d'élèves inscrits dans l'enseignement élémentaire et primaire et le premier cycle de l'enseignement secondaire) (voir plus loin); et 29 % du produit de la **CIDE-Combustíveis** (25 % de la dotation de l'État est partagée avec les communes et affectée aux infrastructures de transport, voir plus loin).
- États et communes bénéficient de transferts au titre du **FUNDEB**, un fonds destiné à financer l'enseignement jusqu'au niveau du premier cycle du secondaire et qui représente 20 % des dotations du FPE et du FPM et 20 % du produit de l'ITR, de l'ICMS, de l'IPVA et des droits de succession (ITCD). Ces sommes sont réparties en fonction du nombre d'élèves inscrits dans les écoles publiques jusqu'au niveau du premier cycle de l'enseignement secondaire.

des plus-values car, comme on l'a vu au chapitre 2, le nombre de sociétés cotées en Bourse a fortement progressé. Cependant, les recettes des impôts directs ont crû moins vite que celles des impôts indirects. La part croissante de la fiscalité indirecte dans les recettes budgétaires est une tendance que l'on observe dans l'ensemble de la zone OCDE et qui s'explique principalement par la mobilité accrue des revenus et des patrimoines, qui érode l'assiette de l'impôt sur le revenu dans les pays où les taux d'imposition sont élevés.

Principales considérations

Une concurrence fiscale dommageable entre les États de la fédération

Plusieurs caractéristiques de la principale TVA du Brésil, l'ICMS, poussent les États de la fédération à se livrer une concurrence dommageable. L'ICMS frappe les marchandises et certains services⁴ et les États de la Fédération jouissent de toute latitude pour gérer cet impôt, dont ils fixent les taux et, dans une moindre mesure, l'assiette, à leur guise⁵. En principe, ils doivent respecter la fourchette de taux prescrite par le Sénat, qui prévoit un plancher de 12 %. Mais il n'est pas rare que plusieurs taux différents s'appliquent aux transactions à l'intérieur d'un même État, ce qui rend la législation excessivement complexe et hétérogène. Par exemple, la plupart des biens et services sont taxés à un taux compris entre 12 % et 18 %, mais les articles de première nécessité sont le plus souvent exonérés, soumis à un taux nul (ce qui donne droit à un crédit d'impôt) ou taxés à 7 % alors que les services publics et le pétrole et les carburants sont taxés à 25 %. Les articles de luxe et les principaux produits passibles des droits d'accise tels que les tabacs et alcools sont généralement taxés à un taux plus élevé compris entre 30 % et 35 %.

En raison de l'hétérogénéité et de la complexité du code des impôts et de l'autonomie des États de la Fédération en matière fiscale, l'ICMS fait office, dans une large mesure, d'instrument de politique industrielle. Les États de la Fédération voient souvent dans l'ICMS un produit d'appel, pour lequel ils ne se privent pas d'offrir des exonérations temporaires et reports d'imposition afin d'attirer des investissements. Ce faisant, ils incitent les autres États à les imiter, de telle sorte que l'assiette de l'ICMS s'est érodée et que les États de la Fédération s'affaiblissent les uns les autres en se concurrençant mutuellement. Les éléments économétriques cités dans l'annexe 3.A1, qui sont fondés sur une estimation des « fonctions de réaction à l'impôt », corroborent l'hypothèse d'une concurrence entre États dans le domaine de la TVA. Elles montrent que les États réagissent aux inflexions de la politique de leurs voisins et qu'il y a en général un chef de file, c'est-à-dire un État dont la politique fiscale suscite une réaction comparable chez les autres États de la Fédération.

Les tentatives pour brider cette concurrence fiscale prédatrice se sont généralement révélées vaines. Selon la législation actuelle, un avantage fiscal ne peut être accordé que par une décision unanime du CONFAZ, une instance au sein de laquelle les Secrétaires d'État aux finances discutent de la politique fiscale. Cependant, la loi n'ayant pas instauré de mécanismes de contrôle et de contrainte pour faire en sorte que les résolutions du CONFAZ soient respectées, il n'y a guère de place pour une coopération crédible entre les États de la Fédération dans ce domaine. C'est pourquoi les différends fiscaux entre États sont souvent réglés par la voie contentieuse, qui exige des délais très longs et qui suscite des incertitudes pour les contribuables. Aussi, en dépit de maintes tentatives pour combattre la concurrence fiscale, dont les effets dommageables sur les finances publiques et l'allocation des investissements sont largement reconnus, l'État fédéral éprouve de grandes difficultés à obtenir l'accord du Congrès pour des lois visant à harmoniser les taux et l'assiette de l'ICMS entre les États de la Fédération.

La taxation du commerce entre les États de la Fédération est compliquée par le recouvrement de l'ICMS sur le lieu d'origine (sauf pour les produits dérivés du pétrole). Ces recettes reviennent à l'État dans lequel le bien ou service est produit et non à celui où il est consommé. Les États pauvres, qui sont généralement importateurs nets de biens et services soumis à l'ICMS, ont demandé que son mode de recouvrement soit modifié de

manière à en répartir le produit selon des modalités qui leur soient plus favorables. Un compromis a été conclu en appliquant des taux différents au commerce à l'intérieur d'un même État et aux échanges avec un autre État de la Fédération. Ainsi, les échanges entre un État riche (autrement dit les États du Sud, du Sud-Est et du Centre-Ouest du Brésil) et un État pauvre (c'est-à-dire ceux du Nord et du Nord-Est ainsi que l'État de l'Espírito Santo) sont taxés au taux de 7 %; sinon, les échanges entre États sont taxés au taux de 12 % qui, en principe, est le plus bas qui s'applique au commerce à l'intérieur d'un État quelconque⁶. Bien que l'application de ces taux différenciés au commerce entre les différents États de la Fédération aboutisse à un certain partage de recettes entre les États qui sont importateurs nets et ceux qui sont exportateurs nets tout en maintenant le principe du recouvrement sur le lieu d'origine, elle incite au « tourisme des factures » et, dans une moindre mesure, aux achats dans le territoire d'un autre État, ce qui rend plus coûteuses les mesures requises pour respecter les obligations fiscales et fait obstacle à l'harmonisation. Recouvrer l'impôt sur le lieu de destination simplifierait la taxation du commerce entre les États de la Fédération mais susciterait une vive opposition de la part des États exportateurs nets car c'est chez eux que la moins-value de recettes serait la plus marquée en l'absence de mesures compensatoires.

Le recouvrement sur le lieu d'origine a encouragé la prolifération des régimes d'imposition simplifiée. Cet impôt reprend le mécanisme de récupération de la taxe payée sur les intrants, comme c'est le cas pour la plupart des TVA. Mais, comme c'est le cas pour les impôts indirects prélevés par l'État fédéral, de nombreux États de la Fédération collectent l'ICMS sur le lieu de production, et non au stade de la vente au détail, en estimant l'impôt dû pour une chaîne de production type dans différents secteurs (*substituição tributária* ou *cobrança monofásica*). Cette méthode a certes le mérite de simplifier l'administration de l'impôt, en particulier dans les branches caractérisées par des producteurs peu nombreux et de multiples détaillants, comme l'automobile, les boissons ou le tabac. Mais elle a pour inconvénient de taxer plus lourdement les biens dont le cycle de production est plus court, ce qui nuit à l'efficacité économique.

Le poids de l'ICMS est plus lourd que ses taux apparents ne le laissent penser. En effet, l'impôt dû est calculé sur la base du prix toutes taxes comprises. Par exemple, si le taux d'imposition est de 15 %, l'impôt à payer pour une transaction d'une valeur de 100 *reais* sera calculé selon l'équation suivante $T = 100 * [0.15 / (1 - 0.15)]$, si bien que son montant sera de 17.65 et non de 15 *reais*, chiffre correspondant au prix hors taxes. En outre, le montant dû au titre de certains impôts est déterminé en y incorporant d'autres impôts. Par exemple, le montant à payer au titre de la PIS/Cofins et de l'IPI est calculé à partir de la valeur des achats majorée de l'ICMS, qui inclut elle-même l'IPI.

Impôts en cascade et accumulation de remboursements de TVA impayés

L'importance des prélèvements sur le chiffre d'affaires et des régimes d'imposition simplifiés affecte la compétitivité des exportations brésiliennes. Les prélèvements en cascade sur le chiffre d'affaires, qui s'appliquent à tous les stades de la chaîne de production, renchérisent les exportations. La transformation de certaines contributions fédérales (PIS et Cofins) en TVA en 2003-04 n'a fait qu'atténuer ce handicap. En effet, le nouveau mode de recouvrement ne s'applique pas aux entreprises qui sont imposées au forfait selon le régime simplifié des petites entreprises (SIMPLES). Celui-ci s'applique à un grand nombre d'entreprises parce que le chiffre d'affaires maximum pour relever du SIMPLES (2.4 millions de *reais*) est relativement élevé. En outre, dans des secteurs tels que

la banque, les télécommunications et l'assurance santé, la PIS et la Cofins des entreprises sont encore assises sur le chiffre d'affaires et non sur la valeur ajoutée. Les autorités estiment que les recettes provenant des impôts en cascade qui subsistent représentent près de 2 % du PIB (ministère des Finances, 2008).

Le retard mis à rembourser les crédits d'impôts pénalise les investisseurs et exportateurs brésiliens. Dans le cas de l'ICMS, la difficulté tient au fait que le recouvrement sur le lieu d'origine dissuade les États exportateurs de rembourser les crédits de TVA revenant à des entreprises situées dans un autre État. En effet, ces remboursements se solderaient par des moins-values de recettes pour les États exportant les biens ou services assujettis à la TVA sans qu'ils bénéficient d'un transfert de recettes correspondant de la part des États dans lesquels sont situées les entreprises en crédit de TVA. Plusieurs initiatives visant à corriger cette lacune ont visé à faire en sorte que l'État fédéral dédommage les États exportateurs. Conformément à une loi adoptée en 1996 (*Lei Kandir*), l'État fédéral a commencé à virer aux États exportateurs le montant intégral des remboursements d'ICMS. Cette même loi permet aux entreprises d'imputer les achats de machines et équipements sur le montant de l'ICMS à payer de manière à abaisser leur coût du capital et, par là, les encourager à investir. Cependant, les dotations budgétaires correspondant à ces transferts compensatoires sont négociées tous les ans. Elles ont été rognées au fil du temps, de telle sorte qu'elles sont tombées d'environ 4.5 % des recettes d'ICMS en 1999 aux alentours de 0.9 % en 2007 (IEDI, 2007).

De plus, le délai de traitement et de remboursement des crédits d'impôt est excessivement long. Ce constat vaut non seulement pour l'ICMS, mais aussi pour l'IPI, la PIS et la Cofins. Actuellement, les délais de remboursement peuvent atteindre jusqu'à 48 mois pour l'ICMS et 24 mois pour la PIS/Cofins en cas d'achat de machines et d'équipements. Pour tous les autres achats, les remboursements sont effectués dans les 12 mois. D'après une enquête récente de la Confédération nationale de l'industrie (CNI, 2008), plus des deux tiers des entreprises exportatrices trouvent que les mécanismes de remboursement existants sont inadéquats en raison des impositions en cascade et parce que le traitement des demandes de remboursement prend beaucoup de temps. Au surplus, près de 20 % des personnes interrogées ont dit ne pas avoir connaissance des dispositifs de remboursement existants, les petites et moyennes entreprises étant particulièrement mal informées. Les entreprises considèrent que l'accumulation de crédits d'impôt a un effet très dissuasif sur leur décision d'exporter, en particulier si elles veulent exporter une grande partie de leur production.

Une forte pression fiscale sur les revenus du travail

La pression fiscale sur les revenus du travail est particulièrement élevée. Les employeurs supportent le coût des cotisations sociales (en moyenne 20 % de la masse salariale) et de l'assurance contre les accidents du travail (entre 0.5 % et 6 % de la masse salariale selon la catégorie de risque et les antécédents), mais aussi les contributions au plan d'épargne obligatoire (FGTS à raison de 8 % de la masse salariale) et les prélèvements parafiscaux recensés dans encadré 3.1 (5.8 % de la masse salariale). Quant aux salariés, les cotisations sociales qu'ils doivent acquitter s'échelonnent de 8 % à 11 % de leur rémunération selon le niveau de cette dernière. Un régime spécial a été instauré en 2007 à l'intention des travailleurs indépendants afin de limiter leurs cotisations à 11 % de leur rémunération au lieu de 20 %. Par conséquent, la charge fiscale sur les revenus du travail

est comprise entre 42.3 % et 50.8 % compte non tenu des indemnités de congés payés et d'autres avantages sociaux prévus par le code du travail. Les petites entreprises relevant du SIMPLES sont moins lourdement imposées.

Comme on l'a vu dans les précédentes *Études* (OCDE, 2006), le poids élevé des prélèvements obligatoires sur les revenus du travail favorise l'économie parallèle. Le coin fiscal résultant des prélèvements pesant sur la productivité marginale du travail et de l'écart avec la rémunération de ce dernier porte préjudice à l'économie formelle. On dispose de peu d'éléments économétriques pour mesurer l'incitation à se fondre dans l'économie souterraine qui résulte des prélèvements sur le travail. Il est probable que cette incitation est particulièrement forte pour les travailleurs faiblement rémunérés. En tout état de cause, il ne faut pas oublier que la préférence pour l'économie souterraine dépend aussi de la rigueur et l'efficacité avec lesquelles les lois sont appliquées, de l'attitude de la société vis-à-vis de la fraude fiscale et de la qualité des services financés par les impôts et les cotisations sociales.

Les effets redistributifs du système fiscal sur les revenus sont limités

Le système fiscal du Brésil n'est pas très progressif. Cela est dû au poids de la fiscalité indirecte, qui a un caractère plutôt régressif⁷. À titre d'illustration, Zockun (2008) estime que, en 2004, les impôts indirects (IPI, ICMS, PIS et Cofins) représentaient près de 46 % du revenu des ménages dont le revenu ne dépasse pas deux fois le salaire minimum, contre moins de 16.5 % de celui des ménages gagnant plus de 30 fois le salaire minimum. C'est pourquoi, comme on l'a vu dans les précédentes *Études*, les dépenses publiques, surtout si elles prennent la forme de transferts de revenu ciblés, sont un instrument de redistribution beaucoup plus puissant que le système fiscal. Dans le cas des impôts indirects, l'exonération des articles de première nécessité et des produits pharmaceutiques atténue le caractère régressif de l'ICMS dans de nombreux États. Mais, comme la législation sur l'ICMS varie d'un État à l'autre, il n'est pas rare que l'ICMS soit plus régressif dans les États pauvres, qui peuvent se permettre plus difficilement que les États prospères de renoncer à des recettes budgétaires sous la forme d'exonérations.

S'agissant de la redistribution entre régions, il n'est guère possible d'égaliser la capacité budgétaire par des transferts entre les divers États de la Fédération. Le partage du produit de l'impôt sur le revenu et de la taxe fédérale sur les produits industriels (IPI) par les fonds de répartition des recettes autorise une certaine péréquation dans la mesure où 85 % de ces recettes sont allouées aux États les plus pauvres. Mais la part des États dans le produit de la TVA (ICMS) et de la taxe d'immatriculation des automobiles (IPVA) est répartie entre les communes d'un même État en fonction du lieu où ces impôts sont payés. Il s'ensuit que les communes les plus riches reçoivent le plus clair de la quote-part des fonds reçus par l'État qui sont rétrocédés aux communes dans le cadre du FPE. Les efforts de redistribution des revenus entre régions reposent au contraire sur les programmes de développement régional financés par le budget fédéral. Comme on le verra au chapitre 4, le partage des redevances sur les hydrocarbures et des prélèvements y afférents aboutit aussi à une concentration de ces recettes dans quelques États. Si les mécanismes de répartition de ces recettes ne sont pas modifiés, les disparités de capacité budgétaire des différents États et communes s'accroîtront lorsque les nouveaux gisements en mer entreront en exploitation.

La réforme proposée par le gouvernement

Les grandes lignes de la réforme

Le projet proposé par le gouvernement au Congrès en février 2008 (Proposition d'amendement constitutionnel n° 233) met l'accent sur la lutte contre la concurrence dommageable entre États à propos de l'ICMS en transformant les dernières contributions fédérales en cascade en une TVA fédérale et en réduisant la charge fiscale sur les revenus du travail. Le gouvernement se propose notamment, compte tenu des changements qui ont été apportés à sa proposition originelle au cours du processus législatif :

- d'unifier les taux de l'ICMS entre les États tout en maintenant une assiette uniforme sur tout le territoire. Les modifications de leur législation par les différents États devraient être approuvées par le Sénat et la majorité des gouverneurs des autres États. Il appartiendrait au Sénat de fixer les taux standard et de n'autoriser que cinq taux au maximum pour les différents biens et services. L'exonération des produits de première nécessité pourrait être envisagée aux fins de la redistribution des revenus. La majeure partie des impôts serait prélevée sur le lieu de destination : le commerce entre États serait taxé au taux de 2 % sur le lieu d'origine et, dans l'État de destination (pour les biens et services taxés à un taux supérieur à 2 %), au taux appliqué par cet État à son commerce intérieur. Le passage au système du recouvrement sur le lieu de destination se ferait progressivement sur 12 ans, puisqu'il faut que les divers États et communes adaptent progressivement leurs finances aux transferts de recettes substantiels qui en résulteront entre les États. La CONFAZ serait chargée de déterminer les conditions dans lesquelles les États pourraient accorder des allègements fiscaux, lesquels devraient être approuvés par tous les membres de la CONFAZ; si un État passait outre à un refus, il serait sanctionné par l'État fédéral, qui retiendrait les transferts prévus par la Constitution au profit de cet État.
- de fusionner trois contributions fédérales (PIS, Cofins et *Salário-Educação*) en une TVA unique (IVA-F) affectée aux programmes actuellement financés par ces prélèvements et aux dispositifs de partage de recettes avec les États de la fédération et les municipalités⁸. Si la PIS et la Cofins sont déjà assises sur la valeur ajoutée, le *Salário-Educação* frappe la masse salariale des entreprises. L'IVA-F serait prélevée sur le lieu d'origine en appliquant le mécanisme de récupération de la taxe sur les intrants et le montant à payer serait calculé sur la base du prix toutes taxes comprises. Son assiette serait large (production, importation et vente au détail de biens et services) et commune aux différents échelons de l'État. La taxe fédérale sur les produits industriels (IPI) serait maintenue, mais essentiellement sous forme de droit d'accise et en tant qu'instrument de politique industrielle/de développement régional. Sur la base des recettes indiquées dans le tableau 3.1, l'IVA-F devrait avoir un rendement voisin de 5 % du PIB pour que la réforme ait une incidence nulle sur les recettes.
- de fusionner la contribution fédérale sur le bénéfice net (CSLL) et l'impôt sur les sociétés (IRPJ). Ces deux prélèvements ont une assiette quasiment identique même si leurs taux sont différenciés, dans une certaine mesure, en fonction des secteurs d'activité. C'est déjà le cas pour le secteur financier, qui est ponctionné plus fortement que les autres secteurs au titre de la CSLL⁹. Pour que la réforme ait une incidence neutre sur les recettes, il faudrait que le nouvel impôt sur les sociétés rapporte 1.5 point de PIB supplémentaire, soit l'équivalent du produit de la CSLL en 2008.
- de créer un Fonds de péréquation des recettes (FER) afin de dédommager les États qui subiront un manque à gagner par suite de la montée en puissance du mécanisme de prélèvement sur le lieu de destination et du déclin corrélatif des recettes prélevées sur le

lieu d'origine. Le FER hériterait des recettes actuellement affectées au FPEX, fonds indemnisant les États exportateurs de la moins-value de recettes d'ICMS liée au remboursement des crédits d'impôt que les entreprises ont acquis dans d'autres États de la Fédération. Ces recettes sont estimées à environ 1.8 % de l'assiette totale de l'IVA-F, de l'IRPJ/CSLL et de l'IPI. Comme c'est le cas pour le FPEX, 25 % des recettes du FER seraient reversées aux communes.

- de ramener par étapes le taux des cotisations sociales des employeurs de 20 % à 14 % en six ans (2010-15). La perte de recettes en résultant serait compensée par l'affectation du produit de l'IVA-F, dont le taux devrait être calibré de manière à assurer des ressources suffisantes à la sécurité sociale. Avec la suppression du *Salário-Educação*, le poids des prélèvements sur les revenus du travail serait réduit de 8.5 points à l'issue de la réforme. Les autorités proposent, pour faire en sorte que les recettes ne soient pas amoindries, de réviser le taux de l'IVA-F de telle manière qu'il compense la réduction des cotisations sociales patronales.
- de raccourcir le délai de remboursement des crédits d'impôt sur l'ICMS et les taxes fédérales (IPI, PIS et Cofins) sur les biens d'équipement. Par exemple, les crédits d'impôts afférents à l'achat de machines et équipements seraient remboursés automatiquement lorsque la réforme sera entrée en application, et non plus au bout de 48 mois comme c'est le cas actuellement. La transition serait graduelle au fil de l'application de la réforme. Le délai de remboursement des crédits d'impôt serait également abrégé pour la PIS et la Cofins dans le cadre de l'IVA-F.
- de fusionner les fonds de péréquation des recettes mis en place au profit des banques de développement régional qui financent des prêts aux entreprises situées dans les États du Nord-Est, du Nord et du Centre-Ouest (à savoir, respectivement, les FNE, FNO et FCO) et les fonds supplémentaires qui ont été institués pour la promotion des investissements dans les régions du Nord-Est et de l'Amazonie (FDNE et FDA) de manière à former un seul Fonds de développement régional (FNDR). Ce fonds serait toujours financé par l'affectation d'impôts fédéraux, mais ses dotations seraient accrues. En outre, les zones les plus pauvres du Sud et du Sud-Est pourraient bénéficier de 5 % des ressources du FNDR.

L'impact de la réforme

La réforme fiscale pourrait avoir des répercussions considérables sur la croissance. Les simulations informatiques réalisées à la demande du gouvernement montrent que, à long terme, la réforme fiscale pourrait accroître le PIB d'environ 11-12 % toutes choses égales par ailleurs. Ses effets bénéfiques seraient essentiellement imputables, en premier lieu, à l'allègement des prélèvements sur les revenus du travail, puis à l'élimination des impôts en cascade et à la diminution de la pression fiscale sur les investissements (ministère des Finances, 2008). Même si les résultats de ces simulations doivent être interprétés avec prudence, ils permettent de mesurer la croissance supplémentaire que permettraient l'élimination d'un certain nombre de distorsions du système fiscal et le fonctionnement plus efficient de l'économie qui en résulterait. En outre, un rééquilibrage de la charge fiscale laissant une plus large place aux impôts indirects ne faussant pas les décisions d'embauche et d'investissement serait tout à fait conforme aux recommandations de l'OCDE plaidant pour un système fiscal propice à la croissance.

La réforme proposée aurait aussi une incidence sur le niveau des prix. La modification de l'ICMS affecterait les prix de différents biens et services, ce qui aurait un impact non

récurrent sur les prix. Il est cependant délicat de chiffrer ces effets prix avant que les taux d'imposition ne soient fixés et que de nouvelles estimations n'aient été faites sur les flux d'échanges entre les États de la Fédération.

Recommandations

La réforme fiscale proposée par le gouvernement a pour but de corriger un certain nombre de défauts du système fiscal. Cette initiative est louable. Elle se propose de simplifier le code des impôts et d'alléger encore les prélèvements sur le chiffre d'affaires des entreprises, qui sont inefficaces et nuisent à la compétitivité des exportations, en les remplaçant par une TVA fédérale. Elle vise en outre à limiter la concurrence fiscale dommageable entre États de la Fédération en unifiant les assiettes et les taux de l'ICMS dans tout le Brésil, en faisant basculer dans une large mesure la fiscalité vers un mécanisme de prélèvement sur le lieu de destination et non plus d'origine et en éliminant un certain nombre de distorsions, notamment l'accumulation de crédits d'impôt non remboursés qui pénalise les exportations. Enfin, elle a pour but d'alléger la pression fiscale sur les revenus du travail, qui favorise le travail non déclaré.

Si les objectifs de la réforme font à peu près l'unanimité, les appréhensions relatives aux pertes de recettes résultant du passage à la logique du paiement de l'ICMS sur le lieu de destination et à une augmentation du poids des prélèvements obligatoires par suite de la création d'une TVA fédérale (IVA-F) suscitent des résistances. La nécessité de trouver d'autres sources de financement pour la sécurité sociale et le système de santé afin de compenser la diminution de la pression fiscale sur les revenus du travail est aussi une préoccupation importante. Dans le cas où la réforme fiscale serait approuvée par le Congrès, l'application de plusieurs de ses composantes suppose que des réponses politiques soient apportées à plusieurs interrogations. Comme dans les autres pays, il est généralement difficile de dégager un consensus en faveur d'une réforme fiscale, surtout si elle touche plusieurs échelons administratifs. Pourtant, la réforme proposée offre une occasion exceptionnelle d'avancer dans un domaine où l'on peut escompter des gains considérables en termes d'efficacité économique et d'équité horizontale.

Calibrer les nouveaux taux d'imposition de manière à maintenir le niveau des recettes et à améliorer l'administration de l'impôt

Le niveau des prélèvements obligatoires au Brésil, déjà élevé, incite à la prudence pour la fixation des taux du nouvel ICMS, de l'IVA-F et du nouvel impôt sur les sociétés qui sera issu de la fusion de l'IRPJ et de la CSLL. Le précédent de la transformation de deux contributions fédérales (PIS et Confins) en impôts calqués sur la TVA qui, en 2003-04, avait abouti à une forte augmentation des sommes recouvrées, fait redouter un éventuel accroissement du poids total des prélèvements obligatoires dans le sillage de la réforme proposée. L'instauration d'un mécanisme de sauvegarde en vertu duquel les taux d'imposition devraient être révisés si les recettes de l'État augmentaient de 5 % ou plus en termes réels du fait de la réforme tend à empêcher un nouvel alourdissement des prélèvements obligatoires. Mais le fait est aussi que les impôts sur lesquels porte la réforme représentent le plus clair des recettes de l'État fédéral et des États de la Fédération et qu'il convient donc d'analyser et de simuler avec soin le rendement des nouveaux impôts de manière à éviter des pertes de recettes. Il est donc recommandé d'appliquer la réforme graduellement en l'étalant sur plusieurs années comme cela est proposé. La période de transition pourrait être mise à profit pour recalibrer les taux, si la nécessité s'en faisait sentir,

à la lumière de l'évolution prévue de la composition et du niveau des recettes fiscales. Pour illustrer ce propos, rappelons que les simulations sur lesquelles le gouvernement s'est appuyé pour bâtir son projet de loi se rapportent à 2006, année marquée par une forte croissance économique. *Il serait bon de tester la sensibilité des simulations aux changements d'année de référence, notamment pour différentes phases du cycle conjoncturel, parce que les impôts sur lesquels porte la réforme n'ont pas la même élasticité aux revenus.*

Faire de la compensation des pertes de recettes un instrument efficace du développement régional

La réforme proposée par les autorités envisage de prélever la majeure partie de l'ICMS sur le lieu de destination. Les États seront autorisés à taxer sur le lieu d'origine leurs exportations à destination des autres États qui sont soumises à l'ICMS en appliquant un taux de 2 %. Certains États, soucieux de conserver une plus grande part du produit de l'ICMS après la réforme, ont même proposé un taux plus élevé pour ce prélèvement résiduel sur le lieu d'origine. La possibilité de continuer à prélever une partie de cette taxe sur le lieu d'origine n'est accordée que dans un esprit de compromis afin d'assurer un soutien politique à la réforme, et un système hybride n'a aucune justification théorique. *Il serait souhaitable de faire basculer la totalité du recouvrement vers le lieu de destination de telle sorte qu'aucun produit ou service soumis à l'ICMS ne soit taxé sur le lieu d'origine.*

Les autorités ont l'intention de prendre des mesures afin que les États de la Fédération aient moins de latitude pour accorder des allègements fiscaux, notamment en durcissant les sanctions contre ceux d'entre eux qui ne se conformeraient pas aux résolutions de la CONFAZ. Cependant, et bien qu'elles aient été jugées illégales, plusieurs incitations fiscales sont toujours en place. Le projet de réforme prévoit le maintien des incitations accordées avant la date limite du 5 juillet 2008 et la suppression des dégrèvements accordés postérieurement à cette date (et avant le vote de la réforme) s'ils n'ont pas été approuvés par la CONFAZ. Si, en tout état de cause, il serait juridiquement difficile de supprimer des incitations fiscales octroyées avant le 5 juillet 2008, *il convient de supprimer toutes celles qui auront été accordées pendant les délibérations du Congrès sur la réforme.*

S'agissant du nouvel ICMS, un basculement partiel du recouvrement vers le lieu de destination aboutira à une répartition sensiblement différente de son produit entre les États. Selon toute vraisemblance, les grands perdants seront les États riches et peuplés du Sud et du Sud-Est, qui sont exportateurs nets de biens et services assujettis à l'ICMS à destination des autres États. La solution proposée dans le projet de réforme avancé par le gouvernement consiste à créer un fonds de péréquation (FER) et à donner une nouvelle impulsion à la politique d'aménagement du territoire en instaurant un nouveau fonds de développement régional (FNDR). Ces instruments sont importants non seulement parce qu'ils sont utiles pour mobiliser un soutien en faveur de la réforme, mais aussi parce qu'ils marquent un changement radical de la politique d'aménagement du territoire grâce auquel le Brésil prendrait conscience de la nécessité pour les provinces prospères de soutenir celles dont l'économie est à la traîne. Un tel dispositif contrasterait avec les outils actuels d'aménagement du territoire, qui reposent sur les fonds régionaux institués pour financer les programmes de développement dans les États de la Fédération les moins développés, à savoir le Nord, le Nord-Est et le Centre-Ouest (voir le chapitre 4). On ignore encore toutefois quel sera le mode de fonctionnement de ces fonds, et notamment le mécanisme de partage des ressources entre les États bénéficiaires. *Il est recommandé aux autorités d'énoncer des règles claires et transparentes d'affectation des fonds de développement*

régional aux États de telle sorte que cette affectation puisse être contestée. Cette précaution est cruciale pour s'assurer que la compensation des pertes de recettes résultant de la réforme devienne un instrument efficace au service du développement régional. Les initiatives prises dans ce domaine doivent être fondées sur une analyse technique et ne pas faire obstacle aux efforts fiscaux des États.

Atténuer la dépendance envers les impôts en cascade et les prélèvements sur les salaires

Les efforts tendant à réduire le poids des prélèvements fédéraux sur le chiffre d'affaires des entreprises sont bienvenus. Les initiatives dans ce domaine complèteraient celles qui ont été prises en 2003-04 pour transformer deux contributions fédérales en TVA. Mais, telle qu'elle est proposée actuellement, la réforme fiscale n'affectera pas les entreprises relevant du régime du SIMPLES et des autres régimes d'imposition forfaitaire. Leurs impôts seront toujours assis sur leur chiffre d'affaires. Dans une certaine mesure, les régimes d'imposition forfaitaire et simplifiée sont souhaitables car ils permettent aux petites entreprises de s'acquitter plus aisément de leurs obligations fiscales, d'autant que c'est sur elles que la complexité de la fiscalité a les effets les plus dissuasifs, ce qui les pousse à s'en affranchir. Cependant, il est largement reconnu que l'imposition forfaitaire engendre des effets pervers tels qu'un blocage de la croissance des entreprises, qui préfèrent stagner plutôt que de franchir le seuil à partir duquel elles entrent dans le régime de droit commun et de supporter les coûts que cela implique. Cet effet pervers n'est atténué que partiellement par le régime SIMPLES en raison de l'introduction, au fil des ans, de différents taux et tranches d'imposition en fonction du chiffre d'affaires. Un autre défaut, plus grave, tient au fait que le plafond en deçà duquel une entreprise est considérée comme petite et peut donc opter pour le régime SIMPLES est passablement élevé (jusqu'à 2,4 millions de reais de chiffre d'affaires annuel). En conséquence, près de 70 % des entreprises, représentant près de 7 % du chiffre d'affaires total de toutes les entreprises, relèvent actuellement du régime du SIMPLES. Il serait donc *souhaitable d'abaisser graduellement le plafond de chiffre d'affaires déterminant l'éligibilité au SIMPLES de manière à réduire la ponction fiscale sur les entreprises produisant des biens et services passibles de l'ICMS.*

Si le projet d'éliminer progressivement le *Salário-Educação* est bienvenu, il serait possible de faire plus pour réduire la pression fiscale sur les revenus du travail. Par exemple, les cotisations au système « S » et à l'INCRA coûtent aux employeurs 3,3 % de leur masse salariale sous la forme de prélèvements parafiscaux. *Ces contributions pourraient être éliminées au fil du temps; à tout le moins, comme le suggèrent les précédentes Études, les contributions au système « S » pourraient être remplacées par des redevances à la charge des usagers.* Une telle transformation entraînerait une meilleure adéquation des services actuellement fournis par les institutions affiliées et les besoins du marché. On peut également arguer que, si les contributions restaient obligatoires, on pourrait prendre des mesures pour faire en sorte que les services et la formation professionnelle dispensés par les institutions affiliées puissent être contestés plus aisément. Plusieurs mécanismes pourraient être envisagés, notamment le remplacement des transferts dont bénéficient les fournisseurs de services par des bons attribués aux travailleurs, qui pourraient en bénéficier lorsqu'ils suivent une formation auprès d'un établissement agréé.

La réduction des cotisations sociales des employeurs est également bienvenue. Plusieurs initiatives récentes visent à alléger la charge fiscale pesant sur des groupes de population difficiles à taxer, notamment les personnes travaillant à leur propre compte. En 2007 a été instauré un Plan de sécurité sociale simplifié (PSPS) qui permet aux travailleurs indépendants de limiter leurs cotisations sociales à 11 % de leur revenu au lieu de 20 % précédemment; en

contrepartie, ils n'ont droit qu'à une retraite très faible et ne peuvent partir en retraite anticipée. Mais, si la situation des finances publiques le permet, d'autres mesures encore pourraient être envisagées. Dans le projet de réforme du gouvernement, la moins-value de recettes résultant de la réduction des cotisations sociales des employeurs serait compensée par un recalibrage du nouvel IVA-F et par l'affectation des fonds correspondants à la sécurité sociale. Cependant, comme on l'a vu dans les précédentes *Études*, le coût des assurances sociales pourrait être abaissé pour les titulaires de bas revenus. *Il est par exemple concevable de réduire les charges sociales des employeurs pour les bas salaires.* Cela aurait pour effet de réduire le coût du travail de ces personnes sans que leur rémunération soit affectée¹⁰. Il est difficile d'estimer l'impact global de ces mesures sur les recettes budgétaires parce qu'elles auraient simultanément des effets sur le travail non déclaré. De toute manière, comme l'impératif de l'assainissement budgétaire est toujours d'actualité, le rapport coût-efficacité de ces mesures devrait être évalué avec soin. L'expérience des autres pays montre que le coin fiscal résultant des impôts directs sur les très bas salaires a eu tendance à diminuer dans la zone de l'OCDE par suite de l'instauration ou de l'accentuation de politiques visant explicitement à valoriser le travail.

Renforcer l'administration de l'impôt

Le mécanisme proposé pour le recouvrement de la TVA au niveau des États fera peser une contrainte supplémentaire sur les plus pauvres d'entre eux, dont l'administration fiscale, souvent mal équipée, aura du mal à administrer le nouvel ICMS. En particulier, un système de facturation électronique fonctionnant bien, qui n'existe pas encore dans certains États, est indispensable pour que le nouveau mécanisme de recouvrement de l'ICMS soit pleinement opérationnel. Dans une certaine mesure, les perspectives de recettes offertes par l'ICMS peuvent inciter ces États à renforcer leur administration fiscale. *L'État fédéral a toutefois un rôle à jouer dans ce domaine, notamment en dispensant une assistance technique aux États dont les capacités administratives sont les plus limitées.* Des efforts pour intensifier la coordination entre l'administration fiscale de l'État fédéral et des échelons inférieurs, en particulier par l'échange de renseignements, seraient également très utiles pour que le nouvel ICMS soit pleinement mise en œuvre.

Une TVA moderne suppose un mécanisme efficace de remboursement des crédits d'impôt. S'agissant des impôts fédéraux, comme on l'a vu plus haut, les entreprises accumulent des crédits de PIS et de Cofins. La principale raison pour laquelle les crédits d'impôt au titre de l'ICMS ne sont pas remboursés est le refus des États exportateurs d'honorer les crédits accumulés par les entreprises dans d'autres États de la Fédération. Dans une certaine mesure, cet effet pervers sera éliminé par le passage au système de recouvrement de l'ICMS nouvelle manière sur le lieu de destination. *On pourrait cependant envisager d'avancer la date proposée par le gouvernement pour la réduction du délai de traitement des demandes de remboursement, notamment pour les achats de biens d'équipement.*

Utiliser le système fiscal comme outil de redistribution

Il est déconseillé d'employer la fiscalité indirecte à grande échelle pour redistribuer les revenus. Il pourrait être justifié d'exonérer un nombre limité de produits représentant une grande partie de la consommation des ménages modestes. Mais les règles de la TVA doivent être les plus uniformes possible. On évitera aussi les impositions à taux zéro car elles engendrent un crédit d'impôt qui doit être remboursé. *Si la législation sur l'ICMS était unifiée entre les États de la Fédération, très peu d'exonérations devraient être accordées dans le but de*

redistribuer les revenus. Il convient aussi de tenir compte de la capacité des États les plus pauvres d'accorder des exonérations car la moins-value de recettes en résultant pourrait être particulièrement importante au regard de leur capacité budgétaire. De plus, comme indiqué dans les précédentes *Études*, des transferts ciblés au profit des personnes et des ménages sont des instruments de redistribution beaucoup plus efficaces que le système fiscal.

Encadré 3.3. Synthèse des recommandations : réforme fiscale

Recommandation générale

- Mettre en œuvre la réforme fiscale sur la base du projet de loi présenté par le gouvernement.

Fixer les nouveaux taux d'imposition de telle sorte que l'incidence sur les recettes fiscales soit nulle

- Tester la sensibilité des simulations du nouvel ICMS, de l'IVA-F et des nouveaux taux de l'impôt sur les sociétés à un changement d'année de référence (2006), y compris pour des phases différentes du cycle conjoncturel.

Faire de la compensation des pertes de recettes un instrument efficace du développement régional

- Faire basculer la totalité du recouvrement de l'ICMS sur le lieu de destination au lieu d'autoriser l'application d'un taux de 2 % sur le lieu d'origine.
- Supprimer les incitations relatives à l'ICMS qui ont été accordées à partir du 5 juillet 2008 ou pendant les délibérations du Congrès sur le projet de réforme fiscale et qui n'ont pas été approuvées par la CONFAZ.
- Fixer des règles de fonctionnement claires et transparentes pour le FER et le FNDR de manière à laisser la possibilité de contester l'emploi des fonds.

Atténuer la dépendance envers les impôts en cascade et les prélèvements sur les salaires

- Abaisser le plafond d'éligibilité au SIMPLES.
- Éliminer graduellement tous les prélèvements parafiscaux sur les revenus du travail; au minimum, transformer les cotisations au système « S » en redevances à la charge des usagers.
- Réduire les cotisations sociales des employeurs sur les bas salaires.

Renforcer l'administration de l'impôt

- Renforcer la coopération entre les administrations fiscales de l'État fédéral et des États de la Fédération de manière à faciliter la mise en œuvre dans les délais voulus de la facturation électronique dans tout le pays.
- Raccourcir le délai de traitement des demandes de remboursement d'ICMS, en particulier pour l'achat de biens d'équipement.

Utiliser le système fiscal comme outil de redistribution

- Faire en sorte que les taux du nouvel ICMS soient aussi uniformes que possible en évitant les exonérations, même si elles sont motivées par un souci de redistribution.
- Supprimer l'impôt sur la fortune qui a été voté mais jamais appliqué.

Le Brésil s'est doté d'un impôt sur la fortune, qui s'ajoute à l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans le cas des titulaires de très hauts revenus. Bien que cet impôt ait été voté, il n'a jamais été appliqué. L'expérience des autres pays montre que cet impôt n'est

pas un outil approprié pour redistribuer les revenus car il incite des contribuables de plus en plus mobiles à la fraude fiscale. Cela aboutit à une érosion de l'assiette de l'impôt sur le revenu sans que le système fiscal devienne plus redistributif. *L'impôt sur la fortune pourrait donc être éliminé.*

Notes

1. Voir la description du système fiscal brésilien et des dispositifs de répartition des recettes entre les différents échelons dans Afonso et de Mello (2002).
2. Le plafond qui limite à 15 % les transferts au profit des États prospères du Sud et du Sud-Est au titre du partage des recettes se substitue à la formule de partage de recettes utilisée antérieurement, dans laquelle les recettes étaient réparties en fonction de la population de chaque État et diminuaient à mesure que le revenu par habitant augmentait.
3. L'effet nocif sur la compétitivité peut être considérable. On estime que, selon le secteur d'activité concerné, la PIS/PASEP, la Cofins et l'impôt sur les débits bancaires (CPMF) renchérissent les produits brésiliens dans une proportion comprise entre 6 % et 10 % par rapport aux produits importés (FIESP, 2002). Cet effet est d'autant plus marqué que la chaîne de production est plus longue et que la part des cycles initiaux de cette chaîne dans la valeur ajoutée est plus grande. On trouvera des explications supplémentaires à ce sujet dans Varsano (2001).
4. Les services exonérés de l'ICMS tels que les transports interurbains sont taxés par les communes. La taxe communale sur les services (ISS) ne peut être imputée sur les impôts dus à l'État de la Fédération ou à l'État fédéral. En outre, l'ISS payée sur les intrants n'est pas déductible.
5. Un aperçu des relations budgétaires entre les États de la Fédération figure dans Afonso et de Mello (2002).
6. Les négociants enregistrés dans un État importateur ont le droit d'imputer les taxes qu'ils ont acquittées sur leurs importations en provenance d'un autre État de la Fédération sur le montant de l'ICMS qu'ils ont à payer dans l'État importateur. Par conséquent, le taux plus bas qui est appliqué aux échanges avec les États les moins prospères leur permet de collecter davantage de recettes en appliquant leur propre taux aux marchandises provenant des États plus prospères et en remboursant aux négociants l'ICMS qu'ils ont acquittée sur les transactions soumises à un taux plus bas. Les produits dérivés du pétrole, qui sont intégralement taxés sur le lieu de destination, font exception à cette règle.
7. L'impôt sur le revenu des personnes physiques est plus progressif au Brésil que dans les pays de la zone de l'OCDE, essentiellement parce que son seuil d'exonération élevé compense le niveau assez bas des taux des tranches les plus élevées (de Mello and Moccerro, 2008).
8. Des informations supplémentaires et des simulations sur les moyens d'assurer la réforme des impôts à recettes constantes sont disponibles auprès du ministère des Finances (2008), et Zouvi et al. (2008) résumant les principaux points de la proposition de réforme.
9. Une réforme globale de la fiscalité directe, menée en 1997, a visé à intégrer totalement l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés. C'est pourquoi les dividendes sont exonérés d'impôt sur le revenu alors que les intérêts payés sur les fonds propres sont imposés.
10. Ainsi, en 2006, le gouvernement a permis aux personnes embauchant un employé de maison rémunéré au salaire minimum de déduire la part patronale des cotisations sociales de leur impôt sur le revenu la première année. Cette mesure, couplée à l'abaissement du taux des cotisations à 12 %, a engendré une charge à court terme pour le budget, qui a été en partie compensée par une augmentation du nombre de cotisants puisqu'elle a fait entrer des travailleurs clandestins dans l'économie formelle.

Bibliographie

- Afonso, J.R. et L. de Mello (2002), « Brazil: An Evolving Federation », dans E. Ahmad et V. Tanzi (dir. pub.), *Managing Fiscal Decentralisation*, Routledge, Londres.
- Altshuler, R. et T.J. Goodspeed (2003), « Follow the Leader? Evidence on European and US Tax Competition », mimeo.
- CNI (Confédération nationale de l'industrie) (2008), *Os Problemas da Empresa Exportadora*, CNI, Brasília.

- de Mello, L. (2007), « Estimating a Fiscal Reaction Function: The Case of Debt Sustainability in Brazil », *Applied Economics*, vol. 40, p. 271-84.
- de Mello, L. (2008), « The Brazilian 'Tax War': The Case of Value-Added Tax Competition Among the States », *Public Finance Review*, vol. 36, p. 169-93.
- de Mello, L. et D. Moccerro (2006), « Brazil's Fiscal Stance During 1995-2005: The Effect of Indebtedness on Fiscal Policy over the Business Cycle », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 485, OCDE, Paris.
- FIESP (2002), *Carga tributária e competitividade da Indústria Brasileira*, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, São Paulo.
- IEDI (Institute for Industrial Development Studies) (2007), *O ICMS Retido dos Exportadores*, IEDI, São Paulo.
- ministère des Finances (2008), *Reforma Tributária*, ministère des Finances, Brasília.
- Varsano, R. (2001), « Tributação Cumulativa, Distorção a Erradicar », Nota Técnica, *Boletim Conjuntural*, n° 53, IPEA, Rio de Janeiro.
- Zockun, M.H. (2007), « Simplificando o Brasil: Propostas de Reforma na Relação Econômica do Governo com o Setor Privado », *Discussion Paper*, n° 03, FIPE, Université de São Paulo, São Paulo.
- Zouvi, A., F.A.G. Trindade, J.P. Silveira, J.A. Pellegrini et R.N. Miranda (2008), « Reforma Tributária: A PEC n° 233, de 2008 », *Working Paper*, n° 44, Sénat fédéral, Brasília.

ANNEXE 3.A1

Tests sur la concurrence fiscale horizontale entre États de la Fédération dans le domaine de la TVA

La présente annexe simule une fonction de réaction à l'impôt au moyen des statistiques annuelles sur les recettes de TVA (ICMS) des différents États de la Fédération sur la période 1985-2005 dans le cadre d'un modèle à correction d'erreurs*.

Méthodologie

Traditionnellement, l'hypothèse de la concurrence fiscale horizontale, ou la présence d'interdépendances stratégiques dans le domaine fiscal entre juridictions de même niveau, est testée en estimant l'équation suivante :

$$\tau_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \sum_{j \neq i} \zeta_{ij} \tau_{jt} + \alpha_2 \tau_{L,t-1} + \alpha_3 X_{it} + e_{it}, \quad (3.A1.1)$$

dans laquelle τ_{it} est le taux de l'impôt appliqué par la juridiction i à l'instant t ; $\sum_{j \neq i} \zeta_{ij} \tau_{jt}$ est le taux d'imposition en vigueur dans les juridictions concurrentes dans un jeu de Nash en se basant sur une matrice d'agrégation donnée ζ_{it} ; τ_L est le taux de l'impôt prélevé par le leader dans un jeu de Stackelberg; X_{it} est un vecteur de variables de contrôle; et e_{it} est un terme d'erreur.

Pour distinguer les effets à court et à long terme de la concurrence fiscale ainsi que ceux des autres déterminants du cadre fiscal au niveau des États, l'équation (3.A1.1) peut être estimée, dans le cadre d'un modèle à correction d'erreurs, en définissant la fonction de réaction à l'impôt de manière à appréhender les effets à long terme et, au moyen de données sous forme de différences premières, la dynamique à court terme de l'environnement fiscal de chaque État :

$$\Delta \tau_{it} = \beta_0 + \beta_1 e_{i,t-1} + \beta_2 \sum_{j \neq i} \zeta_{ij} \Delta \tau_{jt} + \beta_3 \Delta \tau_{L,t-1} + \beta_4 \Delta X_{it} + u_{it}, \quad \text{avec } \beta_1 < 0, \quad (3.A1.2)$$

Δ étant l'opérateur de différence première et u_{it} étant un terme d'erreur.

Les équations (3.A1.1) et (3.A1.2) peuvent être estimées conjointement comme suit :

$$\Delta \tau_{it} = (\beta_0 - \beta_1 \alpha_0) + \beta_1 \tau_{i,t-1} + \beta_2 \sum_{j \neq i} \zeta_{ij} \Delta \tau_{jt} - \beta_1 \alpha_1 \sum_{j \neq i} \zeta_{ij} \tau_{jt-1} + \beta_3 \Delta \tau_{L,t-1} - \beta_1 \alpha_2 \tau_{L,t-2} + \beta_4 \Delta X_{it} - \beta_1 \alpha_3 X_{i,t-1} + u_{it} \quad (3.A1.3)$$

Données

Les données sur les recettes fiscales des 27 États et du District fédéral compilées tous les ans par le Trésor fédéral sont disponibles sur la période 1995-2005. Les taux de l'ICMS sont définis comme des taux effectifs moyens calculés en divisant le produit de l'impôt par la valeur ajoutée produite dans chaque État.

* La présente annexe actualise les estimations citées dans de Mello (2008).

Les données sur les variables de contrôle incluses dans la régression peuvent être obtenues auprès de l'IPEA. Les données de contrôle sont le pourcentage de la population active occupant un emploi officiel; ce pourcentage est défini comme la part de la population active qui est couverte par la sécurité sociale, variable représentative de la sous-utilisation des bases d'imposition qui pourraient être exploitées pour compenser la perte de recettes d'ICMS due à la concurrence horizontale. Les dépenses courantes de l'État sont prises en compte comme variable muette permettant de mesurer jusqu'à quel point les autorités des États de la Fédération sont disposées à renoncer à des recettes courantes du fait de la concurrence fiscale en vue de s'assurer un surcroît d'activité économique à l'avenir. Les déséquilibres verticaux dans les relations inter-administrations, définis comme le pourcentage des recettes provenant de transferts obligatoires de recettes de l'État central, ont aussi été inclus dans les variables de régression afin de décrire les interdépendances fiscales, parce qu'ils permettent aux États de mettre le coût de la fourniture de services à la charge des autres États au lieu de le faire supporter à leur propre population par le jeu de taux d'imposition plus élevés.

Les résultats

La régression servant de base de comparaison pour la correction d'erreurs repose sur une spécification simple de Nash dans laquelle le paramètre le plus important est la sensibilité du taux d'imposition d'un État au niveau des impôts dans les États concurrents, et le leader au sens de Stackelber est abandonné. Le taux moyen d'ICMS des États voisins est traité comme une variable endogène dans les spécifications de tous les modèles et est instrumenté au moyen de ses valeurs retardées (2 retards) et de variables de contrôle à retard spatial (exercice d'un emploi officiel, taille de l'administration et déséquilibres verticaux). Trois options ont été prises en considération pour définir le niveau de la fiscalité dans les États concurrents : i) la moyenne non pondérée des taux d'imposition de tous les États (sauf l'État de référence afin d'éviter de créer une variable endogène), ii) la moyenne non pondérée (hors État de référence) du taux d'imposition des États limitrophes (c'est-à-dire les États qui ont une frontière commune avec l'État de référence) indépendamment du fait que ces États soient situés dans des régions géographiques et économiques différentes (en effet, les États sont groupés conventionnellement, mais non administrativement, en cinq régions, à savoir le Nord, le Nord-Est, le Sud, le Sud-Est et le Centre-Ouest, de manière à refléter leurs principales caractéristiques socio-économiques communes) et iii) la moyenne non pondérée (hors État de référence) du taux d'imposition des États limitrophes faisant partie de la même région géographique et économique.

Les résultats de l'estimation de référence de l'équation (3.A1.3) sont présentés dans le tableau 3.A1.1. Le coefficient du taux d'imposition moyen dans les États concurrents est positif et statistiquement significatif dans tous les modèles quelle que soit la définition retenue pour la matrice de pondération. L'ordre du coefficient estimé dans le modèle 1 indique qu'une réduction de 10 % du taux d'imposition appliqué en moyenne par les États concurrents aboutit à court terme à une réduction de 8 % du taux d'imposition appliqué par l'État de référence. Les résultats suggèrent aussi que la fonction de réaction a une pente plus prononcée à court terme si les règles fiscales sont modifiées dans les États limitrophes (modèle 2) et s'ils font partie d'une même région géographique et économique (modèle 3). Le résultat du test de suridentification suggère que la stratégie d'instrumentation est appropriée dans les modèles 1 et 3 au seuil de signification de 5 %. Le test d'Hausman corrobore l'estimation du modèle 1 par des effets fixes et des modèles 2 et 3 par des effets aléatoires.

Tableau 3.A1.1. **Concurrence fiscale horizontale : jeu de Nash**Variable dépendante : Taux d'ICMS appliqué par l'État (différence première)¹

	1	2	3
Effets à long terme (variables à niveaux décalés)			
Taux de l'ICMS appliqué par l'État	-0.25 *** (0.037)	-0.04 ** (0.021)	0.01 (0.026)
Déséquilibre vertical des États voisins	0.68 *** (0.126)	0.00 (0.017)	-0.03 (0.018)
Population exerçant un emploi déclaré	-0.14 ** (0.066)	0.02 (0.029)	0.02 (0.030)
Dépenses de l'État	0.02 (0.037)	0.05 ** (0.019)	0.06 ** (0.023)
Effets à court terme (variables de différences premières)			
Taux de l'ICMS appliqué par les États voisins	0.82 *** (0.081)	0.94 *** (0.139)	1.27 *** (0.176)
Déséquilibre vertical des États voisins	0.39 *** (0.106)	0.06 (0.047)	-0.03 (0.059)
Population exerçant un emploi déclaré	-0.10 * (0.056)	0.01 (0.050)	0.01 (0.055)
Dépenses de l'État	0.07 (0.049)	0.10 * (0.059)	-0.02 (0.073)
Définition des États voisins	Tous les autres États	États ayant une frontière commune	États ayant une frontière commune dans la même région
Estimateur	FE-IV	RE-IV	RE-IV
Nombre d'observations	319	319	319
Nombre d'unités transversales	27	27	27
R ² (total)	0.50	0.52	0.48
Prob > chi ² (valeur p)	0.00	0.00	0.00
Hausman : Prob > chi ² (valeur p)	0.00	0.09	0.47
Test de suridentification (valeur p)	0.48	0.02	0.05

1. FE-IV et RE-IV font respectivement référence aux estimateurs à effets fixes et aléatoires associés à des variables instrumentales. Les erreurs type sont indiquées entre parenthèses. Tous les modèles incluent une constante (non indiquée). La signification statistique aux seuils de 1, 5 et 10 % est indiquée respectivement par (***), (**) et (*). Le taux de l'ICMS des États voisins est instrumenté au moyen de ses valeurs décalées (2 retards) et des variables de contrôle à retard spatial.

Source : Données du Trésor fédéral et de l'IPEA (IPEADATA) et estimations de l'OCDE.

Les variables de régression supplémentaires sont les suivantes. Les déséquilibres verticaux dans les États rivaux sont affectés d'un signe positif dans le modèle 1 : une augmentation de 10 % de la part des subventions et transferts de l'échelon administratif supérieur dans les recettes d'États rivaux augmente le taux de l'ICMS de l'État de référence d'environ 4 % à court terme et de 2.7 % (0.7 divisé par 0.25) à long terme. La proportion de la population exerçant un emploi dans le secteur formel présente une corrélation négative avec les taux d'imposition de l'État dans lequel elle réside aussi bien à court qu'à long terme, mais elle n'est statistiquement significative que dans la régression pour laquelle la définition des États concurrents est la plus large (modèle 1). À long terme, les dépenses de l'État affectent apparemment le taux de l'ICMS appliqué par l'État de référence dans les modèles 2 et 3, ce qui souligne l'importance de la viabilité budgétaire en tant que déterminant du système fiscal en longue période.

Existe-t-il un leader au sens de Stackelberg dans la concurrence fiscale en matière d'ICMS?

La pente de la fonction de réaction politique par rapport à un leader au sens de Stackelberg peut être estimée au moyen de l'équation (3.A1.3). Plusieurs leaders potentiels ont été testés, notamment les États de Bahia, du Paraná, du Minas Gerais et du Rio Grande do Sul. Les résultats indiqués dans le tableau 3.A1.2 suggèrent que l'État de Bahia, État de la région du Nord-Est qui est l'un des plus pauvres du pays, a joué un rôle de leader dans la concurrence fiscale. L'estimation des paramètres pour le taux de l'ICMS appliqué par l'État de Bahia est statistiquement significative, ce qui suggère l'existence d'effets à long terme sur la politique fiscale des autres États.

Tableau 3.A1.2. **Concurrence fiscale horizontale : jeu de Stackelberg**

Variable dépendante : Taux d'ICMS appliqué par l'État (différence première)¹

	Référence	1
Effets à long terme (variables à niveaux décalés)		
Taux de l'ICMS appliqué par l'État	-0.25 *** (0.037)	-0.27 *** (0.039)
Déséquilibre vertical des États voisins	0.68 *** (0.126)	0.44 ** (0.200)
Population exerçant un emploi déclaré	-0.14 ** (0.066)	-0.11 * (0.068)
Dépenses de l'État	0.02 (0.037)	0.01 (0.037)
Effets à court terme (variables de différences premières)		
Taux de l'ICMS appliqué par les États voisins	0.82 *** (0.081)	0.91 *** (0.106)
Déséquilibre vertical des États voisins	0.39 *** (0.106)	0.35 *** (0.135)
Population exerçant un emploi déclaré	-0.10 * (0.056)	-0.07 (0.058)
Dépenses de l'État	0.07 (0.049)	0.08 (0.049)
Leader au sens de Stackelberg		
Taux d'ICMS appliqué par le leader (décalé, différence)		0.16 (0.160)
Taux de l'ICMS appliqué par le leader avec décalage (deux niveaux décalés)		0.44 ** (0.107)
Leader	..	BA
Échantillon	Totalité	Totalité
Estimateur	FE-IV	FE-IV
Nombre d'observations	319	319
Nombre d'unités transversales	27	27
R ² (total)	0.50	0.49
Prob > chi ² (valeur p)	0.00	0.00
Hausman : Prob > chi ² (valeur p)	0.00	0.00
Test de suridentification (valeur p)	0.48	0.24

1. FE-IV fait référence à l'estimateur à effets fixes associé à des variables instrumentales. Les erreurs type sont indiquées entre parenthèses. Tous les modèles incluent une constante (non indiquée). La signification statistique aux seuils de 1, 5 et 10 % est indiquée respectivement par (***), (**) et (*). Le taux de l'ICMS des États voisins est instrumenté au moyen de ses valeurs décalées (2 retards) et des variables de contrôle à retard spatial.

Source : Données du Trésor fédéral et de l'IPEA (IPEADATA) et estimations de l'OCDE.

Chapitre 4

Améliorer le rapport coût-efficacité des activités des administrations publiques

En dépit des progrès notables accomplis dans de nombreux domaines, le Brésil pourrait encore améliorer sensiblement le rapport coût-efficacité des activités de ses administrations. Le pays consacre une part importante de son PIB aux programmes publics par rapport à de nombreux pays de l'OCDE et aux économies émergentes comparables, mais les résultats obtenus ne sont pas toujours à la hauteur des dépenses. Dans ces conditions et en l'absence de gains d'efficacité, l'augmentation des dépenses devra être financée par un alourdissement de la fiscalité et, surtout, il est probable que ces dépenses supplémentaires ne permettront pas d'améliorer sensiblement les résultats. Des mesures sont donc indispensables pour améliorer l'efficacité des activités des administrations publiques, dans le cadre d'une action coordonnée dans de nombreux domaines. La mesure la plus efficace consisterait probablement à mettre l'accent sur la planification budgétaire à long terme afin de mieux identifier les programmes présentant le meilleur rapport coût-efficacité et de garantir leur financement. Parallèlement, une plus grande souplesse budgétaire permettrait aux responsables de l'action publique de redéployer plus facilement les ressources vers les programmes les plus efficaces par rapport à leur coût. Les autorités brésiliennes étudient actuellement plusieurs options pour exploiter les gisements pétroliers découverts récemment au large des côtes et pour veiller à ce que les recettes fiscales supplémentaires soient épargnées ou consacrées aux programmes les plus susceptibles d'avoir des retombées bénéfiques pour les générations futures.

En dépit des progrès accomplis dans de nombreux domaines de l'action publique, particulièrement depuis le milieu des années 90, il est largement admis que l'efficience des activités des administrations publiques laisse à désirer, à tous les échelons. Alors qu'en proportion du PIB, les dépenses publiques sont relativement élevées au Brésil, celui-ci se classe derrière les pays de la zone OCDE au regard de différents indicateurs, notamment dans le domaine de l'éducation. On peut donc penser qu'il est possible d'améliorer considérablement l'efficience dans un certain nombre de domaines de l'action publique, comme la planification budgétaire, la gestion des dépenses et la prestation des services publics. De nouvelles hausses des dépenses publiques seraient probablement vaines, dans la mesure où elles ne parviendraient certainement pas à améliorer sensiblement la situation. Par ailleurs, à moins que les gains d'efficience ne permettent de réaliser des économies budgétaires, le financement de ces dépenses supplémentaires impliquerait un alourdissement de la fiscalité, alors que celle-ci est déjà élevée compte tenu du niveau de revenu du Brésil, comme indiqué dans les précédentes *Études économiques* et au chapitre 3.

Les mesures adoptées par les pouvoirs publics au cours des 10 à 15 dernières années ont généré d'importants gains d'efficience dans plusieurs domaines, comme la passation des marchés publics, l'administration fiscale et la prestation des services publics. On peut également saluer l'amélioration observée sur le front des indicateurs sociaux, rendue possible par la mise en œuvre de politiques efficaces destinées à améliorer l'accès aux services et à renforcer la protection sociale des catégories les plus défavorisées de la population. Des points faibles subsistent toutefois dans les mécanismes institutionnels de planification et d'évaluation du budget, si bien que les pouvoirs publics ont des difficultés à identifier les programmes les plus efficaces par rapport à leur coût. Par ailleurs, le redéploiement des ressources en faveur de ces programmes se heurte à des rigidités budgétaires, dues notamment au recours massif à l'affectation des recettes fiscales.

Le présent chapitre explique les raisons pour lesquelles l'action menée pour améliorer l'efficience des activités des administrations publiques devrait s'articuler sur deux axes. Les gains les plus substantiels seront probablement obtenus via l'adoption d'une orientation davantage axée sur les résultats en matière de planification budgétaire et de gestion des dépenses, propre à faciliter l'évaluation du rapport coût-efficacité des programmes. Parallèlement, la recherche d'une plus grande souplesse dans le redéploiement des ressources budgétaires permettrait d'améliorer le rapport coût-efficacité tout en favorisant le développement d'une culture de la planification et de l'évaluation des activités des administrations.

Efficience de certains secteurs de l'action publique

Dépenses publiques globales

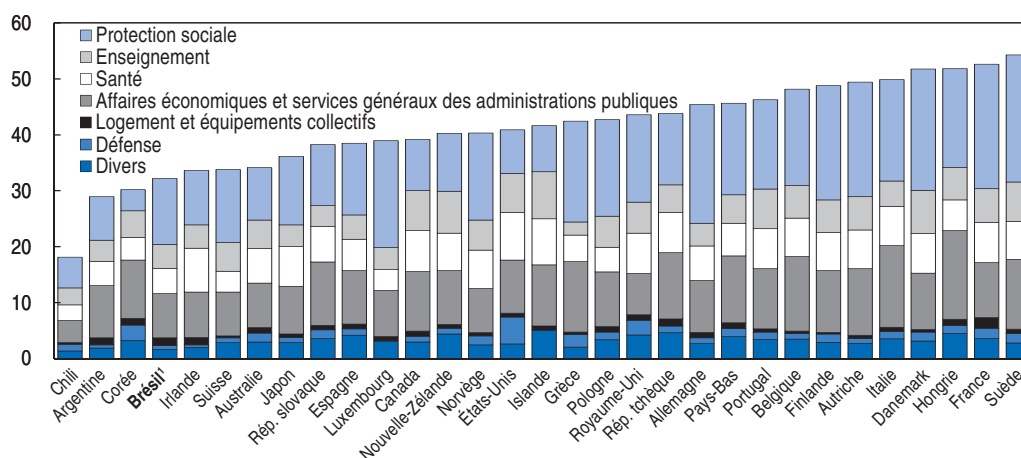
Sous l'effet d'une augmentation progressive des dépenses publiques ces dernières années (voir chapitre 2), le Brésil est devenu un pays très dépensier par rapport aux autres économies émergentes. Abstraction faite de la protection sociale, dont la part dans les

dépenses publiques est plus importante dans les pays de l'OCDE en raison de régimes plus généreux, les dépenses du Brésil dans les autres domaines fonctionnels (en proportion du PIB) sont comparables à la moyenne de l'OCDE (graphique 4.1). Comme dans les pays de l'OCDE, les dépenses consacrées à l'éducation et à la santé sont à elles seules largement supérieures aux dépenses afférentes aux autres secteurs, hormis la protection sociale. Le coût de la prestation des services, mesuré par la part de la consommation intermédiaire de l'administration publique dans le PIB, la rémunération des fonctionnaires et les transferts sociaux en nature financés sur fonds publics sont également élevés au Brésil. Les gains d'efficacité potentiels sont donc très importants, étant donné que le Brésil affiche des résultats souvent inférieurs aux indicateurs de référence de l'OCDE.

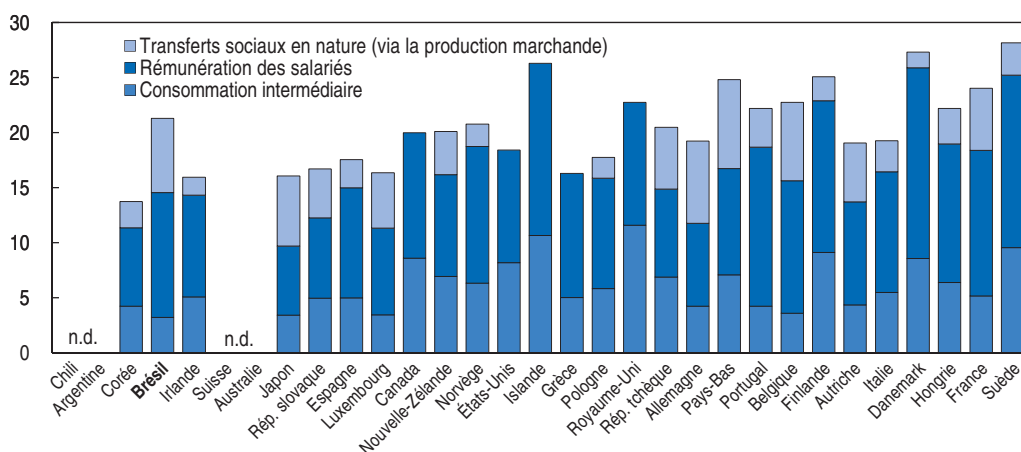
Graphique 4.1. **Dépenses publiques par fonction : comparaisons internationales, 2006**

En pourcentage du PIB

A. Dépenses publiques : classification fonctionnelle




B. Quelques postes de dépense : consommation intermédiaire, transferts sociaux en nature de rémunérations



1. Hors dépenses consacrées au service de la dette.

Source : FMI (base de données SFP), OCDE (base de données sur les comptes nationaux) et STN (pour le Brésil).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652358378414>

Prestation de services dans les secteurs de l'éducation et de la santé

Dans le domaine de l'éducation, des comparaisons internationales donnent à penser qu'il serait possible d'améliorer très sensiblement l'efficacité des dépenses publiques (encadré 4.1). Les résultats des élèves fondés sur les scores obtenus au PISA (test international standardisé ciblé sur les élèves de 15 ans) et les indicateurs du niveau de formation sont relativement médiocres au Brésil (graphique 4.2). Or, le niveau des dépenses publiques en proportion du PIB est globalement comparable à la moyenne de l'OCDE (graphique 4.3), même si les dépenses publiques par élève sont inférieures. Les indicateurs relatifs au niveau de formation ont progressé, notamment parmi les jeunes, ce qui témoigne

Encadré 4.1. Évaluation de l'efficacité de la prestation de services et de l'administration fiscale

Mesure de l'efficacité

Plusieurs techniques permettent de mesurer l'efficacité des dépenses publiques à partir de « fonctions de production », qui peuvent être estimées de manière paramétrique ou calculées selon un modèle non-paramétrique. Quel que soit le mode de calcul, on part du principe que la production de résultats, qui peuvent être mesurés à l'aide d'indicateurs traditionnels comme les scores obtenus aux examens standardisés par exemple, implique l'utilisation de ressources monétaires (total des dépenses publiques par exemple) ou non monétaires (nombre d'enseignants ou de médecins par rapport à la population totale).

Les techniques paramétriques, comme l'analyse de régression transversale, présentent l'avantage d'intégrer des éléments stochastiques dans la fonction de production mais dépendent de spécifications fonctionnelles spécifiques qui peuvent s'avérer arbitraires. Ces techniques sont également limitées par le nombre d'indicateurs pouvant être utilisés pour mesurer la production. À l'inverse, les méthodes non paramétriques ne nécessitent pas une spécification fonctionnelle spécifique pour la frontière de production, qui peut être définie pour plusieurs indicateurs de résultats et de ressources. Néanmoins, dans la mesure où il s'agit de modèles déterministes, les techniques non paramétriques sont particulièrement sensibles à la présence de valeurs extrêmes dans l'échantillon, ainsi qu'aux erreurs de mesure et aux variables omises, qui influent sur la frontière de production. Il existe d'autres techniques paramétriques qui reposent sur des variables latentes afin de tenir compte du fait qu'il est difficile d'identifier un seul indicateur pour englober toutes les facettes de la prestation de service. L'état de santé ou le niveau de formation de la population sont par exemple considérés comme non observables : les indicateurs disponibles peuvent donc être utilisés dans l'estimation de ces variables non observables pour estimer la frontière de production.

Données internationales pour le Brésil : méthodes non paramétriques

Il existe de nombreuses données internationales relatives au Brésil fondées sur le calcul des frontières de production selon des méthodes non paramétriques. Moccero (2007) s'appuie sur une analyse par enveloppement des données pour le Brésil et d'autres pays d'Amérique latine et de l'OCDE pour évaluer l'efficacité de la prestation de services dans l'éducation et la santé. Son analyse montre que le Brésil est proche de la frontière technologique (dans l'hypothèse de rendements non croissants) en matière de services de santé, mais qu'il en est éloigné dans le domaine de l'éducation. Herrera et Pang (2005), qui établissent également des frontières non paramétriques pour un échantillon de pays bien plus vaste, montrent une marge de progression importante du Brésil s'agissant de l'efficacité de la prestation de services d'éducation et de santé. Les conclusions d'Afonso et al. (2006) et de Ribeiro et Rodrigues (2007) vont dans le même sens.

Encadré 4.1. **Évaluation de l'efficacité de la prestation de services et de l'administration fiscale** (suite)

Données relatives aux entités infranationales brésiliennes : méthodes non paramétriques

Des scores sont également disponibles en matière d'efficacité, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé, pour des échantillons d'États et de communes du Brésil. La plupart des études s'appuient sur les données relatives aux dépenses tirées des budgets infranationaux, ainsi que sur les indicateurs de résultats et de ressources issus des examens standardisés, des enquêtes réalisées auprès des ménages et des recensements. Cette analyse empirique se justifie par le fait que les administrations infranationales sont en charge de la plus grande partie de la prestation de services dans le secteur social, tout en bénéficiant d'une autonomie considérable en matière de formulation de l'action publique.

Dans le domaine de l'éducation, Brunet *et al.* (2008) déterminent des frontières d'efficacité dans le primaire et le secondaire pour l'école publique à l'aide des données relevées au niveau des États et des communes en 2005 et en 2007. Selon ces auteurs, il n'y a pas de lien étroit entre les dépenses et les résultats scolaires au niveau des États, puisque les États du Sud situés dans le haut du classement ne dépensent pas autant que ceux du Sud-Est, qui affichent de moins bons résultats. Boueri (2007), s'appuyant sur des données par communes relatives aux résultats obtenus dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'urbanisme, estime que les dépenses sont particulièrement inefficaces. Sampaio *et al.* (2005 et 2008b) déterminent une frontière non paramétrique à l'aide des données des communes sur l'éducation et la santé et concluent que la taille, mesurée par la population résidant dans la commune concernée, constitue l'un des principaux déterminants de l'efficacité des dépenses. Le coût des services publics tend à être plus élevé dans les communes relativement petites, probablement en raison de l'impossibilité de dégager des économies d'échelle.

Les données empiriques sont limitées pour les autres fonctions de l'administration. Brunet *et al.* (2007) utilisent les indicateurs de criminalité et de décès causés par des accidents de la route comme variables de résultats et les dépenses publiques consacrées à la législation et à la répression comme variables d'entrée pour calculer une frontière de production pour les États brésiliens en 2005. Selon ces auteurs, plus les dépenses sont élevées, plus les résultats sont mauvais, conclusion qui peut s'expliquer par la concentration de la criminalité dans les États plus peuplés et parfois plus prospères du Sud-Est.

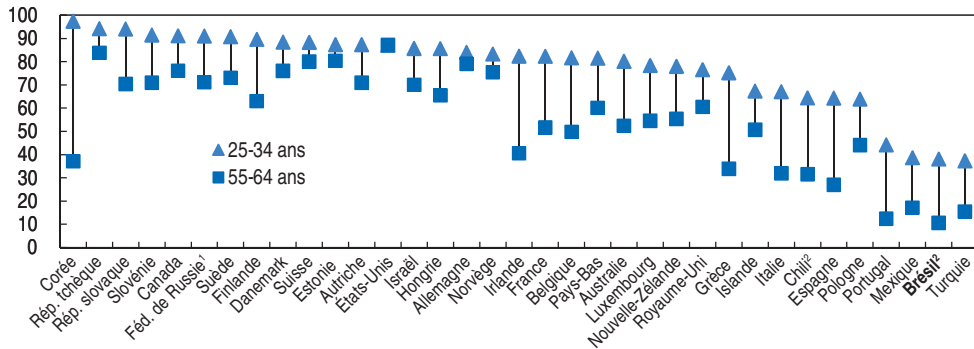
Sampaio *et al.* (2008a) ont recours à une analyse par enveloppement des données et à une analyse de régression par quantile pour évaluer l'efficacité des administrations fiscales locales. Selon les auteurs de cette étude, il existe une corrélation négative entre l'efficacité et les subventions reçues des échelons plus élevés de l'administration, ce qui laisse à penser qu'un écart important entre les dépenses locales et les fonds levés à l'échelon local décourage l'effort fiscal. Les communes situées dans de grandes zones métropolitaines tendent à être plus efficaces, probablement en raison des retombées fiscales. Les communes de plus petite taille tendent à être moins efficaces, probablement en raison de leur incapacité à générer des économies d'échelle en matière d'administration fiscale.

Données relatives au Brésil : méthodes paramétriques

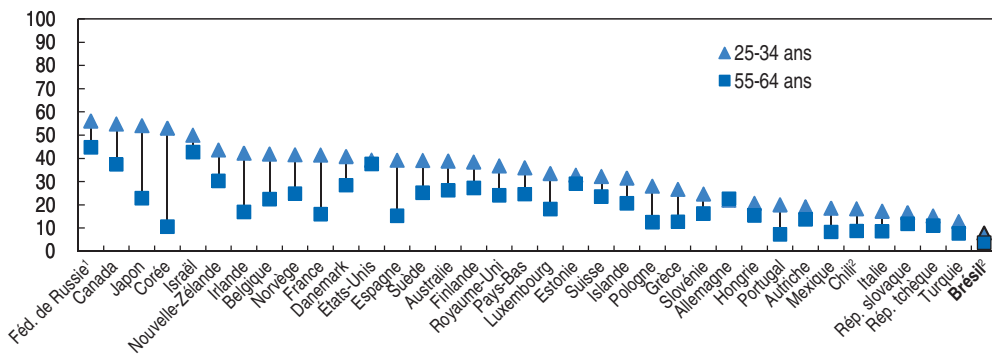
Sa (2005) définit un système à deux équations selon la méthode des moindres carrés à trois étapes pour la demande et l'offre de soins de santé à l'aide des données relatives aux communes. L'auteur estime qu'il existe une corrélation négative entre les dépenses publiques et les résultats obtenus en termes de santé, mesurés par le taux de mortalité infantile, en tenant compte de l'urbanisation, de l'éducation et des effets régionaux. Ces résultats jettent un doute sur les effets positifs d'une hausse des dépenses sur l'état de santé de la population.

Graphique 4.2. Indicateurs du capital humain : comparaisons internationales, 2006

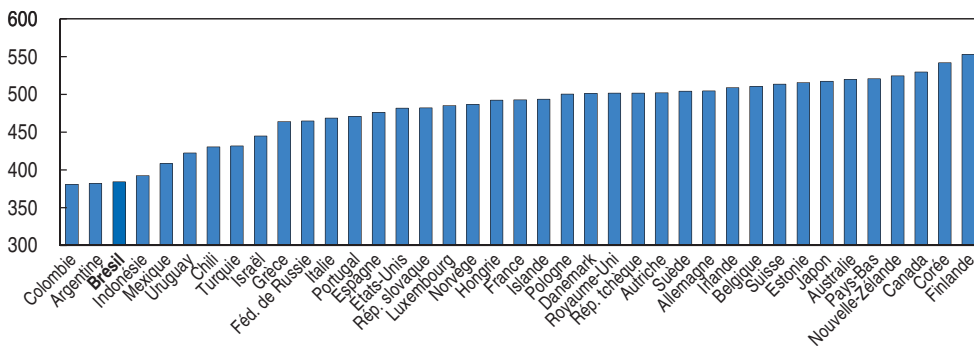
A. Population ayant au moins un niveau de formation secondaire du deuxième cycle



B. Population ayant un niveau de formation supérieure



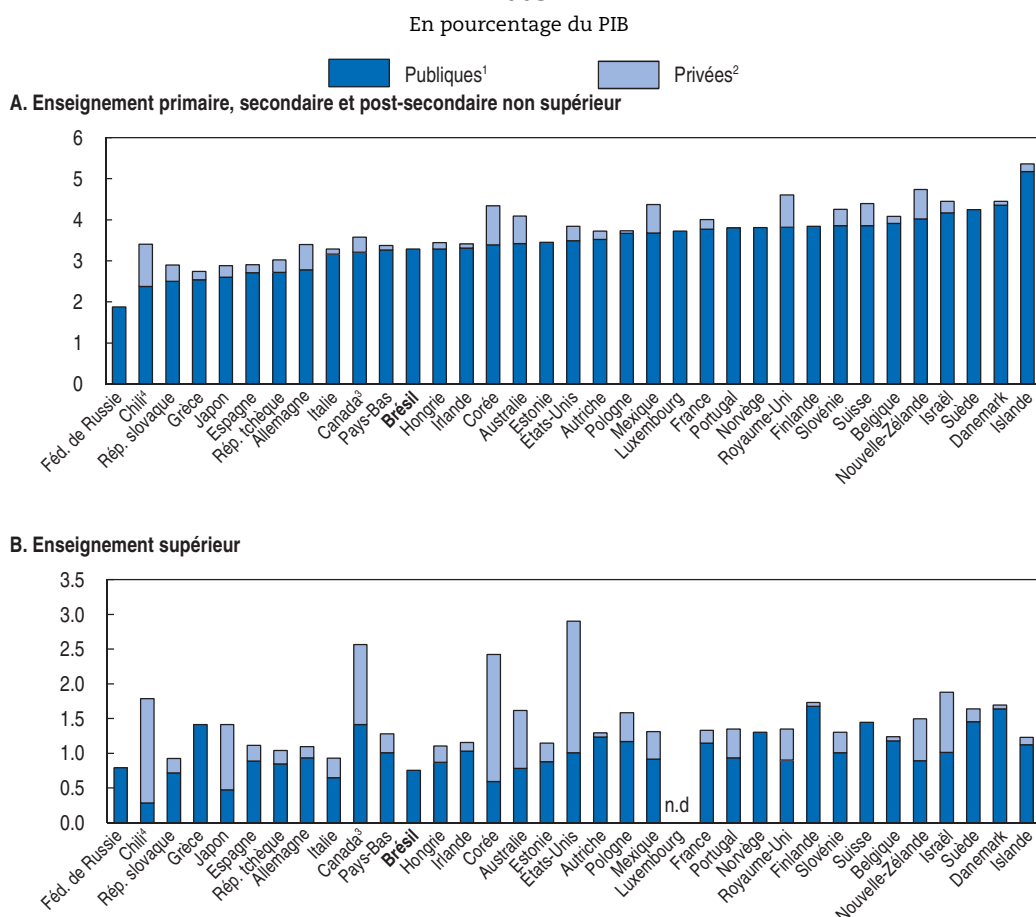
C. Scores moyens au PISA



1. Année de référence : 2003.
 2. Année de référence : 2004.
 Source : OCDE, Regards sur l'éducation.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/652416078463>

des progrès accomplis au cours des dernières années. Toutefois, le Brésil a encore un retard certain à rattraper par rapport aux pays situés en tête de classement. Pour illustrer cette marge de progression et d'après les analyses récentes effectuées pour certains pays d'Amérique latine et de l'OCDE, on estime que le score du Brésil au PISA pourrait progresser

Graphique 4.3. **Dépenses en matière d'éducation : comparaisons internationales, 2005**

1. Y compris les aides publiques aux ménages au titre de l'enseignement, ainsi que les dépenses directes allouées aux établissements d'enseignement en provenance de sources internationales.
2. Après déduction des aides publiques versées aux établissements d'enseignement. On ne dispose pas d'informations sur les dépenses privées au titre de l'enseignement pour le Brésil.
3. Année de référence : 2004.
4. Année de référence : 2006.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652464407064>

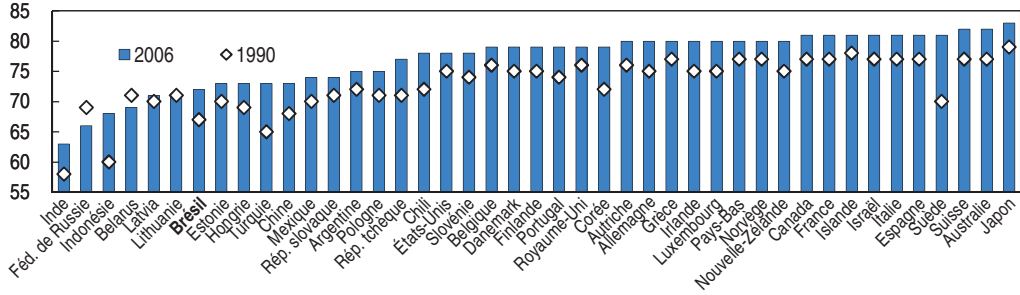
de 20 % environ sans qu'il soit nécessaire d'accroître le taux d'encadrement dans le secondaire, à condition que les ressources soient utilisées de manière aussi efficiente que dans les pays les plus performants de l'échantillon (Mocero, 2007)¹.

Le Brésil semble plus efficient dans la prestation des services de santé que dans la prestation des services d'éducation. Là encore, les données empiriques récentes issues des analyses comparatives internationales sont instructives : les résultats du Brésil en matière de santé (mesurés selon un indicateur composite conjuguant espérance de vie à la naissance, taux de mortalité infantile avant 5 ans et taux de vaccination des nourrissons) pourraient être améliorés de 1.4 % environ sans qu'il soit nécessaire d'accroître le personnel médical ou le nombre de lits d'hôpitaux pour 1 000 personnes (dans l'hypothèse de rendements non croissants), si ces ressources étaient utilisées de manière aussi

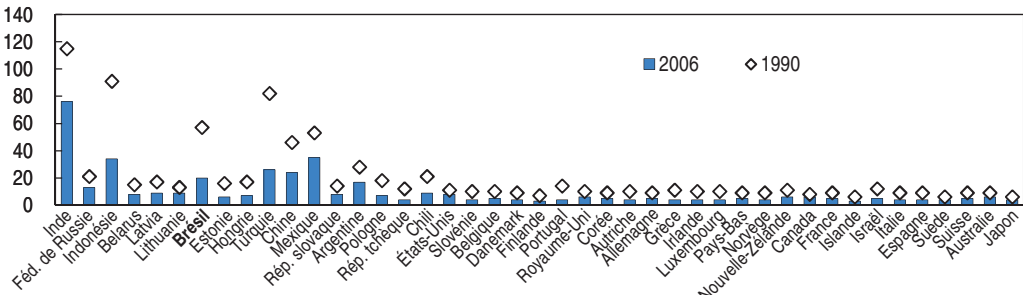
efficace que dans les pays situés à la frontière de production (Moccerro, 2007)². Cela ne signifie pas que les indicateurs de santé du Brésil sont identiques à ceux de la plupart des pays de l'OCDE (graphique 4.4) : ils sont en effet inférieurs à la moyenne de l'OCDE dans le cas de l'espérance de vie par exemple. Toutefois, ces résultats ont été obtenus au Brésil avec un niveau de ressources inférieur à celui utilisé dans la zone OCDE en moyenne.

Graphique 4.4. Résultats et dépenses en matière de santé : comparaisons internationales, 1990 et 2006

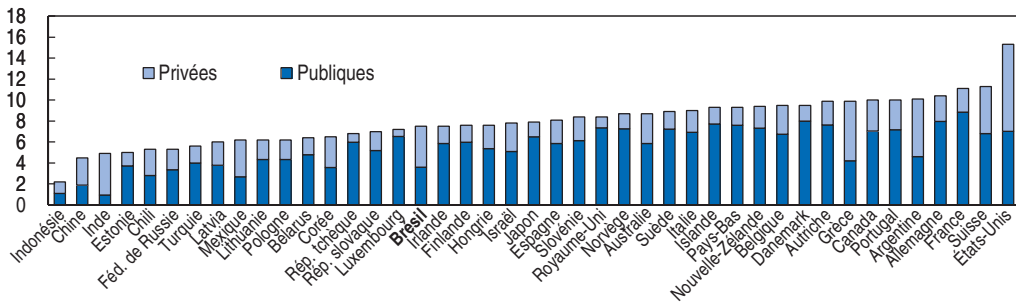
A. Espérance de vie à la naissance (années)



B. Mortalité infantile avant 5 ans (pour 1 000 naissances vivantes)



C. Dépenses de santé (% du PIB), 2006



Source : Organisation mondiale de la santé et estimations de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/652486028080>

L'efficacité varie sensiblement selon les États et les communes du Brésil, qui se situent en première ligne de la prestation de services dans les domaines de l'éducation et de la santé. Les circonscriptions les plus prospères ne sont pas nécessairement les plus efficaces, même si elles affichent souvent de meilleurs indicateurs sociaux, dans la mesure où elles investissent davantage dans la prestation de services. Cependant, les coûts

de prestation de services tendent également à être relativement élevés dans les petites administrations locales, ce qui laisse à penser qu'il existe des économies d'échelle inexploitées. L'évaluation de fonctions de production stochastiques pour un échantillon de communes montre que les communes les plus peuplées sont plus efficaces dans la prestation des services que les communes plus petites (Seroa da Motta et Moreira, 2007). Cette observation, corroborée par le calcul des frontières non paramétriques de Sampaio et al. (2005, 2008a et 2008b), revêt un caractère important, étant donné que la plupart des plus de 5 500 communes du Brésil sont relativement peu peuplées : selon les chiffres du recensement, 75 % de la population du Brésil vit dans des communes comptant moins de 21 000 habitants.

Les mécanismes de financement des administrations publiques locales ont une incidence sur leur efficacité. Les données empiriques montrent que les communes qui dépendent des subventions et des aides versées par les échelons supérieurs de l'administration et celles qui perçoivent d'importantes redevances au titre de la prospection des ressources naturelles tendent à être moins efficaces dans la prestation de services (Seroa da Motta et Moreira, 2007; Sampaio et al., 2008b). Elles tendent aussi à consentir moins d'efforts pour la collecte de leurs impôts (Sampaio et al., 2008a), comme on le verra plus loin. Dans une certaine mesure, cette observation témoigne de défaillances administratives dans les circonscriptions plus modestes, qui dépendent le plus des subventions et aides publiques. Mais ce phénomène peut également s'expliquer par la structure des mécanismes de transfert entre les différents niveaux de l'administration, qui nuit souvent à l'efficacité³. C'est par exemple le cas des transferts financés par une réserve commune de fonds partagés, qui crée un fossé entre le coût des services publics et les avantages qu'ils apportent. Il est probable que ces effets négatifs sont importants, étant donné que la majorité des transferts vers les échelons inférieurs de l'administration proviennent de cette réserve commune au Brésil.

La composition intrasectorielle des dépenses publiques a aussi une influence sur l'efficacité. Les données empiriques citées en référence dans l'annexe 4.A1 et résumées dans l'encadré 4.2 pour un échantillon de communes brésiliennes montrent que les administrations locales qui consacrent relativement plus de fonds aux investissements qu'aux dépenses courantes, comme la masse salariale, affichent une plus grande efficacité. Ces conclusions sont confirmées par des données internationales, qui incitent à penser que les pays qui allouent une plus grande part de leurs dépenses à l'investissement public tendent à se distinguer à l'échelle internationale par leurs résultats sur le plan social (Baldacci, Guin-Siu et de Mello, 2003). Cette observation est importante compte tenu des efforts déployés par les autorités brésiliennes pour intensifier les investissements consacrés au développement et à l'amélioration des infrastructures, notamment dans le cadre du PAC, programme d'accélération de la croissance lancé en 2007. Étant donné qu'elles favorisent l'investissement dans le domaine social, ces initiatives pourraient donc porter leurs fruits en termes d'amélioration de l'efficacité de la prestation des services sociaux.

Les communes qui privilégient les programmes à rendement social élevé affichent de meilleurs résultats sur le plan social. S'agissant de la santé, il semble que le développement de la prévention porte ses fruits⁴. L'expérience du programme de santé familiale (*Programa Saúde da Família*, PSF), lancé en 1994 et désormais principal instrument de l'action publique dans le domaine des soins préventifs, donne à penser que les communes qui y participent affichent de meilleurs résultats en termes de mortalité, de

Encadré 4.2. **Efficiences des administrations locales dans l'éducation et la santé : principales conclusions de l'analyse présentée dans l'annexe 4.A1 et implications pour l'action publique**

Les principales conclusions de l'analyse empirique présentée dans l'annexe 4.A1, fondée sur l'estimation semi-paramétrique de fonctions de production dans l'éducation et la santé pour un échantillon de communes brésiliennes, sont les suivantes :

- L'action publique a un rôle à jouer dans l'amélioration des résultats obtenus sur le plan social, en dépit du fait que le revenu demeure le principal déterminant des écarts observés en matière de santé et d'éducation entre les communes. S'agissant de l'éducation tout du moins, une augmentation des dépenses publiques a des chances d'entraîner des améliorations sur le front social, particulièrement pour les communes les moins efficaces.
- La composition des dépenses exerce une forte influence sur les résultats obtenus sur le plan social. Les administrations locales qui consacrent une grande partie de leur budget aux investissements plutôt qu'aux dépenses courantes tendent à afficher de meilleurs indicateurs sociaux, tout du moins pour les communes où le niveau d'instruction est le plus faible et pour certains segments de la distribution conditionnelle des résultats en matière de santé. Les efforts de redistribution des crédits budgétaires au sein d'une même enveloppe auront donc probablement pour effet d'améliorer les résultats sur le plan social.
- Les communes les moins efficaces ne sont pas en mesure de tirer profit des économies d'échelle dans la prestation des services d'éducation. Des initiatives publiques pourraient donc améliorer la situation dans ce domaine.
- Il semble qu'il existe d'importantes complémentarités entre les résultats obtenus sur le plan de l'éducation et sur le plan de la santé. C'est le cas en particulier parmi les communes les moins efficaces. Dans ces conditions, les initiatives publiques dans le domaine de l'éducation (ou de la santé) qui visent à dégager des complémentarités avec le domaine de la santé (ou de l'éducation) peuvent vraisemblablement renforcer l'efficacité de l'action publique en faveur du développement social.

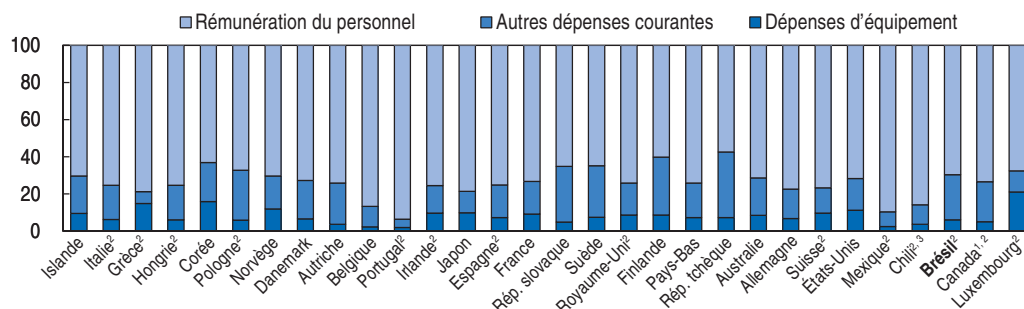
vaccination et d'hospitalisation qu'un groupe témoin composé de communes comparables n'ayant pas participé au programme (Cruz, 2005). En revanche, les dépenses publiques en matière d'éducation restent orientées à la hausse (graphique 4.5), en dépit du fait que le rendement privé devrait largement surpasser le rendement social dans le cas de l'enseignement postsecondaire. La comparaison avec les pays de l'OCDE est parlante : alors que dans les pays de l'OCDE, les dépenses par élève dans l'enseignement supérieur (hors R-D) sont supérieures de près de 30 % en moyenne à celles observées dans l'enseignement primaire, elles sont 7 fois supérieures au Brésil.

Administration électronique

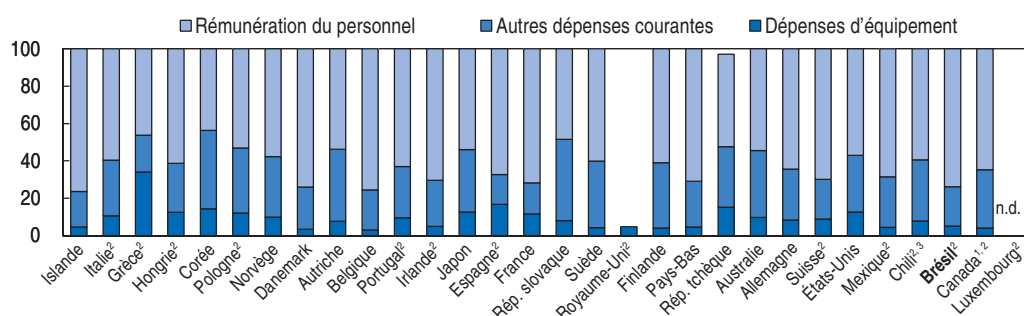
Les autorités brésiliennes ont de plus en plus recours à l'administration électronique pour la prestation des services publics. Il faut d'ailleurs saluer les performances du Brésil dans ce domaine : le pays se situe en effet dans le quartile supérieur du classement international fondé sur l'indice de préparation à l'administration électronique des Nations Unies (Organisation des Nations Unies, 2008) et la part des opérations réalisées en ligne est proche de la moyenne de l'OCDE. Par ailleurs, le Brésil fait figure de pionnier dans

Graphique 4.5. **Composition des dépenses dans le domaine de l'éducation : comparaisons internationales, 2005**

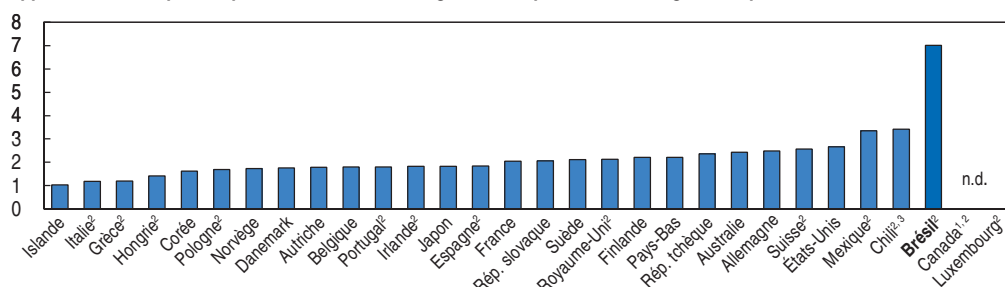
A. Enseignement primaire, secondaire et post-secondaire non supérieur




B. Enseignement supérieur



C. Rapport entre les dépenses par étudiant dans l'enseignement supérieur et l'enseignement primaire



1. Année de référence : 2004.
 2. Organismes publics uniquement.
 3. Année de référence : 2006.
- Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652512781632>

l'utilisation des TIC dans différents domaines, depuis l'administration fiscale jusqu'aux élections. Dans le secteur de l'éducation, des outils électroniques sont utilisés dans le cadre de divers programmes d'enseignement à distance. L'utilisation de l'administration électronique vise désormais davantage à recueillir des informations sur les besoins des utilisateurs qu'à optimiser les pratiques internes. Les autorités brésiliennes s'attachent également à garantir à l'ensemble de la population l'accès aux outils d'administration électronique et à en améliorer la transparence, de manière à encourager la société civile à exercer un contrôle sur les activités de l'administration publique. C'est là un point

important, puisque les données recueillies par Sampaio *et al.* (2008b) pour un échantillon d'administrations locales montrent que l'utilisation des TIC dans l'administration publique améliore l'efficacité de la prestation des services d'éducation et de santé, au moins dans les communes les moins performantes dans ce domaine.

Marchés publics

La législation du Brésil en matière de marchés publics est exhaustive⁵. La passation des marchés publics est principalement réalisée par voie électronique grâce à des appels d'offres en ligne, qui ont représenté près de 85 % des marchés en 2007 contre moins de 1 % en 2003. Plusieurs États et communes passent leurs marchés via leur propre plate-forme électronique ou celle du gouvernement fédéral. Toutefois, les résultats obtenus dans le cadre de ces initiatives au niveau local varient sensiblement d'une commune à l'autre.

Le renforcement de la concurrence semble diminuer les prix des marchés publics. Environ 50 % des marchés publics sont attribués à des PME, qui sont incitées par divers moyens à participer aux appels d'offres. Par exemple, une loi entrée en vigueur fin 2006 prévoit que 25 % des marchés publics réalisés au cours d'une année donnée doivent être attribués à des microentreprises et à des petites entreprises. Par ailleurs, tous les achats de biens et services d'une valeur allant jusqu'à 80 000 *reais* sont réalisés auprès de PME, à condition que l'appel d'offres électronique ait fait l'objet d'au moins trois soumissions. Selon des sources officielles, la participation accrue des PME pourrait avoir contribué à la baisse constatée des prix des marchés publics de 15 % environ en 2005-06. Les économies budgétaires ont été particulièrement importantes dans les services de télécommunications. Dans l'État de Rio de Janeiro par exemple, les appels à la concurrence ont permis de ramener les dépenses consacrées aux télécommunications de 80 millions à quelque 10 millions de *reais* en 2008, ce qui a conduit à une réorganisation complète de l'infrastructure de télécommunications de l'administration locale.

Néanmoins, dans les secteurs où la concurrence est moins vive, les autorités ont moins de latitude pour faire baisser les prix par le biais d'appels à la concurrence. C'est notamment le cas dans le secteur des ouvrages scolaires, où la concurrence est limitée par les droits de propriété intellectuelle et où les prix sont négociés entre l'administration et les éditeurs, après prise en compte des préférences des enseignants (Soares, 2007). Dans ce secteur, les économies d'échelle, qui peuvent être importantes en cas de grosses commandes, sont le principal instrument dont disposent les autorités pour faire baisser les prix. Toutefois, même lorsque la possibilité de baisse des prix par un appel à la concurrence est limitée, l'administration peut utiliser son pouvoir de monopole pour influencer la qualité des biens et services achetés. C'est le cas notamment dans les secteurs, comme l'éducation ou la santé, où l'administration publique réalise de gros volumes d'achats. Là encore, le secteur des ouvrages scolaires constitue un bon exemple : l'administration achète actuellement près de 90 % des ouvrages utilisés dans les établissements publics du primaire et du secondaire. L'évaluation systématique de ces ouvrages depuis 1996 semble avoir permis d'en améliorer la qualité, notamment en supprimant des publications médiocres des catalogues distribués aux enseignants pour leurs commandes en début d'année scolaire.

Financement du développement

Il est difficile d'évaluer l'efficacité de l'action publique sur le plan du financement du développement. Le Brésil a mis en place un certain nombre de programmes de ce type,

comme ceux qui sont financés par la Banque nationale de développement économique et social (*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* – BNDES), principale source de financement à long terme pour les entreprises. Comme indiqué dans les précédentes *Études*, la BNDES est traditionnellement financée par le FAT (*Fundo de Amparo ao Trabalhador* ou fonds d'assurance-chômage), dispositif d'épargne obligatoire financé par une taxe parafiscale sur le chiffre d'affaires des entreprises (voir chapitre 3), et plus récemment par des prêts du Trésor fédéral (chapitre 1)⁶. Comme des ressources budgétaires sont utilisées pour financer les activités de la BNDES, il faut évaluer l'efficacité avec laquelle elles sont utilisées. Il a souvent été avancé que la subvention implicite associée aux prêts de la BNDES, en partie liée au fait que les ressources du FAT sont rémunérées à des taux inférieurs à ceux du marché, représentait un coût pour le budget et que ces fonds pourraient plutôt être alloués à des programmes offrant un meilleur rapport coût-efficacité. Mais il est difficile d'en être certain en l'absence d'indicateurs adéquats du coût de financement à long terme du secteur des entreprises, dans la mesure où la BNDES domine ce segment de marché⁷. Ainsi, comme indiqué au chapitre 2, la question de savoir si la BNDES corrige une défaillance du marché ou freine le développement du marché des prêts à long terme financés par le secteur privé demeure ouverte.

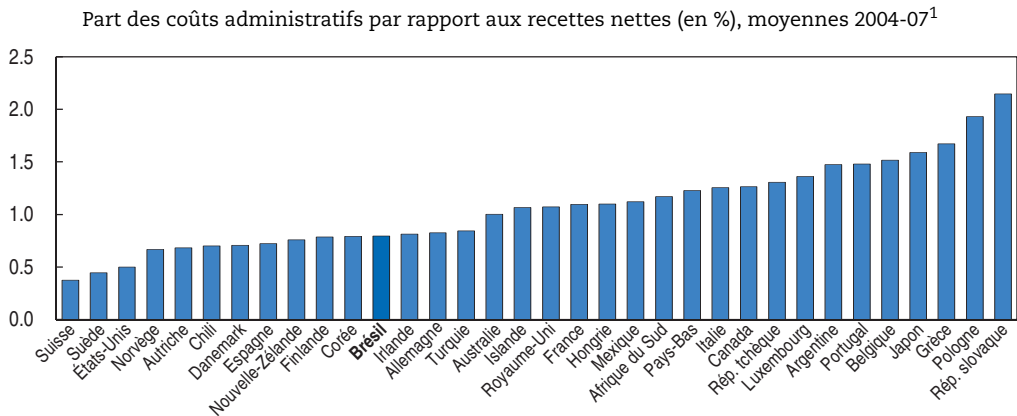
Le rapport coût-efficacité des fonds de développement régionaux existants doit également être examiné avec attention. La politique du Brésil en matière de développement régional s'appuie sur l'affectation de recettes fédérales au financement de programmes d'investissement dans les régions les moins prospères par le biais de fonds de développement, ainsi que sur des incitations fiscales ciblées sur les entreprises pour l'implantation d'activités dans certaines zones⁸. L'organisation des fonds de développement régional a évolué avec le temps : il y a actuellement trois fonds de ce type, visant en priorité les États du Nord (FNO), du Nord-est (FNE) et du Centre-ouest (FCO). Comme dans le cas de la BNDES, il est difficile d'évaluer l'efficacité de ces programmes sur la base de critères fiables⁹. S'agissant des incitations fiscales, il n'y a pas d'évaluation systématique de l'utilisation des recettes fédérales dans la zone franche de Manaus, initiative lancée dans les années 70 pour encourager les entreprises fabriquant des produits électroniques à s'installer dans cette cité portuaire du bassin de l'Amazone.

Administration fiscale

L'administration fiscale fédérale du Brésil est raisonnablement efficace. À l'échelon fédéral, les coûts administratifs en proportion des recettes nettes recouvrées, indicateur traditionnel – quoique grossier – de l'efficacité technologique, sont du même ordre que la moyenne de l'OCDE (graphique 4.6). Le faible niveau des coûts administratifs s'explique en partie par une structure organisationnelle relativement allégée et par le recours intensif à l'administration électronique pour la déclaration et le paiement des impôts. Presque tous les impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés, ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée fédérale (ICMS), sont déclarés par voie électronique. Plusieurs caractéristiques du système fiscal brésilien, évoquées au chapitre 3, facilitent également l'administration de l'impôt, en dépit de la complexité du code des impôts. C'est par exemple le cas des régimes forfaitaires utilisés pour la collecte des impôts indirects au stade de la fabrication dans les secteurs caractérisés par un petit nombre de producteurs.


Il est probable que la concentration des responsabilités dans l'administration des taxes fédérales et des cotisations de sécurité sociale a abouti à des gains d'efficacité. L'administration fiscale fédérale (SRFB) est désormais chargée de collecter non seulement

Graphique 4.6. Efficience de l'administration fiscale : comparaisons internationales



1. Moyenne 2000-04 pour le Brésil, la Grèce et l'Islande.

Source : OCDE (base de données sur l'administration fiscale).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652525257778>

les taxes fédérales mais également les cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs relevant du régime du secteur privé (RGPS), fonction qui était partagée jusqu'en 2007 entre l'administration fiscale fédérale et le ministère de la Sécurité sociale. On estime que cette concentration a réduit les coûts de mise en œuvre et d'administration pour les administrations publiques et qu'elle a facilité la procédure de déclaration des impôts pour les contribuables. Comme dans le cas des impôts, le recours intensif à l'administration électronique pour le traitement des demandes et du paiement des prestations de sécurité sociale et d'aide sociale a permis de réaliser des gains d'efficience. Par exemple, les cartes de débit constituent désormais le principal moyen de paiement des aides sociales, notamment celles de *Bolsa Família*. Plus récemment, des progrès considérables ont été accomplis dans la réduction des délais de traitement des demandes pour un certain nombre de prestations de sécurité sociale, notamment les pensions de retraite.

L'efficience varie sensiblement selon les administrations fédérales et locales, qui jouissent d'une autonomie totale pour la perception de leurs impôts. D'après l'analyse empirique réalisée par Sampaio *et al.* (2008a) au niveau des administrations locales, l'efficience des administrations fiscales locales dépend en grande partie des effets d'échelle : les communes les plus importantes tendent à être plus performantes dans la perception de leurs impôts, compte tenu des autres déterminants de l'efficience. Par ailleurs, il semble qu'il existe un aléa moral dans l'administration fiscale locale, la dépendance à l'égard des subventions et des transferts octroyés par les échelons plus élevés de l'administration semblant décourager l'effort fiscal local (voir plus haut). Cela tient probablement au fait que la plus grosse partie des transferts en faveur des administrations locales est liée au partage des recettes avec les États et l'administration fédérale. Ces transferts n'étant pas assortis de conditions particulières, les communes qui en bénéficient sont tentées de transférer la charge du financement de la prestation des biens et services locaux vers les contribuables résidant dans d'autres communes, tout en préservant les avantages résultant des services publics pour leurs résidents.

Des progrès ont aussi été accomplis en ce qui concerne le délai moyen de résolution des litiges de nature fiscale. Compte tenu de la complexité du code des impôts du Brésil, des tribunaux administratifs efficaces sont indispensables pour établir la jurisprudence et

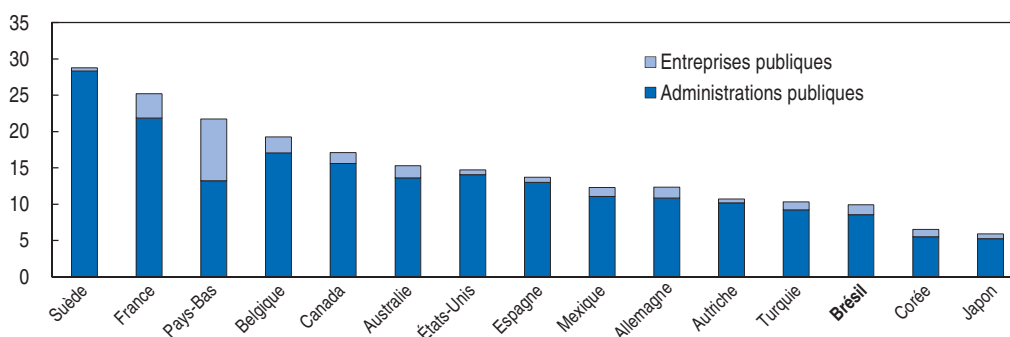
conseiller les contribuables et les inspecteurs des impôts. Ces tribunaux sont généralement composés de fonctionnaires de l'État et de représentants du secteur privé. Au cours des dernières années, les tribunaux administratifs fédéraux ont également fait l'objet d'importantes réformes destinées à accélérer les procédures. Au niveau des États, le tribunal administratif de São Paulo (TIT) figure parmi les plus actifs du pays. Dernièrement, l'État de Rio de Janeiro a également modifié le fonctionnement de son tribunal administratif, parvenant à réduire le délai s'écoulant jusqu'à la décision à près de 18 mois en moyenne, procédures d'appel comprises, soit l'un des délais les plus courts à l'échelle nationale.

Gestion des ressources humaines

Des efforts ont été consentis ces dernières années pour optimiser la gestion des ressources humaines, même si le nombre de fonctionnaires au Brésil n'est pas très élevé par comparaison avec les pays de l'OCDE (graphique 4.7) (Pessoa *et al.*, 2009). L'administration fédérale a lancé plusieurs initiatives en ce sens au début des années 90 dans le cadre de réformes plus globales qui visaient également les entreprises publiques, dont la gestion était relativement laxiste. Ces efforts ont visé à consolider et à rationaliser les profils de carrière et de rémunération. Si des dispositions spéciales restent en vigueur pour les fonctionnaires occupant des postes clés, des mécanismes plus souples ont été mis en place, notamment grâce au recours à la sous-traitance et aux contrats temporaires ou à durée déterminée. Cette réforme est conforme aux tendances observées récemment dans les pays de l'OCDE, qui ont abandonné les dispositifs obligatoires au profit de la gestion contractuelle ou managériale dans le cadre de la « normalisation » de la gestion des ressources humaines au sein du secteur public (OCDE, 2008). Parallèlement, les systèmes de retraite ont été réformés pour harmoniser les droits et faciliter les transferts entre les régimes du secteur public et du secteur privé. Comme indiqué dans les précédentes *Études*, un plafond a été fixé pour les retraites des fonctionnaires à l'instar de ce qui existe dans le secteur privé, mais le Brésil n'a pas encore mis en place de systèmes de retraite complémentaires pour les fonctionnaires.

Graphique 4.7. **Emploi dans le secteur public : comparaisons internationales, 2005**

En pourcentage de la main-d'œuvre



Source : OCDE (L'emploi public : un état des lieux) et IBGE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652526712610>

Depuis quelque temps, la gestion des ressources humaines est axée sur l'introduction de mécanismes d'évaluation des performances, de préférence à une rémunération fondée sur les performances au niveau fédéral. Une initiative récente qui ne fait pas encore l'objet

d'un texte de loi propose d'instaurer des primes de performance institutionnelles (*Bônus de Desempenho Institucional*, BDI) pour les organes de l'administration fédérale qui atteignent les objectifs de performance fixés dans les contrats signés avec l'État en échange d'une plus grande autonomie de gestion. Les autorités brésiliennes envisagent également de créer des primes identiques pour les organes participants qui atteignent les objectifs fixés en matière de réduction des dépenses courantes (*Bônus por Economia Institucional*, BEI). Ces primes obtenues par les administrations pourraient être attribuées, en partie au moins, aux fonctionnaires qui y travaillent. Des primes pourraient également être consacrées au financement de programmes de formation et à la modernisation des équipements et des systèmes de gestion par exemple. Les initiatives menées dans ce domaine pourraient s'avérer fort utiles pour limiter les coûts de fonctionnement et de maintenance et, partant, contribuer à améliorer le rapport coût-efficacité des activités des administrations publiques.

Institutions budgétaires

Le Brésil dispose déjà de plusieurs instruments budgétaires qui permettraient de donner une orientation plus prospective aux activités de l'administration et à la coordination de l'action publique entre les différents échelons de l'administration et avec le secteur privé. L'enveloppe budgétaire quadriennale (PPA) est clairement axée sur des résultats pluriannuels et complète les budgets annuels et la loi d'orientation budgétaire sur trois ans (LDO) en définissant les priorités de l'État à plus long terme. Elle énonce des objectifs explicites et présente des crédits budgétaires indicatifs pour chaque programme. Elle favorise une meilleure coordination des initiatives publiques à différents niveaux de l'administration et avec le secteur privé, notamment en matière d'infrastructures et de développement social. Un système de gestion des informations (SIG) a été mis en place pour regrouper les informations relatives aux crédits budgétaires, aux objectifs de performance et aux responsables de chaque programme. Il est entièrement intégré aux autres systèmes d'information afin de contribuer à l'amélioration de la gestion et du contrôle des dépenses. Les résultats obtenus jusqu'à présent sont positifs, notamment du point de vue de la réforme des pratiques de gestion et de l'instauration d'une culture du résultat dans la conception des politiques publiques. Des efforts ont continué d'être déployés dans ce domaine, notamment avec la création en 2007 d'une commission du budget et de la gestion financière chargée notamment d'améliorer la gestion budgétaire à moyen terme, de renforcer le lien entre la planification à long terme et la budgétisation et d'accroître l'efficacité des systèmes de gestion de l'information et de comptabilité. Toutefois, dans la mesure où l'enveloppe budgétaire est indicative et où les crédits peuvent être modifiés avec les lois de finances annuelles, les contraintes de gestion financière à court terme prennent souvent le pas sur la planification à long terme.

La gestion des dépenses et la planification à long terme ont souvent pâti de l'annulation régulière des crédits budgétaires affectés aux programmes discrétionnaires. Ces programmes représentent 10 % environ du budget fédéral, compte tenu du caractère obligatoire des dépenses relatives au personnel, aux prestations de sécurité sociale et aux transferts inter-administrations. Les dépenses discrétionnaires englobent les dépenses en capital (à l'exception des dépenses couvertes par les programmes tels que le Programme pilote d'investissement (PPI) créé en 2005 et le Programme d'accélération de la croissance (PAC) lancé en 2007) et diverses dépenses de fonctionnement et de maintenance à caractère facultatif. L'annulation des crédits budgétaires est courante, étant donné qu'au

Brésil, c'est la loi de finances annuelle qui fait autorité dans le sens où le Congrès détermine des crédits budgétaires pour les programmes discrétionnaires et où le pouvoir exécutif est habilité à fixer des plafonds inférieurs par voie de décrets ministériels (Tollini, 2009). Cette prérogative offre une grande flexibilité en matière de politique budgétaire en cas de difficultés financières, étant donné que la soumission de budgets révisés et les débats législatifs y afférents peuvent s'avérer longs et politiquement difficiles. Néanmoins, elle engendre également des incertitudes au niveau de la programmation budgétaire et complique la gestion des dépenses et la planification à long terme, particulièrement dans le cas des programmes d'investissement dont les crédits ont été annulés.

Le manque de souplesse dans l'affectation des ressources budgétaires à certains programmes, notamment dans le secteur social, va à l'encontre de l'efficacité. Comme indiqué dans les précédentes *Études*, le Brésil a massivement recours à l'affectation des recettes fiscales. Par exemple, tous les échelons de l'administration sont tenus, par la Constitution, d'affecter 25 % au moins de leurs recettes fiscales à l'éducation. En outre, des seuils minimum de dépenses ont été définis au fil des années afin de prévenir les coupes budgétaires en période d'ajustement, comme c'est le cas dans la santé par exemple¹⁰. Certes, l'application de ces règles n'a pas été pleinement respectée au niveau des États¹¹. Cela étant, près de 90 % des dépenses totales sont concernées par l'affectation des recettes fiscales et par les attributions obligatoires (Banque mondiale, 2006), ce qui est certes élevé mais du même ordre que dans les pays d'Amérique latine se trouvant dans une situation comparable. Ce manque de souplesse est néfaste pour deux raisons : *tout d'abord*, il contribue à perpétuer une budgétisation fondée sur la méthode du coût d'acquisition, ce qui n'incite pas les administrations à améliorer leur efficacité par des mesures de réduction des coûts. *Ensuite*, une élaboration rigide des budgets empêche de redéployer des crédits vers les programmes considérés comme les plus efficaces et de nature à améliorer les indicateurs sociaux. C'est là un point particulièrement important au vu des données empiriques qui donnent à penser que la hausse des dépenses à la suite de la modification apportée à la Constitution en 2000 (imposant aux États et aux communes d'affecter respectivement 12 et 15 % de leurs recettes fiscales au financement des services de santé) n'a eu pour l'instant qu'un impact très limité sur les résultats en matière de santé, tout au moins en ce qui concerne la mortalité infantile (Sa, 2005).

Mécanismes de contrôle interne et externe

Les autorités brésiliennes s'appuient de plus en plus sur des objectifs de performance liés aux programmes de dépenses. Le Brésil est bien placé par rapport aux pays de l'OCDE dans ce domaine. Par exemple, d'après la base de données 2007 de l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires, plus de 90 % des dépenses publiques sont associées à des objectifs de performance, soit un niveau atteint par moins d'un sixième des pays inclus dans cette base de données. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les ministères opérationnels chargés de la prestation des services publics doivent remplir des objectifs de performance, souvent fixés par le ministère des Finances ou de l'Économie. Le Brésil affiche également de bons résultats en matière de transparence et de communication, puisque les rapports d'exécution des programmes sont généralement rendus publics et soumis au législateur, obligation imposée dans moins d'un tiers des pays inclus dans la base de données. Les initiatives prises par les États sont elles aussi riches d'enseignements : à Rio de Janeiro par exemple, les informations relatives aux dépenses

effectuées par l'État (hors programmes liés à la sécurité publique) sont disponibles sur Internet, ce qui offre aux citoyens un droit de regard sur la rémunération des prestataires et sur les délais entre le paiement et la prestation du service.

Cependant, l'évaluation des activités de l'administration par rapport à des objectifs de performance n'entraîne que très rarement l'arrêt de programmes non satisfaisants. Si les programmes qui ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs de performance font souvent l'objet d'un suivi plus étroit, il est rare qu'ils soient abandonnés ou que leurs responsables se voient appliquer des sanctions. Dans ces conditions et bien que le Brésil se forge actuellement une culture de l'évaluation systématique des programmes d'investissement, il n'utilise pas encore les outils d'évaluation disponibles pour responsabiliser davantage les gestionnaires des programmes. Par ailleurs, l'obligation de fournir des indicateurs quantifiables pour la plupart des programmes d'investissement publics facilite l'évaluation des performances *a posteriori*. Des mécanismes de contrôle interne et externe servent traditionnellement à veiller au respect de la loi et des procédures dans la gestion des dépenses, plutôt qu'à évaluer ces programmes à l'aune de divers critères de performance¹². Toutefois, on semble accorder de plus en plus d'importance à une évaluation plus complète des performances, tout au moins au niveau fédéral.

Il est rare que des enquêtes de satisfaction soient utilisées pour évaluer la qualité de la prestation de service. S'il existe des différences marquées entre les différents niveaux de l'administration et les différents États, plusieurs organismes publics ont déjà des outils permettant aux usagers de se plaindre de la qualité des services publics ou de négligences ou fautes de la part de représentants de l'État. Cependant, les informations recueillies ne sont pas systématiquement utilisées pour évaluer la qualité de la prestation de service ou pour élaborer des indicateurs susceptibles d'être normalisés puis transformés en objectifs dans le cadre du processus d'élaboration du budget. Or, cela serait particulièrement utile dans les secteurs de la santé et de l'éducation par exemple, où les gains potentiels d'efficacité sont importants.

Un nouveau dispositif de réglementation pour le secteur pétrolier et gazier

Diverses options sont actuellement à l'étude pour faire face à l'augmentation attendue des recettes pétrolières et gazières, une fois que les nouveaux gisements découverts au large de la côte sud-est du pays seront entrés en production. L'ampleur de ces nouvelles réserves n'a pas encore été annoncée officiellement et aucune décision n'a été prise sur la réglementation de l'exploration des nouveaux gisements (encadré 4.3) ou le partage des futures recettes correspondantes entre les différents échelons de l'administration (encadré 4.4). Il est donc difficile d'estimer l'impact exact de cette nouvelle source de recettes sur le budget fédéral, surtout si la plus grande partie des recettes supplémentaires reviennent à l'administration fédérale et non aux États et aux communes.

Un fonds souverain, créé fin 2008 (encadré 4.5), a reçu en dotation initiale l'équivalent de 0,5 % du PIB, correspondant à une partie de l'écart entre l'excédent du budget primaire atteint en 2008 et l'objectif qui avait été fixé. Ce fonds souverain est un instrument d'action anticonjoncturelle permettant à l'État d'épargner les recettes exceptionnelles liées aux fluctuations conjoncturelles. De la même manière, il est possible de transférer des ressources du fonds souverain vers le Trésor au cas où l'excédent du budget primaire serait inférieur à l'objectif de 2,5 % du PIB en 2009 en raison des moins-values de recettes induites par le ralentissement de l'activité.

Encadré 4.3. Dispositif de réglementation de la mise en valeur des réserves d'hydrocarbures du Brésil

Le dispositif de réglementation du secteur pétrolier et gazier a été réformé en 1997, lorsque le monopole de Petrobras sur la production a été aboli et qu'un système de concessions a été instauré pour l'exploitation et la production. L'autorité de tutelle du secteur (ANP) est chargée d'organiser les appels d'offres pour les nouvelles zones de prospection et de conclure les contrats de concession correspondants. Le système actuel fonctionne bien. Si Petrobras bénéficie toujours d'une position dominante sur le marché en amont, plusieurs entreprises ont fait leur entrée sur le marché grâce à la conclusion de contrats d'exploitation avec Petrobras ou de contrats de licence. Les marchés en aval, comme le raffinage et la distribution, ont attiré relativement moins de nouveaux entrants, comme indiqué dans l'*Étude 2005* (OCDE, 2005). Depuis la réforme, la production a progressé rapidement et le Brésil n'est désormais plus importateur net de pétrole brut.

La découverte récente d'importantes réserves de pétrole et de gaz au large de la côte sud-est du Brésil a suscité un débat sur la validité du système actuel de concessions pour l'exploitation de nouveaux gisements pétroliers. Ces nouvelles réserves sont situées en eaux profondes, sous une épaisse couche de sel, à environ 2 500-5 000 mètres du fond de l'océan, ce qui rend la production coûteuse et complexe du point de vue technique. Les réserves sont en outre situées à distance de la côte, ce qui pose des problèmes logistiques. Aucune estimation officielle de la taille de ces nouvelles réserves n'a été fournie. Toutefois, d'après les estimations retenues pour deux gisements (Tupi et Iara), elles pourraient presque doubler les réserves pétrolières prouvées du Brésil (qui s'élèvent actuellement à 14 milliards de barils environ). Le principal enjeu à prendre en compte du point de vue politique dans la conception d'un nouveau dispositif de réglementation pour le développement de ces gisements pétroliers tient au fait qu'en dépit de leurs coûts de production élevés, ces réserves sont importantes et les risques de prospection sont considérés comme faibles.

Aucune décision finale sur le nouveau dispositif de réglementation n'a encore été prise. Plusieurs propositions ont été formulées en 2008 et un projet de loi devrait être soumis au Congrès d'ici à fin 2009. Deux options sont envisagées : l'extension du système actuel de concessions aux nouveaux gisements ou la mise en place de contrats de partage de la production. Si la deuxième solution est retenue, l'administration fédérale devra décider de la date d'octroi des concessions pour les nouvelles zones de prospection et de sa participation ou non à la production. Des accords de partage de la production sont déjà possibles aux termes de la législation en vigueur, mais les règlements d'application nécessaires n'ont jamais été adoptés. Ces accords fonctionnent selon les modalités suivantes : une compagnie pétrolière est engagée pour prospecter et développer un gisement, l'État assume les frais de prospection/développement encourus par le sous-traitant à l'aide des recettes tirées de la production (fraction de la production allouée à la couverture des coûts du sous-traitant) et le pétrole restant (solde de la production) est partagé entre l'État et le sous-traitant conformément au contrat de production (l'État s'octroie généralement 60 % du solde de la production au vu des pratiques internationales). Ce système hybride élargit donc le champ d'application de la réglementation existante en proposant une alternative reposant sur le partage de la production. L'État est déterminé à maintenir le système actuel dans les zones pour lesquelles des concessions ont déjà été octroyées.

Le principal argument en faveur du partage de la production repose sur le fait que, contrairement aux concessions, ce système permet à l'État de conserver la propriété des ressources naturelles nationales. Au contraire des concessions, où l'État transfère la propriété des réserves et des risques de prospection et de production au titulaire de la concession, les contrats de partage de la production sont particulièrement adaptés aux projets peu risqués. Dans tous les cas et quel que soit le nouveau dispositif de réglementation mis en place, il sera impératif de régler la question de la mise en commun des gisements exploitables (en attribuant des droits de production pour des gisements situés près de zones pour lesquelles les concessions n'ont pas encore été octroyées), étant donné que des accords de production doivent être conclus entre l'État et les titulaires des concessions pour les nouvelles réserves.

Encadré 4.4. Régime fiscal actuel du secteur pétrolier et gazier

Le régime fiscal du secteur pétrolier et gazier au Brésil est conforme aux pratiques internationales en vigueur. Les compagnies pétrolières sont soumises à l'impôt sur les sociétés et doivent s'acquitter de primes lors de la signature du contrat de concession, de loyers correspondant à la surface exploitée, de redevances et d'une taxe « spéciale de participation » pour les gisements les plus importants. Ces deux derniers éléments, ainsi que l'impôt sur les sociétés, représentent la plus grande partie des recettes perçues par l'État, qui se sont élevées à 22.6 milliards de *reais* en 2008. Les redevances varient entre 5 et 10 % de la valeur brute de la production, alors que la taxe spéciale de participation est progressive, allant de 10 à 40 % de l'écart entre les recettes et les coûts d'exploitation et de développement, lesquels dépendent principalement de la localisation du gisement, du volume de production et du nombre d'années de production.

Les recettes issues du pétrole et du gaz sont actuellement partagées entre l'administration fédérale, les États et les communes selon des critères géographiques (les recettes sont perçues par la collectivité où le gisement est situé). Compte tenu de la répartition géographique de la production, les recettes sont concentrées dans l'État de Rio de Janeiro et ses communes, qui ont reçu au total 45 % environ des recettes tirées des redevances et de la participation spéciale en 2008 (tableau 4.1). Seule une petite partie de ces recettes (4 %) est partagée entre les États et communes non producteurs par l'intermédiaire d'un Fonds spécial. Il est important de noter que ces recettes, qui sont issues de l'exploitation de ressources non renouvelables, sont utilisées pour financer des dépenses souvent récurrentes au lieu d'être épargnées ou allouées à des programmes susceptibles de générer des revenus pour les générations futures.

Tableau 4.1. **Redevances et participation spéciale au titre du pétrole et du gaz, 2008**

Milliards de *reais*

	Redevances	Participation spéciale	Total
Total	10.9	11.7	22.6
Administration fédérale	3.1	5.9	8.9
États	3.3	4.7	8.0
<i>dont</i> : Rio de Janeiro	2.3	4.5	6.7
Commune	3.7	1.2	4.9
<i>dont</i> : celles de Rio de Janeiro	2.5	1.1	3.6
Fonds spécial	0.9	0.0	0.9

Source : Ministère du Budget et du Plan.

Plusieurs options pourraient être envisagées pour tirer le meilleur parti des recettes supplémentaires engendrées par l'exploitation de ces nouveaux gisements, qui devraient entrer en production au cours de la période 2011-16. Ainsi, les recettes tirées des nouveaux gisements pourraient être allouées à l'administration fédérale, ou les autorités brésiliennes pourraient décider de relever l'impôt sur les sociétés acquitté par les compagnies pétrolières. Ces solutions présentent des avantages et des inconvénients. D'une part, des tensions pourraient surgir avec les États et les communes si l'administration fédérale percevait la totalité des recettes supplémentaires. D'autre part, toute hausse de l'impôt sur les sociétés serait partagée avec les États et les communes (voir chapitre 3) selon des modalités qui ne permettraient pas à l'administration fédérale d'appliquer des critères de conditionnalité à l'utilisation des fonds. Pour éviter le partage

Encadré 4.4. Régime fiscal actuel du secteur pétrolier et gazier (suite)

de ces recettes, il serait préférable de recourir à la taxe sur les bénéfices nets (CSLL), dont le produit n'est pas partagé avec les administrations infranationales, mais affecté au financement de la sécurité sociale et des soins de santé. Dans ce cas, les recettes supplémentaires seraient attribuées à l'administration fédérale mais pourraient bénéficier à des secteurs qui ne seraient pas forcément les plus susceptibles d'engendrer des revenus pour les générations futures. Quoiqu'il en soit, si la taxe sur les bénéfices nets était fusionnée avec l'impôt sur les sociétés, comme le prévoit le programme de réforme fiscale du gouvernement (voir chapitre 3), il serait difficile d'éviter le partage des recettes supplémentaires avec les administrations infranationales.

Des initiatives au niveau des États pourraient aussi être envisagées pour remédier à la concentration des recettes sur un petit nombre de communes et pour faire meilleur usage des recettes liées au pétrole et au gaz. Les mesures prises dans les États d'Espírito Santo et de Rio de Janeiro sont particulièrement instructives à cet égard. L'administration de l'État d'Espírito Santo alloue 30 % des recettes issues des redevances et de la participation spéciale à un fonds qui finance des programmes de développement régional dans les secteurs de l'assainissement, du logement, de l'éducation et de la santé notamment. Ce fonds exclut les communes qui perçoivent au moins 2 % des redevances sur les hydrocarbures ou qui représentent plus de 10 % de la part des recettes de TVA partagées avec les communes. S'agissant de l'État de Rio de Janeiro, les recettes perçues par l'administration sont transférées au Fonds de protection de l'environnement (à hauteur de 5 %) et au fonds de retraite des fonctionnaires.

Encadré 4.5. Le fonds souverain du Brésil

Le fonds souverain du Brésil a été créé à la fin de 2008 afin d'épargner les excédents du budget primaire au-delà des objectifs annuels en cas de recettes exceptionnelles. Ces fonds peuvent ensuite être utilisés comme instrument d'action conjoncturelle lorsque la croissance est inférieure à son taux potentiel. Le fonds souverain peut également être utilisé pour épargner, au moins en partie, les recettes engendrées par l'exploitation des réserves de pétrole et de gaz découvertes récemment au large de la côte sud-est du Brésil (encadrés 4.3 et 4.4).

Le fonds souverain du Brésil se distingue des fonds similaires des autres pays riches en ressources naturelles par le fait que le secteur public brésilien continue d'afficher un déficit budgétaire global. Les fonds de stabilisation offrent un outil utile aux gouvernements pour épargner les excédents budgétaires des années fastes et pour financer les déficits lorsque la croissance est inférieure à la moyenne et/ou lorsque les cours des ressources naturelles tombent en deçà de leur niveau de long terme. Ils permettent ainsi de lisser l'impact budgétaire des fluctuations à court terme des cours des matières premières et/ou de la conjoncture. Dans la zone OCDE, la Norvège et le Mexique ont recours à de tels fonds pour compenser les fluctuations conjoncturelles et pour épargner les recettes tirées de l'exploitation de ressources non renouvelables pour les générations futures.

Recommandations

L'efficacité des activités de l'administration pourrait être très sensiblement améliorée par des initiatives dans plusieurs domaines. L'analyse empirique réalisée à l'échelle internationale met en relief plusieurs secteurs, notamment celui de l'éducation, où le Brésil enregistre les résultats les plus médiocres par rapport aux pays de l'OCDE et où les gains d'efficacité potentiels pourraient donc s'avérer très importants. Les données recueillies au niveau des États et des communes soulignent les disparités existant entre les administrations infranationales dans la prestation des services publics. Plusieurs initiatives, notamment dans les domaines des marchés publics et de l'administration électronique, permettent de réduire les coûts et de renforcer le contrôle des citoyens sur les activités des administrations. Néanmoins, des efforts supplémentaires seraient nécessaires dans d'autres secteurs, notamment dans la préparation et l'évaluation du budget, afin de veiller à ce que la répartition de ressources budgétaires limitées soit guidée par un souci d'efficacité au lieu de dépendre de l'application de la méthode du coût d'acquisition et des fluctuations des recettes fiscales.

Améliorer le rapport coût-efficacité de l'achat et de la prestation des services

En dépit de ses limites et de ses lacunes méthodologiques, l'analyse empirique laisse à penser que le Brésil dispose d'une solide marge de manœuvre pour améliorer ses indicateurs sociaux, notamment en matière d'éducation, afin de rejoindre le haut du classement international. Ce potentiel tient compte des progrès louables accomplis ces 10 à 15 dernières années, notamment en termes d'inscriptions dans l'enseignement primaire et secondaire. *L'objectif premier de l'action publique dans ce domaine devrait donc être d'améliorer la qualité des services aux niveaux d'enseignement où une couverture totale – ou quasi-totale – est déjà assurée*, de manière à améliorer les résultats relativement médiocres obtenus par les élèves brésiliens aux tests internationaux standardisés comme le PISA. Les autorités partagent cette opinion et travaillent dans ce sens.

Parallèlement, l'amélioration des résultats dans le premier cycle du secondaire provoque un phénomène d'engorgement dans le deuxième cycle du secondaire et l'enseignement supérieur. La création en 2007 du FUNDEB, qui a étendu le FUNDEF (initiative mise en œuvre en 1997-98 pour inciter les administrations locales à étoffer leurs réseaux scolaires dans le primaire et le premier cycle du secondaire par le biais de subventions fédérales visant à uniformiser les capacités budgétaires de toutes les communes dans ce domaine) au deuxième cycle du secondaire et à l'enseignement préscolaire, a constitué une avancée importante¹³. Ce programme pourrait en effet permettre d'éliminer les obstacles à la garde des enfants et à l'enseignement préscolaire pour les femmes actives, ce qui aurait un impact positif sur le taux d'activité des femmes appartenant aux classes d'âge de forte activité, comme indiqué dans l'*Étude 2006* (OCDE, 2006). Les résultats observés à l'échelle internationale incitent à penser que l'accès à l'enseignement dès la petite enfance peut améliorer les résultats scolaires par la suite. Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de cette initiative, mais elle semble porter ses fruits. Ainsi, la proportion d'enfants de 5 à 6 ans fréquentant un établissement préscolaire est passée de moins de 13 % en 2003 à plus des deux tiers en 2007. L'augmentation du taux de scolarisation des enfants de 0 à 3 ans est également sensible. *Il est souhaitable de continuer à évaluer le rapport coût-efficacité du FUNDEB et d'optimiser la gestion de ce programme, afin de veiller à ce que les objectifs de taux de scolarisation soient atteints et maintenus durablement.*

Les dépenses tendent à être concentrées sur l'enseignement supérieur, où le rendement social est généralement moindre que dans les autres niveaux d'enseignement. Cela tient principalement au fait que le recouvrement des coûts dans l'enseignement supérieur est très faible. L'impact d'une réforme de la composition des dépenses publiques en termes de gains d'efficacité pourrait donc être considérable, d'autant plus que les dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur sont parmi les plus régressives au Brésil (OCDE, 2005a). *L'abandon du système de financement public direct des établissements au profit d'un système de droits d'inscription pourrait donc permettre de libérer des fonds publics qui pourraient être utilisés de façon plus équitable dans le domaine de l'enseignement.* Il serait souhaitable de compléter ces initiatives par une extension des programmes de prêts étudiants remboursables sous conditions de ressources, afin que l'institution de droits d'inscription ne fasse pas obstacle à la participation des étudiants issus de milieux défavorisés. Les options possibles sont multiples et il serait également envisageable de faire assumer par l'État le risque d'abandon en cours d'études. Bien entendu, des mesures visant à améliorer le recouvrement des coûts doivent accompagner les efforts tendant à réaliser des gains d'efficacité grâce à une évaluation systématique des performances des établissements d'enseignement supérieur et de leur corps enseignant. On pourrait par ailleurs envisager de lier le financement des universités à leurs performances, mesurées par les examens standardisés existants (ENADE¹⁴).

En maximisant les économies d'échelle, le Brésil pourrait réaliser des économies budgétaires. La tradition fédéraliste du Brésil et l'autonomie dont bénéficient les administrations infranationales en matière d'élaboration des politiques et de prestation des services publics ne doivent pas faire obstacle aux initiatives visant à tirer le meilleur profit de ces économies. Toutefois, les communes ne disposent pas toujours des mécanismes institutionnels nécessaires pour y parvenir. Les initiatives intercommunales en matière de gestion des établissements hospitaliers, nombreuses dans certaines parties du pays, ont abouti à des résultats globalement positifs. C'est également le cas des dispositifs flexibles mis en place pour l'administration des hôpitaux dans le cadre d'organisations sociales de santé (OSS), suite à l'initiative de l'État de São Paulo¹⁵. *Ces initiatives pourraient être reproduites plus largement parmi les administrations infranationales.* La diffusion d'informations sur les initiatives couronnées de succès pourrait aussi encourager les communes à se regrouper au sein d'entités microrégionales de manière à mettre leurs ressources en commun et à partager leurs infrastructures.

Au Brésil, le système de transferts inter-administrations n'incite guère à l'amélioration de l'efficacité. La plus grande partie des transferts vers les échelons inférieurs de l'administration sont réalisés sous forme de dotations globales liées au partage des recettes fiscales de l'administration fédérale. Les administrations infranationales ont toute autonomie dans l'utilisation de ces ressources, même si certaines sont affectées à l'éducation et à la santé (voir ci-après). Les dotations volontaires, qui peuvent être assorties de conditions, ne représentent qu'une part limitée des transferts inter-administrations. L'administration fédérale ne bénéficie donc que d'une marge de manœuvre limitée pour utiliser le système de transferts en fonction des performances. Il serait difficile de renforcer les conditions associées au partage des recettes sans restreindre l'autonomie dont bénéficient États et communes dans l'utilisation des fonds, prérogative qui leur est conférée par la Constitution. Cependant, les initiatives prises dans le domaine de l'éducation par exemple, comme l'introduction en 1997-98 de transferts sous conditions *via* le FUNDEF, ont abouti à des résultats très encourageants en termes d'augmentation du taux de scolarisation

au niveau local. *L'administration fédérale pourrait renforcer les incitations à accroître l'efficacité en appliquant plus largement la conditionnalité dans les transferts volontaires en faveur des échelons inférieurs de l'administration et en récompensant les bonnes performances.* Dans la mesure où l'on sait désormais que la dépendance à l'égard des recettes issues de l'exploitation des ressources naturelles peut nuire à l'efficacité en incitant les communes à accroître leurs dépenses en cas de recettes exceptionnelles au lieu d'essayer d'améliorer leur efficacité, il faut faire preuve de prudence dans la conception des systèmes de partage des recettes provenant des ressources naturelles. Il s'agit d'un point particulièrement important, comme on l'a vu aux chapitres 2 et 3, compte tenu de la hausse attendue des recettes avec la mise en production des nouveaux gisements de pétrole et de gaz découverts au large des côtes brésiliennes.

Le Brésil est déjà très avancé s'agissant de l'utilisation des outils électroniques pour diverses opérations avec l'administration, notamment les appels d'offres, les services aux contribuables, les élections et le versement des prestations de sécurité sociale et d'aide sociale. Les progrès accomplis dans ce domaine sont considérables, notamment en termes d'amélioration de la transparence et de contrôle de la société civile sur les activités des administrations publiques. *L'accent doit désormais être mis sur une plus grande diffusion des informations relatives aux dépenses publiques, sur la collecte d'informations sur la satisfaction des utilisateurs et sur l'utilisation de ces informations pour la définition d'objectifs de performance intégrés au processus d'élaboration du budget.* Étant donné que les indicateurs de performance peuvent être normalisés, ils pourraient permettre de réaliser des comparaisons plus efficaces entre les entités infranationales et au sein de ces dernières. En prêtant une attention croissante à la satisfaction des utilisateurs dans le cadre des évaluations de performance, on améliorerait également la transparence.

Optimiser le financement du développement régional

L'action publique dans le domaine du développement et du financement à long terme des entreprises doit être évaluée sous l'angle du développement du marché du crédit. Il s'agit d'une tâche bien plus complexe que la comparaison des performances des entreprises ayant ou non accès aux fonds publics. Il n'existe aucune hypothèse valable susceptible d'être utilisée dans le cadre d'une analyse empirique pour évaluer le potentiel de création ou de destruction de marché sur les segments actuellement dominés par des entités détenues ou contrôlées par l'État. Dans ces conditions, les évaluations sont souvent partiales. Toutefois, avec le temps et au fur et à mesure que la stabilité macroéconomique et l'expansion des circuits financiers permettront de réduire les coûts d'intermédiation, le secteur privé jouera certainement un rôle de plus en plus actif dans le financement à long terme. *Il est donc important de continuer à évaluer le rapport coût-efficacité des programmes publics, notamment des fonds de développement régional, du financement des entreprises par la BNDES et des moins-values de recettes fiscales imputables aux mesures consenties pour la zone franche de Manaus, notamment par comparaison avec les autres utilisations possibles des ressources budgétaires limitées.*

Améliorer la gestion des ressources humaines

Des efforts ont été consentis au fil des ans pour améliorer la gestion des ressources humaines dans le secteur public. Les autorités brésiliennes ont notamment pris des mesures pour renforcer l'évaluation des performances, rationaliser les profils de carrière et revoir les rémunérations. Des mesures visant à instaurer des primes en fonction des performances et

à améliorer le rapport coût-efficacité dans la prestation de services, essentiellement via une réduction des dépenses récurrentes, sont actuellement à l'étude. Toutefois, si l'on veut que l'amélioration de la gestion des ressources humaines vienne soutenir les initiatives en cours pour optimiser le rapport coût-efficacité des activités des administrations publiques, il convient de mettre l'accent sur une meilleure intégration de la gestion des ressources humaines dans le processus d'élaboration et de planification à long terme du budget. L'expérience menée avec l'enveloppe budgétaire PPA (sur quatre ans) est instructive à cet égard. Elle montre en effet que l'identification de responsables des programmes et la définition d'objectifs de performance dans le cadre de la préparation du budget pourraient se révéler sans effet sur l'efficacité compte tenu des difficultés actuellement rencontrées pour conjuguer planification à long terme, gestion des dépenses et élaboration annuelle du budget.

L'introduction d'un système de rémunération en fonction des performances pour les fonctionnaires est encore très récente au Brésil. Les dernières initiatives, notamment l'institution de primes à la performance et aux réductions de coûts, n'ont pas encore été promulguées et mises en œuvre. Toutefois, la priorité accordée dans ces projets aux gratifications institutionnelles, et non individuelles, en fonction des performances est intéressante. De fait, les expériences internationales de rémunération sur la base des performances ne semblent pas toujours avoir abouti à une optimisation des performances. Il semblerait que l'impact de ces programmes sur la motivation et l'efficacité du personnel ne doive pas être surestimé. L'absence de critères transparents et quantifiables pour l'évaluation des performances et la réticence des responsables à établir des distinctions entre les résultats de leurs subordonnés et une culture managériale peu propice à l'évaluation des performances figurent parmi les principaux obstacles à la mise en œuvre d'une gestion efficace des performances (OCDE, 2005b). Ainsi, il est souhaitable de mettre ces programmes en œuvre progressivement et d'en assurer un suivi minutieux, notamment en ce qui concerne le transfert des primes reçues par les administrations au profit des fonctionnaires qui y travaillent.

Améliorer l'efficacité au stade de l'élaboration et de la planification du budget

Le Brésil dispose déjà de plusieurs instruments budgétaires pour favoriser un processus d'élaboration des politiques plus anticipatif et plus axé sur les résultats. Toutefois, l'orientation à long terme de la PPA (enveloppe budgétaire quadriennale) se heurte souvent aux priorités à court terme définies dans la loi de finances annuelle. Ces tensions se font particulièrement sentir en cas de difficultés financières, lorsque les impératifs à court terme de la gestion financière prennent le pas sur les objectifs d'investissement à long terme. Néanmoins, la consolidation de la stabilité économique et l'allongement des horizons de planification devraient permettre d'accorder la priorité à la planification à long terme. Toutefois, ce bouleversement culturel ne pourra se traduire par une amélioration concrète des performances que si des efforts supplémentaires sont consentis pour améliorer l'intégration et la cohérence des priorités d'action fixées dans la PPA et des objectifs inscrits dans les LDO et dans la loi de finances annuelle. Il s'agit d'aller au-delà des obligations liées à la communication et à l'élaboration du budget. L'évaluation de la PPA 2000-03 (*Avança Brasil*) avait déjà montré la nécessité d'une action dans ce domaine. Des progrès sont aussi indispensables sur ce front pour améliorer les résultats des programmes nécessitant la participation des administrations infranationales et du secteur privé, avec lesquels la coordination pourrait s'avérer encore plus difficile.

Jusqu'à présent, les progrès ont été limités en ce qui concerne l'élimination des rigidités budgétaires. Comme indiqué dans les précédentes *Études* et au chapitre 2, la flexibilité budgétaire est une condition préalable indispensable pour gérer efficacement les dépenses. Par ailleurs, avec une gestion plus souple des dépenses, il est possible de redéployer les crédits budgétaires vers les programmes les plus efficaces par rapport à leur coût. Par conséquent, il faudrait éliminer progressivement les mécanismes d'affectation des recettes et les planchers de dépenses globaux. De la sorte, l'élaboration du budget serait davantage guidée par des considérations d'efficacité et par les priorités de l'action publique que par l'évaluation aux coûts d'acquisition et les fluctuations conjoncturelles. Il est important de faire preuve de détermination à ce sujet, étant donné que les précédentes tentatives n'ont pas réussi à traiter le problème à la source. Les autorités brésiliennes ont par exemple créé, au milieu des années 90, un système destiné à retenir une fraction des recettes affectées au niveau fédéral (DRU) pour soutenir les efforts d'assainissement budgétaire. Ce mécanisme, toujours en vigueur, a facilité la gestion budgétaire en l'absence de réforme structurelle, mais il ne permet pas de remédier durablement au problème.

L'annulation de crédits budgétaires pour financer des programmes discrétionnaires pose des problèmes du point de vue de la gestion des dépenses et de la planification budgétaire. Il faut aussi noter que, dans une certaine mesure, cette prérogative de l'exécutif a conduit à la mise en place de planchers de dépenses obligatoires et à un recours croissant à l'affectation des recettes, qui se traduisent par d'importantes rigidités budgétaires, afin d'éviter l'annulation des crédits. Ces dernières années, néanmoins, ces annulations ont concerné principalement des crédits proposés par les États au cours des délibérations du Congrès plutôt que des programmes déjà solidement établis et des programmes de fonctionnement et de maintenance au niveau fédéral. Par conséquent, on pourrait envisager, à terme, de rendre obligatoires les crédits budgétaires pour les programmes discrétionnaires, après avoir réduit les rigidités actuelles, notamment les planchers de dépenses globaux obligatoires et les mécanismes d'affectation des recettes, qui compliquent également la planification financière (voir plus haut). De plus, il faudrait instaurer une coopération plus étroite entre les branches exécutive et législative pour faire en sorte que des prévisions de recettes et de dépenses réalistes soient retenues à la fois dans le projet de loi de finances et dans le budget approuvé par le Congrès. Les révisions des prévisions de recettes par le Parlement, souvent fondées sur des hypothèses optimistes, servent fréquemment à offrir une marge de manœuvre budgétaire afin de faire face à une enveloppe de dépenses alourdie, poussant ainsi l'exécutif à annuler des crédits budgétaires.

Orienter les mécanismes de contrôle sur l'évaluation des performances

Les mécanismes de contrôle des dépenses en vigueur au Brésil semblent fonctionner correctement. Des mesures encourageantes ont été adoptées récemment en vue de mettre davantage l'accent sur l'évaluation globale des performances plutôt que de s'attacher uniquement, comme c'est le cas actuellement, au respect des règles de procédure. Autre progrès à saluer : les autorités brésiliennes attachent de plus en plus d'importance à l'évaluation systématique des programmes plus étroitement liés aux priorités à long terme de l'État. Dans cette optique, il serait souhaitable que les autorités en charge du contrôle interne mettent l'accent sur l'évaluation des résultats des activités des administrations publiques dans le cadre de leurs audits de performance. En identifiant les programmes présentant le meilleur rapport coût-efficacité, ces évaluations fournissent des éléments d'appréciation supplémentaires pour la répartition des ressources dans le cadre de l'élaboration du budget.

Se préparer à la hausse attendue des recettes pétrolières et gazières au cours des prochaines années

Plusieurs options sont actuellement à l'étude pour se préparer à la hausse attendue des recettes engendrées par l'extraction de pétrole et de gaz dans les nouveaux gisements situés au large de la côte sud-est du Brésil. Compte tenu de coûts de production élevés et d'un risque d'exploration considéré comme relativement bas en dépit de difficultés techniques, les autorités envisagent de recourir à des contrats de partage de la production pour la mise en valeur de ces nouveaux champs pétroliers, tout en conservant le régime actuel de concessions pour les sites qui ont déjà été attribués. *Il serait souhaitable de définir le nouveau dispositif de réglementation afin que l'exploitation des nouveaux gisements ne soit pas retardée par des incertitudes réglementaires. Le rôle de l'autorité de tutelle sectorielle dans le nouveau cadre juridique revêt une importance particulière.*

L'utilisation des recettes budgétaires supplémentaires une fois la production lancée dépendra de leurs modalités de répartition entre les différents niveaux de l'administration. Dans le système actuel, une grande partie des recettes sont allouées aux administrations infranationales en vertu des dispositions de la Constitution sur le partage des recettes tirées de l'impôt sur les sociétés avec les États et les communes, ainsi qu'en raison du paiement des redevances et du prélèvement au titre de la participation spéciale selon des critères géographiques, qui avantagent les communes/États situés sur les zones côtières détenant des droits de propriété sur les gisements en mer. Le maintien du système actuel pourrait favoriser la concentration d'un flux de recettes beaucoup plus important dans les mains de quelques administrations locales. *Il serait donc souhaitable de mettre en place un nouveau mécanisme pour partager les recettes tirées de l'exploitation des nouveaux champs pétroliers, afin de les épargner et/ou de les consacrer à des programmes susceptibles d'avoir des retombées bénéfiques pour les générations futures.* Les exemples des États de Rio de Janeiro, où une fraction des recettes pétrolières et gazières est allouée à des programmes de protection de l'environnement, et d'Espírito Santo, où des mécanismes sont en place pour réduire la concentration des recettes entre les communes, méritent d'être examinés attentivement.

La création récente d'un Fonds souverain pour épargner les recettes attendues de l'exploitation des gisements pétroliers et gaziers en mer est une décision qu'il convient de saluer. Cependant, *pour que le fonds souverain soit pleinement opérationnel en tant qu'instrument d'action conjoncturelle, un certain nombre de conditions doivent être remplies. Par exemple, l'objectif budgétaire devra être redéfini pour tenir compte de l'évolution à long terme des cours du pétrole et du gaz et de l'impact sur les finances publiques des fluctuations de la conjoncture et des cours des matières premières.* À l'heure actuelle, les agrégats budgétaires publiés par les autorités ne sont pas corrigés des fluctuations conjoncturelles. Il faudra donc élaborer une méthode pour apporter les corrections nécessaires, ce qui suppose de définir la nouvelle réglementation applicable à l'exploration des ressources pétrolières et gazières anté-salifères situées sous le fond de l'océan, ainsi que des règles régissant le partage des recettes pétrolières et gazières entre les différents échelons de l'administration.

Encadré 4.6. **Résumé des recommandations relatives à l'efficacité des administrations publiques**

Améliorer le rapport-coût efficacité de la prestation et de l'achat de services

- Veiller en priorité à améliorer la qualité des services aux niveaux d'enseignement où une couverture totale est déjà assurée (enseignement primaire et du premier cycle du secondaire).
- Continuer d'évaluer le rapport coût-efficacité du FUNDEB et optimiser la gestion de ce programme, afin de veiller à ce que les objectifs de taux de scolarisation soient atteints et maintenus à long terme.
- Envisager l'instauration de droits d'inscription dans l'enseignement supérieur, couplés à un système performant de prêts étudiants remboursables sous conditions de ressources, afin de libérer des fonds publics qui pourront être réaffectés à d'autres niveaux d'enseignement.
- Généraliser les initiatives intercommunales pour la gestion et la prestation des services.
- Appliquer plus largement la conditionnalité dans les transferts volontaires au profit des niveaux inférieurs de l'administration, ainsi que des gratifications pour bonnes performances.
- Optimiser l'utilisation des outils d'administration électronique afin de recueillir des données sur la satisfaction des utilisateurs et pour diffuser des informations sur les dépenses publiques.

Tirer le meilleur parti du financement du développement régional

- Évaluer le rapport coût-efficacité des programmes de dépenses publiques, notamment les fonds de développement régional et le financement des entreprises par la BNDES, ainsi que les moins-values de recettes résultant des avantages fiscaux en faveur de la zone franche de Manaus.

Améliorer la gestion des ressources humaines

- Mieux intégrer la gestion des ressources humaines dans le processus de planification budgétaire à long terme.
- S'ils sont approuvés, mettre en œuvre progressivement les programmes de primes à la performance dans les administrations, afin d'en garantir un suivi complet, notamment en cas de transfert des primes reçues par les administrations au profit de fonctionnaires qui y travaillent.

Améliorer l'efficacité au stade de l'élaboration et de la planification du budget

- Améliorer l'intégration et la cohérence des priorités d'action fixées dans la PPA et des objectifs inscrits dans les LDO et dans la loi de finances annuelle.
- Éliminer progressivement les mécanismes d'affectation des recettes et les plafonds de dépenses globaux.
- Envisager la possibilité de rendre obligatoires les crédits budgétaires pour les programmes discrétionnaires dans le long terme, mais uniquement après l'élimination des rigidités actuelles, notamment des plafonds de dépenses globaux obligatoires et des mécanismes d'affectation des recettes.

Orienter les mécanismes de contrôle sur l'évaluation des performances

- Mettre l'accent sur l'évaluation des résultats des activités des administrations publiques dans le cadre d'audits de performance.

Se préparer à la hausse attendue des recettes pétrolières et gazières au cours des prochaines années

- Préciser rapidement le nouveau dispositif de réglementation pour la mise en valeur des nouveaux gisements pétroliers et gaziers ante-salifères situés sous l'océan, y compris le rôle de l'autorité de tutelle du secteur au sein de ce dispositif.
- Adopter un mécanisme pour le partage des recettes tirées de l'exploitation des nouveaux champs pétroliers et gaziers entre les différents niveaux de l'administration.
- Instaurer un nouveau mécanisme pour le partage des recettes tirées de l'exploitation des nouveaux champs pétroliers, de façon que ces ressources soient épargnées et/ou consacrées à des programmes susceptibles d'avoir des retombées bénéfiques pour les générations futures.

Notes

1. Ce calcul est fondé sur l'hypothèse de rendements non croissants. Les gains d'efficacité potentiels sont plus importants (près de 30 %) dans l'hypothèse de rendements croissants.
2. Le potentiel de gains d'efficacité est plus élevé, à 5.7 %, dans l'hypothèse de rendements croissants.
3. Voir de Mello (1999) pour une analyse empirique à l'échelle internationale sur l'impact de la structure des relations budgétaires entre les administrations sur le comportement des administrations locales.
4. Il existe trois principaux programmes de soins préventifs : le PAB (*Piso Assistencial Básico*), le PSF (*Programa Saúde da Família*) et le PACS (*Programa Agentes Comunitários de Saúde*). Le PAB est une subvention générale de l'administration fédérale aux communes, fondée sur le montant estimé des dépenses par habitant nécessaires. Le PSF est constitué par des équipes d'un médecin, d'une infirmière, d'une ou deux infirmières adjointes et de six agents communautaires pour 1 000 familles. Ce programme a initialement été mis en œuvre dans les régions les plus pauvres, qui n'étaient pas couvertes par le réseau SUS. Le PACS est axé sur les soins de santé maternelle et infantile.
5. Voir l'étude du FMI (2001) pour plus d'informations.
6. Le FAT finance divers programmes, notamment l'assurance chômage, le versement des primes salariales, la formation de la main-d'œuvre et les programmes de création d'emplois. En outre, 40 % des actifs du FAT sont affectés à la BNDES. Voir l'Étude 2005 (OCDE, 2005a) pour plus d'informations.
7. Pour évaluer l'efficacité des prêts octroyés par la BNDES, on peut comparer les performances des entreprises emprunteuses par rapport à celles des sociétés qui ne dépendent pas du financement de la BNDES, en tenant compte des caractéristiques propres aux entreprises et au marché qui influent sur le développement des entreprises. Selon l'analyse d'Ottaviano et de Souza (2008) pour la période 1995-2003, il semble que l'emploi et la productivité ont progressé plus rapidement dans les entreprises qui bénéficient des prêts de la BNDES que dans les entreprises comparables qui n'ont pas reçu de fonds de la banque de développement.
8. Jusqu'en 2001, la politique de développement régional s'appuyait sur un troisième pilier : les fonds d'investissement, comme celui de la région Nord (FINOR) ou du bassin de l'Amazonie (FINAM). Les aides prenaient la forme de prises de participation de l'État dans des entreprises bénéficiaires, plutôt que d'un financement des programmes sur le budget général.
9. Selon l'analyse comparative des performances d'entreprises bénéficiant des fonds régionaux et d'entreprises qui n'en bénéficiaient pas en 2000-03, l'emploi semble avoir progressé plus rapidement au sein des entreprises bénéficiaires du FNE, alors qu'aucun impact significatif n'a été observé pour les autres fonds (da Silva et al., 2007). Ces observations incitent à s'interroger sur l'efficacité économique de l'affectation des fonds fédéraux en tant qu'outil de développement régional.
10. Aux termes d'un amendement constitutionnel promulgué en 2000, les dépenses fédérales en matière de santé doivent rester stables à long terme en pourcentage du PIB. Selon cet amendement, 12 % des recettes fiscales des États (et 15 % des recettes des communes) doivent être affectées aux dépenses de santé.
11. Les États et les communes n'ont pas toujours respecté les obligations de dépenses. Dans certains cas, les postes de dépenses non autorisés ont été pris en compte et les Cours des comptes des États divergent souvent dans leur interprétation des dépenses autorisées. Plus récemment, le Trésor fédéral a commencé à veiller à une application plus stricte, notamment via la retenue des transferts volontaires.
12. Le contrôle interne est assuré par le Bureau du Contrôleur général (*Controladoria Geral da União*) via des inspections et des audits. Les inspections consistent à vérifier physiquement les modalités d'utilisation des fonds par rapport à des objectifs concrets et des règles de procédure. Les audits peuvent être plus larges et aller jusqu'à une évaluation des résultats de l'action publique. Le contrôle externe est réalisé par les Cours des comptes fédérale et infranationales, qui veillent au respect des procédures et règles budgétaires plutôt qu'elles n'évaluent l'impact de l'action publique et l'utilisation des ressources budgétaires par rapport à des critères de performance prédéfinis.
13. Le FUNDEF est un fonds destiné à financer les dépenses infranationales dans l'enseignement primaire et du premier cycle du secondaire. Il a été créé en 1996 et mis en œuvre en 1997-98. Par le biais du FUNDEF, un plancher national a été fixé en matière de dépenses publiques par élève dans l'enseignement primaire et du premier cycle du secondaire pour tous les niveaux de

l'administration. L'administration fédérale est tenue de compléter les dépenses pour les États et les communes qui ne peuvent atteindre le plancher national. Voir de Mello et Hoppe (2005) pour plus d'informations.

14. L'ENADE est réalisé dans différentes disciplines de l'enseignement supérieur et les évaluations ont lieu tous les trois ans. Cet examen a pour objet d'évaluer les résultats des élèves par rapport aux compétences définies dans le programme national.
15. Le modèle OSS apporte plus de flexibilité à l'administration des hôpitaux publics en offrant à leurs dirigeants une plus grande autonomie dans la gestion des ressources humaines, dans les achats et dans la gestion financière par rapport aux systèmes traditionnels. Il repose également sur des contrats fondés sur les performances. Voir Costa et Ribeiro (2004) pour une analyse comparative des performances des hôpitaux traditionnels et des hôpitaux gérés selon le modèle OSS dans l'État de São Paulo en 2003, qui révèle que ces derniers sont plus efficaces.

Bibliographie

- Afonso, A., L. Schucknecht et V. Tanzi (2006), « Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets », *Document de travail de la Banque centrale européenne*, n° 581, Banque centrale européenne, Francfort.
- Baldacci, E., M.T. Guin-Siu et L. de Mello (2003), « More on the Effectiveness of Public Spending on Health Care and Education: A Covariance Structure Model », *Journal of International Development*, vol. 15, pp. 1-17.
- Banque mondiale (2006), « Brazil: Improving Fiscal Circumstances for Growth », *Rapport n° 36595 – BR*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Boueri, R. (2007), « Uma Avaliação da Eficiência dos Municípios Brasileiros na Provisão dos Serviços Públicos Usando Data Envelopment Analysis », dans R. Boueri et M. Saboya (Org.), *Aspectos do Desenvolvimento Fiscal*, IPEA, Brasília.
- Brunet, J.F.G., A.M.A. Bertê et C.B. Borges (2007), « Estudo Comparativo das Despesas Públicas dos Estados Brasileiros: Um Índice de Qualidade do Gasto Público », *Trésor fédéral*, Brasília.
- Brunet, J.F.G., A.M.A. Bertê et C.B. Borges (2008), « Qualidade do Gasto Público em Educação nas Redes Públicas Estaduais e Municipais », *Trésor fédéral*, Brasília.
- Chernozhukov, V. et C. Hansen (2005), « An IV Model of Quantile Treatment Effect », *Econometrica*, vol. 73, pp. 735-51.
- Chernozhukov, V. et C. Hansen (2006), « Instrumental Quantile Regression Inference for Structural and Treatment Effect Model », *Journal of Econometrics*, vol. 132, pp. 491-524.
- Chernozhukov, V. et C. Hansen (2008), « Instrumental Variable Quantile Regression: A Robust Inference Approach », *Journal of Econometrics*, vol. 142, pp. 379-98.
- Costa, N.R. et J.M. Ribeiro (2004), « Estudo Comparativo do Desempenho de Hospitais em Regime de Organização Social », manuscrit non publié, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.
- Cruz, M.G.B. (2005), « Estudo Comparativo de Alguns indicadores em Municípios do Estado de São Paulo Segundo a Implantação do Saúde da Família », *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, vol. 39, pp. 28-35.
- da Silva, A.M.A., G.M. Resende et R.M.S. Neto (2007). « Eficácia do Gasto Público: Uma Avaliação do FNE, FNO and FCO », *Document de travail*, n° 1259, IPEA, Brasília.
- de Mello, L. (1999), « Intergovernmental Fiscal Relations: Co-ordination Failures and Fiscal Outcomes », *Public Budgeting and Finance*, vol. 19, pp. 3-25.
- de Mello, L. et M. Hoppe (2005), « Éducation Attainment in Brazil: The Experience of FUNDEF », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 424, OCDE, Paris.
- FMI (2001), *Brazil: Report on Observance of Standards and Codes (ROSC): Fiscal Transparency Module*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Herrera, S. et G. Pang (2005), « Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3645, Banque mondiale, Washington, DC.
- Moccerro, D. (2007), « Delivering Cost-Efficient Public Services in Health Care, Éducation and Housing in Chile », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 606, OCDE, Paris.

- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Brésil*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Brésil*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), « The State of the Public Service », Groupe de travail sur l'emploi et la gestion publiques, GOV/PGC/PEM(2008)4, OCDE, Paris.
- Organisation des Nations Unies (2008), *UN E-Government Survey 2008*, Organisation des Nations Unies, New York, N.Y.
- Ottaviano, G.I.P et F.L. de Souza (2008), « O Efeito do BNDES na Produtividade das Empresas », dans J.A. de Negri et L.C. Kubota (dir. pub.), *Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica*, IPEA, Brasília.
- Pessoa, E., F.A.M. de Mattos, M.A. de Britto et S.S. Figueiredo (2009), « Emprego Público n° Brasil: Comparação Internacional e Evolução », *Comunicado da Presidência*, n° 19, IPEA, Brasília.
- Ribeiro, M. et W. Rodrigues Jr. (2007), « Eficiência do Gasto Público na América Latina », dans R. Boueri et M. Saboya (Org.), *Aspectos do Desenvolvimento Fiscal*, IPEA, Brasília.
- Sa, E.B. (2005), « Federalismo Fiscal e Descentralização na Atenção Pública à Saúde: O Impacto da Emenda Constitucional 29 », *Trésor fédéral*, Brasília.
- Sampaio, M.C.S. et B.D. Stosic (2005), « Technical Efficiency of the Brazilian Municipalities: Correcting Non-Parametric Frontier Measurements for Outliers », *Journal of Productivity Analysis*, vol. 24, pp. 157-81.
- Sampaio, M.C.S., M.E. Tannuri-Pianto et P.L.A. Pereira (2008a), « Residual and Technical Tax Efficiency Scores for Brazilian Municipalities: A Two-Stage Approach », manuscrit non publié, Université de Brasília, Brasília.
- Sampaio, M.C.S., F. Cribari Neto et B. Stosic (2008b), « Explaining DEA Technical Efficiency Scores in an Outlier Corrected Environment: The Case of Public Services in Brazilian Municipalities », manuscrit non publié, Université de Brasília, Brasília.
- Seroa da Motta, R. et A. Moreira (2007), « Eficiência na Gestão Municipal n° Brasil », *Document de travail*, n° 1301, IPEA, Brasília.
- Soares, R.P. (2007), « Compras Governamentais para o Programa Nacional do Livro Didático: Uma Discussão sobre a Eficiência do Governo », *Document de travail*, n° 1307, IPEA, Brasília.
- Tollini, H. (2009), « Reforming the Budget Formulation Process in the Brazilian Congress », *OECD Journal of Budgeting*, vol. 2009/1, pp. 1-29.

ANNEXE 4.A1

Estimation des déterminants de l'efficience dans la prestation de services d'éducation et de santé par les communes brésiliennes : méthode de la régression par quantile

La présente annexe décrit l'estimation de « fonctions de production sociale » dans les domaines de l'éducation et de la santé, sur la base d'un échantillon de près de 4 000 communes brésiliennes et d'informations issues des budgets des collectivités, d'enquêtes auprès des ménages et de recensements. Compte tenu des disparités observées entre les communes, l'analyse empirique s'appuie sur la technique de régression par quantile basée sur des variables opérationnelles, mise au point par Chernozhukov et Hansen (2005, 2006 et 2008).

Technique

L'estimateur de Chernozhukov et Hansen est calculé comme suit. La régression par quantile est définie pour un quantile τ donné par les formules $y_i = \alpha(\tau) d_i + \beta(\tau) x_i + e_i$ et $Q_\tau(y_i | x_i) = \alpha(\tau) d_i + \beta(\tau) x_i$, où $Q_\tau(y_i | x_i)$ représente le quantile conditionnel de la variable de réponse (y), et d et x correspondent aux variables endogène et exogène. Les régressions par quantile ne spécifient pas la distribution de l'erreur et la méthodologie est donc principalement semi-paramétrique.

Pour un τ donné, l'estimation d'une régression fondée sur des variables opérationnelles se décompose en deux temps. Tout d'abord, on définit la grille des valeurs potentielles du paramètre $\alpha(\alpha_j, j = 1, 2, \dots, J)$, on procède aux régressions par quantile τ pour $y_i - \alpha_j d_i$ sur x_i et ψ_i (où ψ_i représente soit z_i soit l'estimation selon la méthode des moindres carrés de d_i sur x_i et z_i , où z_i correspond à l'ensemble des variables exclues), puis on obtient les estimations paramétriques $\hat{\beta}(\alpha_j, \tau)$ et $\hat{\gamma}(\alpha_j, \tau)$. Ensuite, on choisit parmi les différentes valeurs de α_j ($j = 1, 2, \dots, J$) un $\hat{\alpha}(\tau)$ donné en tant qu'estimation cohérente de α pour laquelle la valeur de $W_n = \hat{\gamma}(\hat{\alpha}(\tau), \tau)' A \hat{\gamma}(\hat{\alpha}(\tau), \tau)$ est la plus proche de zéro (A est l'inverse de la matrice des covariances asymptotiques de $\hat{\gamma}(\alpha_j, \tau)$)¹. L'estimation cohérente de β est $\hat{\beta}(\hat{\alpha}(\tau), \tau)$.

Pour l'éducation et à la santé, les premières régressions sont réalisées pour différentes valeurs de la variable endogène comprises entre 2 et -2, avec un intervalle de 0.01². Le seuil de signification du paramètre de la variable endogène est fondé sur la procédure de double inférence proposée par Chernozhukov et Hansen (2008). Selon cette méthode, l'intervalle de confiance de 95 % du paramètre de la variable endogène peut être obtenu en inversant W_n , ce qui suppose de définir la fourchette de valeurs de $\hat{\alpha}(\tau)$ pour laquelle W_n est

inférieur à sa valeur critique de 5 %³. Les intervalles de confiance pour les autres paramètres sont obtenus en rééchantillonnant la régression à la première étape 1 000 fois, à partir de $\alpha_j = \hat{\alpha}(\tau)$.

Données

Les données relatives aux communes sont fournies par l'IPEA. La série de données couvre les 5 591 communes que compte le Brésil, mais la taille de l'échantillon utilisé pour les régressions a été réduite à 4 000 communes en raison de données omises. Les statistiques descriptives sont présentées dans le tableau 4.A1.1.

Tableau 4.A1.1. **Statistiques descriptives**

Variabile	Moyenne	Médiane	Min.	Max.	Écart type	Coeff. d'aplatissement
Indicateurs relatifs à l'éducation						
Années de scolarité (2000)	4.04	4.07	0.81	9.65	1.29	2.76
Indicateur du développement humain (niveau de formation) (2000)	0.78	0.80	0.42	0.98	0.09	2.55
Indicateurs relatifs à la santé						
Indicateur du développement humain (longévité) (2000)	0.71	0.72	0.49	0.89	0.08	2.47
Nombre de médecins/population (2000)	0.27	0.00	0.00	7.27	0.52	21.67
Taux de mortalité avant 5 ans (2000)	44.72	33.07	6.16	134.84	29.72	2.60
Déterminants de la santé et de l'éducation (en logarithme)						
Revenu par habitant (1991)	4.64	4.67	3.22	6.37	0.58	2.17
Coût du transport vers São Paulo (1995)	7.11	7.08	2.30	9.26	0.82	4.21
Dépenses courantes/dépenses d'investissement (2000)	1.97	1.93	0.00	6.46	0.70	6.66
Population résidante (2000)	9.36	9.25	6.68	16.16	1.11	4.54
Dépenses d'éducation (1995)	13.46	13.27	5.00	20.43	0.99	7.63
Dépenses hors éducation (1995)	14.52	14.27	12.11	22.35	1.02	7.49
Dépenses de santé (1995)	12.75	12.59	6.19	20.60	1.18	6.33
Dépenses hors santé (1995)	14.66	14.43	12.28	22.32	1.00	7.37

Source : IPEA (IPEADATA).

Parmi les indicateurs sociaux utilisés comme variables de sortie dans les régressions figurent les sous-indices de l'indicateur du développement humain relatifs à la longévité et au niveau de formation, calculés par l'IPEA pour les communes du Brésil en 2000 (date du dernier recensement) conformément à la méthodologie du PNUD. Le nombre moyen d'années de scolarité de la population résidante et le taux de mortalité avant 5 ans (2000) sont également utilisés. Le nombre de médecins résidants pour 1 000 habitants est quant à lui utilisé comme variable d'entrée technique.

Les données afférentes aux dépenses publiques sont extraites des budgets des communes. Les données budgétaires relatives aux dépenses totales, compilées et diffusées par le Trésor fédéral, sont disponibles pour toutes les communes de l'échantillon. Les informations concernant les dépenses classées par fonction, qui permettent de distinguer les dépenses consacrées à la santé et les dépenses liées à l'éducation et à la culture des autres postes de dépenses, sont disponibles pour un nombre plus limité de communes. Les données budgétaires sont aussi publiées selon une classification économique pour un

sous-ensemble de communes pour lesquelles on dispose d'informations sur les dépenses courantes et les dépenses d'investissement. Les estimations s'appuient également sur des données relatives aux transferts en provenance des niveaux plus élevés de l'administration, qui peuvent être ventilées en dépenses courantes et en dépenses d'investissement.

Les indicateurs sociaux utilisés correspondant à l'année 2000 (voir ci-après), les données budgétaires de 1995 sont utilisées pour tenir compte des effets retardés dans la corrélation entre dépenses et retombées sociales. Des variables complémentaires sont utilisées pour refléter les écarts de niveaux de vie entre les communes (revenu par habitant en 1991, afin de garantir l'exogénéité), les effets d'échelle (population résidante en 2000) et le potentiel de marché (coût du transport de la commune vers São Paulo, première agglomération du pays, en 2000).

Principales conclusions

Dans l'équation relative à l'éducation, la variable dépendante est le sous-indice de l'indicateur du développement humain relatif au niveau de formation. Les indicateurs utilisés pour la situation sanitaire sont le nombre de médecins par rapport à la population et le taux de mortalité infantile. Les conclusions de l'analyse de régression, présentées dans le tableau 4.A1.2 pour l'éducation, montrent une corrélation positive entre les résultats et le revenu, l'état de santé de la population, les dépenses publiques d'éducation et le poids des administrations publiques (mesuré à l'aune des dépenses publiques consacrées aux programmes n'ayant pas trait à l'éducation)⁴. L'influence de l'état de santé, du revenu et des dépenses publiques d'éducation semble plus marquée dans les communes au niveau d'instruction conditionnel le plus bas. La corrélation entre le niveau d'instruction et la taille de la commune est négative et significative, hormis dans le bas de la distribution conditionnelle des résultats du système éducatif. L'effet de la composition des dépenses (courantes ou d'investissement) est négatif et significatif uniquement pour les communes dont le niveau d'instruction conditionnel est bas. Les communes qui allouent une grande partie de leurs dépenses aux investissements tendent à afficher de meilleurs résultats scolaires que leurs homologues qui dépensent comparativement plus pour le fonctionnement de l'administration et la rémunération des fonctionnaires. Enfin, le potentiel de marché, représenté par les coûts de transport, ne semble pas avoir d'incidence sur les résultats scolaires.

Les résultats des équations relatives à la santé sont présentés dans le tableau 4.A1.3. La variable dépendante dans ces équations est le sous-indice de l'indicateur du développement humain relatif à la longévité. L'indicateur utilisé pour refléter le niveau d'instruction est le nombre moyen d'années de scolarité. Le niveau d'instruction et le revenu ont une incidence positive sur l'état de santé de la population, notamment dans les communes dont l'état de santé conditionnel est bas. Les effets des coûts de transport et du rapport dépenses courantes/dépenses d'investissement ne sont significatifs que pour quelques segments de la distribution conditionnelle de la variable dépendante. Par ailleurs, contrairement aux observations relatives aux résultats du système éducatif, la taille de la commune, les dépenses publiques consacrées à la santé et les dépenses publiques non consacrées à la santé n'ont pas d'impact statistiquement significatif sur l'état de santé pour la majorité des segments de l'échelle de distribution des résultats en matière de santé.

Tableau 4.A1.2. Régressions par quantiles fondées sur des variables opérationnelles : résultats en matière d'éducation¹

	10 ^e centile	25 ^e centile	50 ^e centile	75 ^e centile	90 ^e centile
État de santé	0.2300*	0.2700*	0.2000*	0.1900*	0.2000*
Revenu par habitant	0.06113*	0.05567*	0.05302*	0.05078*	0.05091*
Coût de transport	-0.00186	-0.00352	-0.00283	0.00095	0.003
Dépenses courantes/dépenses d'investissement	-0.00304*	-0.00217	-0.00194	-0.00175	-0.00024
Population résidante	-0.01451	-0.02129*	-0.02727*	-0.02564*	-0.01965*
Population au carré	0.00006	0.00057	0.00076*	0.00073	0.0005
Dépenses d'éducation	0.01393*	0.00961*	0.00526*	0.00498	0.00611
Autres dépenses	0.0106*	0.01039*	0.01732*	0.01659*	0.01317*

1. (*) dénote des valeurs statistiquement significatives au seuil de 5 % sur la base d'intervalles de confiance de 95 % (non publié). Le sous-indice de l'indicateur du développement humain relatif au niveau de formation est la variable dépendante. L'état de santé est symbolisé par le sous-indice de l'indicateur du développement humain relatif à la longévité et calculé à l'aide du taux de mortalité et du nombre de médecins par habitants. Toutes les régressions incluent des variables muettes pour les régions métropolitaines et les États. Le nombre d'observations s'élève à 3 927.

Source : Données de l'IPEA (IPEADATA) et estimations des auteurs.

Tableau 4.A1.3. Régressions par quantiles fondées sur des variables opérationnelles : résultats en matière de santé¹

	10 ^e centile	25 ^e centile	50 ^e centile	75 ^e centile	90 ^e centile
Niveau de formation	0.3500*	0.3100*	0.3600*	0.3300*	0.2800*
Revenu par habitant	0.05325*	0.05481*	0.04535*	0.035*	0.03729*
Coût de transport	-0.01427*	-0.00695*	-0.00726*	-0.00574	-0.00378
Dépenses courantes/dépenses d'investissement	-0.00408*	-0.00253	-0.00448*	-0.00319*	-0.00341
Population résidante	-0.00163	-0.00108	-0.00788	-0.01065	-0.01518
Population au carré	-0.00026	-0.00034	0.00014	0.00014	0.00029
Dépenses de santé	0.00183	-0.00177	0.00011	-0.00056	0.00112
Autres dépenses	-0.00464	-0.00068	-0.00646*	-0.00078	-0.00086

1. (*) dénote des valeurs statistiquement significatives au seuil de 5 % sur la base d'intervalles de confiance de 95 % (non publié). Le sous-indice de l'indicateur du développement humain relatif à la longévité est la variable dépendante. Le niveau de formation est symbolisé par le sous-indice de l'indicateur du développement humain relatif au niveau de formation, représentant le nombre d'années de scolarité. Toutes les régressions incluent des variables muettes pour les régions métropolitaines et les États. Le nombre d'observations s'élève à 3 927.

Source : Données de l'IPEA (IPEADATA) et estimations des auteurs.

Notes

1. W_{η} est une statistique de Wald qui permet de tester l'hypothèse selon laquelle $\tilde{\gamma}(\alpha_j, \tau) = 0$. Elle est distribuée selon χ^2 avec de faibles (γ) degrés de liberté (nombre des variables dans z_i). Elle est particulièrement utile dans les cas où il existe plus d'une variable endogène.
2. Pour les deux modèles relatifs à l'éducation et à la santé, les séries d'estimations paramétriques pour les variables endogènes ont un minimum global dans la fourchette de valeurs prises en compte. Nous avons utilisé l'estimation de d_i calculée selon la méthode des moindres carrés sur x_i et z_i en tant que ψ_i pour les régressions de la première étape.
3. Chernozhukov et Hansen (2008) montrent que l'inférence fondée sur cette statistique inversée est insensible à une identification médiocre et partielle et demeure valide même si l'identification échoue complètement.
4. Les régressions incluent deux séries de variables muettes (paramètres estimés non publiés) pour identifier les communes situées dans l'une des 23 régions métropolitaines du Brésil et les États dans lesquels sont situées les communes (l'État de référence est celui de São Paulo).

Sigles

BCB	Banque centrale du Brésil <i>Banco Central do Brasil</i>
BNDES	Banque nationale de développement économique et social <i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i>
CMN	Conseil monétaire national <i>Conselho Monetário Nacional</i>
Cofins	Cotisation pour le financement de la sécurité sociale <i>Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social</i>
CONFAZ	Conseil national de politique budgétaire <i>Conselho Nacional de Política Fazendária</i>
CPMF	Taxe sur les débits bancaires <i>Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira</i>
CSLL	Cotisation sociale sur les bénéficiaires nets <i>Contribuição Social sobre o Lucro Líquido</i>
ENADE	Examen des performances des élèves <i>Exame Nacional de Desempenho de Estudantes</i>
FAT	Fonds d'assurance chômage <i>Fundo de Amparo ao Trabalhador</i>
FER	Fonds d'égalisation des recettes <i>Fundo de Equalização de Receitas</i>
FGC	Fonds d'assurance des dépôts <i>Fundo Garantidor de Créditos</i>
FGTS	Fonds d'assurance licenciement <i>Fundo de Garantia por Tempo de Serviço</i>
FNDR	Fonds de développement régional <i>Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional</i>
FPE	Fonds de participation des États <i>Fundo de Participação dos Estados</i>
FPEx	Fonds de compensation des exportations <i>Fundo de Compensação de Exportações</i>
FPM	Fonds de participation des communes <i>Fundo de Participação dos Municípios</i>
FUNDEB	Fonds pour l'enseignement de base <i>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação</i>

FUNDEF	Fonds pour l'enseignement primaire et du premier cycle du secondaire <i>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério</i>
IBGE	Institut brésilien de géographie et de statistiques <i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i>
ICMS	TVA au niveau des États <i>Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços</i>
INCRA	Institut de réforme agraire <i>Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária</i>
IOF	Taxe sur les transactions financières <i>Imposto sobre Operações Financeiras</i>
IPEA	Institut de recherche économique appliquée <i>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada</i>
IPI	Taxe sur les produits industrialisés <i>Imposto sobre Produtos Industrializados</i>
LDO	Loi d'orientation budgétaire <i>Lei de Diretrizes Orçamentárias</i>
PAC	Programme d'accélération de la croissance <i>Programa de Aceleração do Crescimento</i>
PIS	Taxe pour le programme d'épargne des salariés <i>Programa de Integração Social</i>
PPA	Enveloppe budgétaire quadriennale <i>Programa Plurianual de Ação</i>
PPI	Programme pilote d'investissement <i>Projeto Piloto de Investimentos</i>
RGPS	Régime général de sécurité sociale (travailleurs du secteur privé) <i>Regime Geral da Seguridade Social</i>
RPPS	Régime spécial de sécurité sociale (travailleurs du secteur public) <i>Regime Próprio de Previdência Social</i>
SIMPLES	Régime d'imposition forfaitaire pour les petites entreprises <i>Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de pequeno Porte</i>
SRFB	Autorité fiscale fédérale <i>Secretaria da Receita Federal do Brasil</i>
TLJP	Taux d'intérêt à long terme <i>Taxa de Juros de Longo Prazo</i>

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2009 14 2 P) ISBN 978-92-64-05493-6 – n° 56852 2010

Études économiques de l'OCDE

BRÉSIL

THÈMES SPÉCIAUX : RÉFORME DE LA FISCALITÉ, EFFICACITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Dernières parutions

Allemagne, mars 2010
Australie, octobre 2008
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2009
Canada, juin 2008
Corée, avril 2010
Danemark, novembre 2009
Espagne, novembre 2008
États-Unis, décembre 2008
Finlande, avril 2010
France, avril 2009
Grèce, juillet 2009
Hongrie, février 2010
Irlande, novembre 2009
Islande, septembre 2009
Italie, juin 2009
Japon, septembre 2009
Luxembourg, mai 2010
Mexique, juillet 2009
Norvège, mars 2010
Nouvelle-Zélande, avril 2009
Pays-Bas, janvier 2008
Pologne, avril 2010
Portugal, juin 2008
République slovaque, février 2009
République tchèque, avril 2010
Royaume-Uni, juin 2009
Suède, décembre 2008
Suisse, décembre 2009
Turquie, juillet 2008
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, janvier 2009

Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2008
Brésil, juillet 2009
Bulgarie, avril 1999
Chili, janvier 2010
Chine, février 2010
Estonie, avril 2009
Inde, octobre 2007
Indonésie, juillet 2008
Israël, janvier 2010
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, juillet 2009
Slovénie, juillet 2009
Ukraine, septembre 2007
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

Volume 2009/14
Juillet 2009

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2009
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-05493-6
10 2009 14 2 P



9 789264 054936