



Études économiques de l'OCDE BRÉSIL

OCTOBRE 2013



Études économiques de l'OCDE : Brésil 2013

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2014), *Études économiques de l'OCDE : Brésil 2013*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bra-2013-fr

ISBN 978-92-64-18352-0 (imprimé)
ISBN 978-92-64-18353-7 (PDF)

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)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © iStockphoto.com/zxvisual.

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

© OCDE 2014

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	9
Évaluation et recommandations	13
Vers une croissance plus inclusive et durable	13
Une expansion est en cours, mais des contraintes affectant l'offre commencent à faire sentir leurs effets	14
Entretenir une croissance inclusive	20
Bibliographie	43
Annexe A1. Progrès accomplis concernant les principales réformes structurelles	47
Chapitre 1. Accroître la richesse nationale : améliorer la productivité et la compétitivité des entreprises brésiliennes	51
Le renforcement de la croissance devra découler de gains de productivité	52
Les réformes structurelles peuvent améliorer les résultats en matière de productivité	55
Bibliographie	83
Annexe 1.A1. Description de l'analyse empirique et de ses résultats	86
Chapitre 2. Partager la richesse nationale : répartition des revenus, politiques sociales et nouvelle classe moyenne	91
La pauvreté et les inégalités ont sensiblement reculé mais la situation est encore très inégalitaire	92
Les sources du progrès social	98
Options possibles pour entretenir et renforcer la dynamique du progrès social ..	104
Bibliographie	118
Encadrés	
1. Résumé des recommandations relatives aux politiques macroéconomiques ..	25
2. Principales recommandations visant à améliorer la productivité et la compétitivité-coûts	35
3. Principales recommandations pour une utilisation responsable des ressources	38
4. Principales recommandations en vue d'améliorer la répartition des revenus et de réduire la pauvreté	43
1.1. Une description sommaire de la méthodologie utilisée pour l'analyse microéconomique	57
1.2. Sens de la causalité entre le salaire minimum et le salaire moyen	71
1.3. Résumé des recommandations destinées à améliorer la productivité et la compétitivité-coûts	81
2.1. Résumé des recommandations	117

Tableaux

1. Brésil : indicateurs macroéconomiques	14
2. Indicateurs économiques de base	16
1.1. Salaire minimum et salaire moyen : tests de causalité de Granger	71
1.A1.1. Résultats empiriques d'analyses réalisées à partir de données par entreprise	88
2.1. Évolution du programme Bolsa Familia au fil du temps	102

Graphiques

1. La croissance du Brésil en termes de comparaison internationale	13
2. Inflation, anticipations inflationnistes, coûts unitaires de main-d'œuvre et taux de chômage	14
3. Décisions de politique monétaire, anticipations d'inflation et production ...	17
4. Évolution du secteur bancaire et du crédit	18
5. Solde primaire et solde global	19
6. Réserves internationales et dette extérieure	20
7. Dette brute et nette des administrations publiques et actifs correspondant à des transferts à la BNDES	23
8. Taux de dépendance des personnes âgées	24
9. Taux de remplacement net assuré par les prestations de retraite pour des revenus d'activité moyens	24
10. Salaire minimum et pensions de retraite	25
11. Taux d'investissement et d'épargne dans certaines régions	26
12. Salaires, productivité et coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre dans le secteur industriel	29
13. Décaissements annuels de la BNDES	30
14. Ouverture commerciale et taille de l'économie dans une perspective internationale	33
15. Niveaux de protection douanière	34
16. Épargne nette ajustée	36
17. Sources d'énergie électrique au Brésil	37
18. La déforestation s'est ralentie	38
19. Inégalités de revenu à l'échelle internationale	39
20. Taux de pauvreté, par comparaison avec d'autres pays	40
21. Évolution de la pauvreté et des inégalités dans le temps	40
1.1. Productivité du travail et résultats à l'exportation	52
1.2. Taux d'investissement dans une perspective internationale	53
1.3. Croissance annuelle moyenne de la PTF en 2000-10 dans une perspective internationale	54
1.4. Croissance annuelle moyenne de la productivité du travail, par grand secteur	54
1.5. Coûts unitaires de main-d'œuvre en termes relatifs et taux de change nominal	55
1.6. Lien entre la croissance de la productivité et la croissance de l'emploi dans les entreprises de différents secteurs	56
1.7. Les infrastructures au Brésil par rapport à la situation chez ses principaux partenaires commerciaux	59

1.8. Pression fiscale totale sur les bénéficiaires des entreprises	64
1.9. Temps requis pour s'acquitter des obligations fiscales	65
1.10. Coin fiscal moyen sur le travail	66
1.11. Facilité de création d'une entreprise	68
1.12. Rémunération horaire dans le secteur manufacturier	70
1.13. Salaires et productivité dans le secteur manufacturier	71
1.14. Législation sur la protection de l'emploi	73
1.15. Productivité et coût du travail dans différents secteurs	74
1.16. Crédit au secteur des entreprises	75
1.17. Sources de financement de la BNDES	76
1.18. Évolution des décaissements de la BNDES	77
1.19. Taux de droits appliqués dans différents pays	78
1.20. Coûts d'exportation et d'importation d'un conteneur	79
2.1. Évolution de la pauvreté et des inégalités dans le temps	92
2.2. Croissance du revenu réel annuel moyen sur la période 2003-2011, par décile	93
2.3. Inégalités de revenu à l'échelle internationale	93
2.4. Taux de pauvreté, par comparaison avec d'autres pays	94
2.5. Répartition de la population par tranches de revenu au Brésil	94
2.6. Taille et croissance de la classe moyenne dans les pays d'Amérique latine . .	95
2.7. Caractéristiques des nouveaux membres de la classe moyenne	96
2.8. Endettement des ménages dans différents pays, 2011	97
2.9. Revenus moyens du travail et inégalités, par État, 2011	97
2.10. Contributions de différents facteurs à la réduction des inégalités	99
2.11. Progrès en matière d'éducation	100
2.12. Niveaux d'éducation et primes salariales liées aux qualifications	101
2.13. Salaire minimum et salaire moyen en termes réels	102
2.14. Taux de remplacement nets des pensions au niveau du salaire moyen	103
2.15. Part de la population privée d'accès aux biens et services essentiels	105
2.16. Scores obtenus aux tests du PISA en lecture et en mathématiques	106
2.17. Taux de préscolarisation et de scolarisation primaire des enfants âgés de 4 ans (2005 et 2011)	108
2.18. Nombre de médecins pour 1 000 habitants	110
2.19. Impact sur la pauvreté des transferts publics par groupe d'âge, 2009	112
2.20. Réduction des inégalités via la fiscalité et les transferts	115
2.21. Effets des impôts et des transferts sur les inégalités	116

Cette Étude a été préparée au sein du Département des affaires économiques par Jens Arnold et Joao Jalles, sous la supervision de Pierre Beynet.

Anne Legendre a apporté son aide aux travaux de recherche et Sylvie Ricordeau aux travaux de secrétariat.

L'Étude a été examinée au cours d'une réunion du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement qui s'est tenue le 19 septembre 2013.

Elle est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

STATISTIQUES DE BASE DU BRÉSIL (2012 sauf indication contraire)
(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)^a

LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL

Population (en millions)	193.9		Densité de la population par km ² (2011)	22.8	(34.5)
Moins de 15 ans (%)	24.6	(18.1)	Espérance de vie (années, 2011)	73.7	(80.1)
Plus de 65 ans (%)	7.2	(15.3)	Hommes	70.0	(77.3)
Née à l'étranger (% , 2010)	0.3		Femmes	77.5	(82.8)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	1.1	(0.6)	Dernière élection générale	Octobre 2010	

L'ÉCONOMIE

Produit intérieur brut (PIB)			Part dans la valeur ajoutée (%)		
En prix courants (milliards USD)	2 252.8		Secteur primaire	5.2	(2.5)
En prix courants (milliards BRL)	4 402.5		Industrie y compris construction	32.0	(27.7)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	3.2	(0.6)	Services	62.8	(69.8)
Par habitant, PPA (milliers USD)	12.1	(37.2)			

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES^b

			En pourcentage du PIB		
Dépenses	41.6	(42.6)	Dette financière brute	58.7	(110.6)
Recettes	38.9	(36.2)	Dette financière nette	35.9	(72.6)

LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Taux de change (BRL par USD)	1.954		Principales exportations		
Taux de change PPA (USA = 1)	1.883		(% du total des exportations de marchandises)		
En pourcentage du PIB			Matières brutes non comestibles, sauf	26.1	
Exportations de biens et services	12.6	(53.5)	carburants	22.2	
Importations de biens et services	14.0	(50.1)	Produits alimentaires et animaux vivants	15.8	
Solde de la balance courante	-2.4	(-0.4)	Machines et matériel de transport		
Position d'investissements internationaux nette (2011)	-32.3		Principales importations		
			(% du total des importations de marchandises)	38.4	
			Machines et matériel de transport	18.9	
			Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	18.0	
			Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes		

LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION

Taux d'emploi (%) des 15-64 ans (2011)	56.0	(65.0)	Taux de chômage (%)	5.5	(7.9)
Hommes	67.3	(73.1)	Chômage des jeunes (% , 2011)	15.0	(16.2)
Femmes	45.5	(57.0)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans	11.6	(31.5)
Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2010)	1.2	(2.4)	(%, 2011)		

L'ENVIRONNEMENT

Offre d'énergie primaire par habitant (toe 2011)	1.4	(4.3)	Émissions CO ₂ par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2010)	2.0	(10.1)
Énergies renouvelables (%)	43.9	(8.2)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2007)	0.3	(7.8)
Concentration en particules fines (secteur urbain, PM10, µg/m ³ , 2010)	18.3	(21.5)			

LA SOCIÉTÉ

Inégalité de revenus (coefficient de Gini) ^c	0.53	(0.31)	Résultats de l'éducation (score PISA, 2009)		
Taux de pauvreté relative (% , fin des années 2000)	25.0	(11.1)	Compréhension de l'écrit	412	(493)
Dépenses publiques (% du PIB)	8.9	(9.7)	Mathématiques	386	(496)
Soins de santé (2011, public et privé) ^c	8.5	(8.4)	Sciences	405	(501)
Retraites (2010)	4.3	(3.7)	Part des femmes au parlement (% , février 2013)	9.6	(25.3)
Éducation (2010, sauf supérieur)					

Indicateur du vivre mieux : www.oecdbetterlifeindex.org/fr/

a) Lorsque l'agrégat OCDE n'existe pas dans la base de données d'origine, une moyenne simple a été calculée des dernières données disponibles si des données existent pour au moins 29 pays membres.

b) 2011 pour les pays de l'OCDE.

c) 2011 pour les pays de l'OCDE.

Source : Les calculs sont fondés sur des données extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence internationale de l'énergie, Banque mondiale, Fonds monétaire international et Union interparlementaire.

Résumé

Principales conclusions

Le Brésil a gravi les échelons du classement des principales économies du monde, tout en enregistrant une croissance nettement plus inclusive que par le passé. Ces progrès ont été étayés par des politiques macroéconomiques stables. Plus récemment, la demande a été soutenue par les mesures de relance macroéconomiques, ce qui a stimulé l'expansion du secteur non exportateur, tandis que l'industrie manufacturière voit sa compétitivité décliner, et des contraintes affectant l'offre semblent faire sentir leurs effets. L'inflation est restée élevée, les autorités l'ont laissé sortir momentanément de la marge de fluctuation retenue, et la crédibilité de la politique monétaire a risqué d'être mise à mal par des déclarations politiques concernant la future trajectoire des taux d'intérêt. La banque centrale a lancé un cycle de resserrement monétaire en avril 2013. La règle budgétaire a également été fragilisée, dans la mesure où la rigidité de cette règle – fondée sur un objectif de solde primaire – a contraint les autorités à prendre des mesures exceptionnelles, quoique légales, pour prendre en compte l'atonie de la conjoncture et atteindre l'objectif visé, ce qui a réduit la clarté du dispositif. Des difficultés budgétaires se profilent à long terme, dans la mesure où la population commencera à vieillir rapidement dans dix ans, et les dépenses de retraite sont déjà en augmentation.

La crise mondiale a mis en lumière les lacunes du Brésil en termes de productivité et de compétitivité-coûts. Des contraintes affectant l'offre entravent de plus en plus la croissance, notamment des problèmes urgents de goulets d'étranglement dans les infrastructures et une pression fiscale élevée, à laquelle s'ajoutent la lourdeur et la fragmentation du système d'imposition. Des tensions sur le marché du travail et une pénurie de qualifications persistante se sont traduites par de fortes hausses des salaires. Malgré le rythme soutenu de l'expansion du crédit, les financements d'investissements de longue échéance restent rares. La poursuite du développement des marchés du crédit à long terme est entravée par une participation insuffisante du secteur privé, en raison de conditions de concurrence inévitables liées au soutien financier considérable dont bénéficie la Banque nationale de développement économique et social (BNDES, *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*), qui occupe une position dominante sur le marché du crédit à long terme. La participation du Brésil au commerce international et son intégration dans les chaînes de production mondiales sont en deçà de ce que l'on pourrait attendre d'une économie aussi importante et avancée, et les producteurs nationaux sont toujours protégés de la concurrence étrangère.

Des progrès sensibles ont été accomplis en termes d'utilisation durable des ressources naturelles. La production d'énergie repose dans une large mesure sur des sources d'énergie renouvelables. L'éthanol est un élément clé de cette stratégie, mais les décisions prises en matière de tarifs par la compagnie pétrolière à capitaux majoritairement publics ont fait baisser le prix de l'essence en dessous du coût des importations de pétrole, portant préjudice au secteur de l'éthanol. Les émissions de carbone ont diminué et la déforestation s'est ralentie, même si son rythme actuel se traduit toujours par la destruction de forêts de la taille de la Belgique (ou de l'État brésilien d'Alagoas) tous les 5 à 6 ans.

Des mesures efficaces destinées à répartir plus largement les fruits de la croissance ont permis de réduire sensiblement la pauvreté et les inégalités de revenus. Un accès plus large à l'éducation a permis à davantage de Brésiliens d'obtenir des emplois mieux payés en nombre croissant. Néanmoins, la qualité de l'enseignement n'a pas suivi le rythme de l'expansion impressionnante du système. Il existe des problèmes graves de pénurie d'infrastructures scolaires. Un nombre encore considérable de jeunes abandonnent l'enseignement secondaire, et le secteur de l'enseignement professionnel est de taille modeste, même s'il se développe. Les transferts sociaux ont également atténué la pauvreté et renforcé les incitations à investir dans le capital humain. Les prestations de retraite représentent une forte proportion des dépenses sociales, alors que les transferts monétaires conditionnels se sont révélés efficaces pour lutter contre la pauvreté et les inégalités. Le système fiscal, en revanche, se caractérise par une faible progressivité, qui limite son impact redistributif.

Principales recommandations

Renforcer la confiance dans les politiques macroéconomiques

- Durcir encore dans la mesure nécessaire la politique monétaire, afin de ramener l'inflation au niveau de l'objectif de 4.5 %, ce qui contribuerait par ailleurs à renforcer la crédibilité de l'action publique.
- Renforcer la crédibilité de la politique monétaire en confiant un mandat à durée déterminée au Gouverneur de la banque centrale et aux autres membres du Comité de politique monétaire, et en laissant à la banque centrale la charge de la communication relative à la politique monétaire.
- Redéfinir la règle budgétaire de manière à prendre en compte le cycle économique, par exemple en adoptant une règle de dépenses. Renforcer le cadre de surveillance budgétaire afin que le respect de la règle budgétaire soit contrôlé *ex ante*. Améliorer la clarté des comptes budgétaires en limitant les opérations quasi-budgétaires.
- Réduire la charge budgétaire que représente le système de retraite en rompant le lien automatique entre les prestations de retraite et le salaire minimum, et en relevant les âges effectifs de départ en retraite.

Améliorer la productivité et la compétitivité-coûts

- Faire avancer comme prévu les projets d'infrastructures et de concessions.
- Poursuivre les efforts d'unification des impôts indirects en vue d'instaurer une seule taxe sur la valeur ajoutée, et réduire la part des prélèvements sur le chiffre d'affaires.
- Afin de préserver le pouvoir d'achat du salaire minimum tout en le laissant diminuer progressivement par rapport au salaire médian, indexer pendant un certain temps les hausses annuelles du salaire minimum sur l'indice des prix à la consommation spécifique aux ménages à faible revenu augmenté d'une partie seulement des gains de productivité, en remplacement de la règle actuelle.
- Supprimer progressivement les aides financières destinées à la Banque nationale de développement économique et social (BNDES) et recentrer les prêts de cet établissement sur le financement des infrastructures, des petites et moyennes entreprises et de l'innovation. Dans l'intervalle, poursuivre les efforts déployés pour favoriser le développement des marchés de capitaux à long terme privés, notamment en assortissant les prêts de la BNDES d'une obligation de cofinancement par le secteur privé.
- Réduire la protection tarifaire et supprimer progressivement les obligations relatives au contenu local ainsi que les aides ciblées sur des secteurs spécifiques.

Favoriser une utilisation plus responsable des ressources

- Supprimer le soutien implicite des prix des combustibles fossiles en ajustant les prix de l'essence en fonction des coûts d'importation, notamment afin de promouvoir l'utilisation de l'éthanol.
- Appliquer avec rigueur le nouveau code forestier et renforcer les mesures incitatives, telles que les compensations offertes pour la préservation des forêts, afin de ralentir encore la déforestation.

Entretenir la dynamique de réduction de la pauvreté et des inégalités

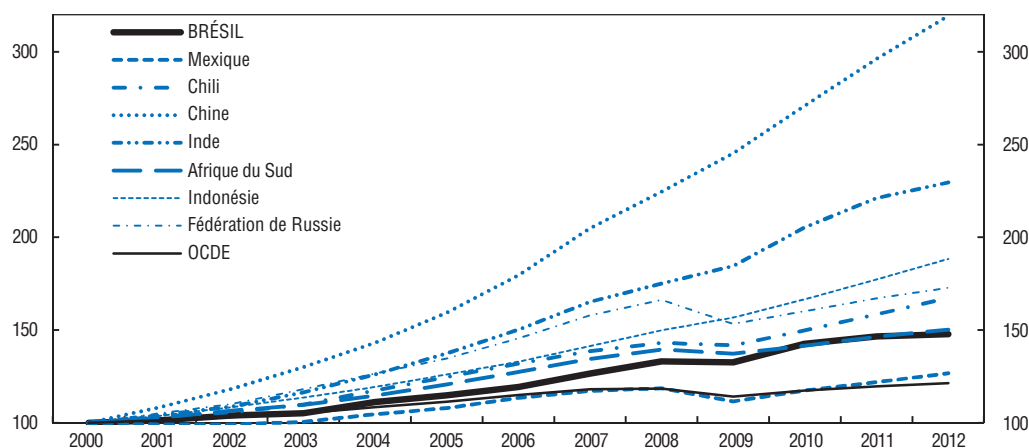
- Développer l'éducation préscolaire, les dispositifs de détection précoce et les classes de soutien pour réduire les taux d'abandon et de redoublement dans l'enseignement secondaire. Continuer à développer la formation en cours d'emploi des enseignants et renforcer les mesures d'incitation qui récompensent les bons résultats.
- Construire des écoles là où il en manque pour assurer la scolarisation à temps plein des enfants dans l'ensemble du pays.
- Augmenter les ressources affectées au dispositif *Bolsa Familia* et à d'autres composantes du programme *Brasil sem Miséria*. Revaloriser les prestations versées dans le cadre de *Bolsa Familia*.
- Renforcer la progressivité des prélèvements sur les revenus du travail, en revoyant le barème d'imposition, les seuils d'exonération et le plafond des cotisations de sécurité sociale.

Évaluation et recommandations

Vers une croissance plus inclusive et durable

Le Brésil a gravi les échelons du classement des principales économies du monde. La croissance y a été plus forte que dans la zone OCDE, mais est restée loin d'égaliser celle qu'ont enregistrée les autres pays du groupe des « BRIICS » (Brésil, Russie, Inde, Indonésie, Chine et Afrique du Sud), exception faite de l'Afrique du Sud (graphique 1). Point peut-être encore plus important, le Brésil a réussi à rendre sa croissance nettement plus inclusive que par le passé. L'emploi informel a reculé, le chômage a atteint un point bas record de 5.3 % en août 2013), et la pauvreté et les inégalités ont sensiblement diminué.

Graphique 1. **La croissance du Brésil en termes de comparaison internationale**
PIB réel à parité de pouvoir d'achat (PPA), indice de base 100 en 2000



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932929815>

Un enjeu essentiel pour le Brésil à l'heure actuelle est de poursuivre sur cette lancée. S'agissant des politiques budgétaire et monétaire, cela suppose notamment de conforter la solide réputation acquise au fil des ans. Un autre défi important consiste à rehausser la croissance de la productivité et la compétitivité-coûts internationale, tout en continuant de réduire la pauvreté et les inégalités. Le développement des infrastructures et des réformes des marchés du travail, de l'intermédiation financière, de la fiscalité ainsi que des politiques commerciale et industrielle revêtiront une importance cruciale dans ce contexte. La préservation de la croissance future nécessitera également une utilisation responsable des ressources environnementales, en particulier dans le domaine des énergies renouvelables, où le Brésil occupe une position de premier plan, et un ralentissement de la déforestation – point sur lequel des progrès ont été accomplis.

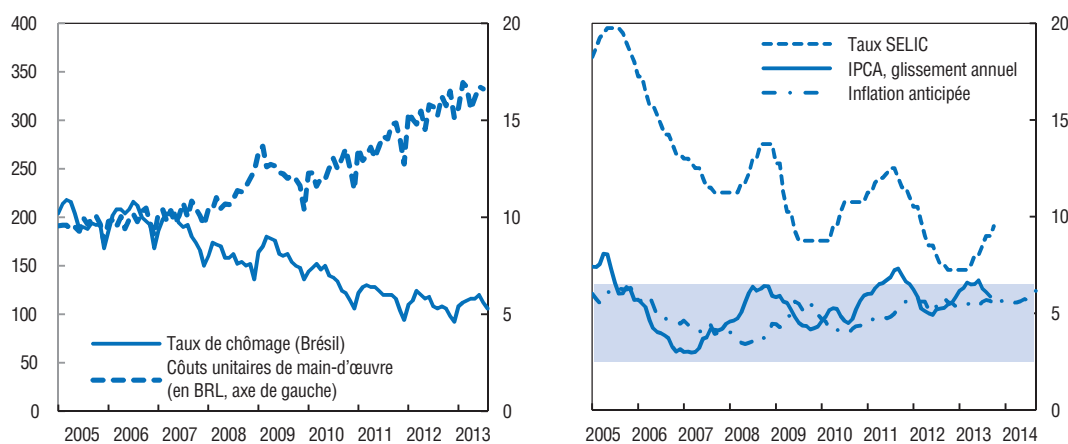
Une expansion est en cours, mais des contraintes affectant l'offre commencent à faire sentir leurs effets

Des tensions sur le marché du travail, des goulets d'étranglement dans les infrastructures et trois trimestres consécutifs de recul de l'investissement ont probablement réduit la croissance de la production potentielle de l'économie, selon les calculs de l'OCDE. En 2012, le produit intérieur brut (PIB) réel n'a augmenté que de 0.9 %, soit le taux de croissance le plus faible enregistré depuis la récession de 2009, bien que la consommation ait été renforcée par des mesures de relance. La croissance s'est nettement redressée au dernier trimestre de 2012, et une phase d'expansion tirée par l'investissement est maintenant en cours. Le PIB réel devrait augmenter de 2.2 % en 2014 (estimations de l'OCDE, tableau 1). La demande intérieure, stimulée par la montée de l'investissement et le dynamisme de la consommation, sera un des principaux piliers de l'expansion économique. La consommation privée est étayée par la persistance de tensions sur le marché du travail et les hausses de salaires. Le taux de chômage actuel de 5.3 % est proche des estimations de l'OCDE correspondant au plein emploi, et les salaires nominaux ont augmenté de 9.4 % en 2012 (graphique 2, diagramme de gauche).

Tableau 1. **Brésil : indicateurs macroéconomiques**


	2010	2011	2012	2013	2014
Croissance du PIB réel	7.5	2.7	0.9	2.5	2.2
Inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC)	5	6.6	5.4	5.9	5.0
Solde budgétaire (en % du PIB)	-2.5	-2.6	-2.5	-2.6	-2.7
Solde budgétaire primaire (en % du PIB)	2.7	3.1	2.4	1.8	1.5
Solde des paiements courants (en % du PIB)	-2.2	-2.1	-2.4	-3.6	-3.3

Graphique 2. **Inflation, anticipations inflationnistes, coûts unitaires de main-d'œuvre et taux de chômage**



Note : La zone grise représente la fourchette correspondant à la marge de fluctuation de 2 points de pourcentage définie de part et d'autre de l'objectif d'inflation fixé à 4.5 %. L'indice des prix à la consommation élargi (IPCA, *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo*) est l'indicateur utilisé pour le ciblage de l'inflation. Les coûts unitaires de main-d'œuvre se rapportent au secteur industriel.

Source : Banque centrale du Brésil (BCB) et Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE, *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932923887>

Les tensions sur le marché du travail, conjuguées à l'augmentation du niveau d'activité et à la persistance des effets stimulants exercés par les exonérations d'impôts et l'expansion rapide des crédits octroyés par les banques du secteur public, ainsi que l'existence de mécanismes d'indexation *de jure* et *de facto*, entretiennent des tensions inflationnistes. L'inflation mensuelle est passée en juillet 2012 au-dessus de 4.5 % (en rythme annuel), le point médian de la fourchette retenue comme objectif, et elle est restée depuis lors dans la partie supérieure de cette fourchette définie par une marge de fluctuation de 2 % de part et d'autre du point médian. En mars 2013, le taux d'inflation en glissement annuel a franchi la barre des 6.5 %, le plafond de la marge de fluctuation, qui doit être respectée en décembre de chaque année. Un certain nombre de facteurs ont eu des effets transitoires sur l'inflation, notamment les hausses des prix alimentaires sur les marchés internationaux et intérieur et les fluctuations des taux de change. Néanmoins, en termes d'évolution tendancielle, l'inflation, les anticipations inflationnistes et la croissance des coûts unitaires de main-d'œuvre sont orientées à la hausse depuis quelques années (graphique 2, diagramme de droite). L'inflation sous-jacente – qui s'établissait à 5.9 % en septembre par rapport au même mois de l'année précédente – a suivi de près la hausse globale des prix à la consommation (voir tableau 2). En outre, les tensions inflationnistes concernent un grand nombre de produits entrant dans la composition de l'indice des prix à la consommation (IPC).

Réagir aux tensions inflationnistes

Les autorités monétaires avaient anticipé les pressions déflationnistes découlant du fléchissement de la croissance et de la dégradation de l'environnement international. À partir d'août 2011, elles ont réduit le taux directeur, le taux de référence du Système spécial de conservation et de règlement (SELIC, *Sistema Especial de Liquidação e de Custódia*), de 525 points de base pour le ramener à un point bas record de 7.25 %. Depuis lors, la croissance s'est découplée à la fois de l'inflation et des anticipations inflationnistes, ce qui tient probablement à l'influence prédominante exercée sur l'inflation par des facteurs transitoires (tels que les prix alimentaires, mentionnés plus haut). En conséquence, les décisions relatives aux taux d'intérêt semblent avoir été moins étroitement liées aux anticipations d'inflation, mais ont suivi d'assez près le cycle économique (graphique 3).

En avril 2013, la banque centrale a lancé un nouveau cycle de resserrement monétaire, relevant d'abord le taux SELIC de 25 points de base, avant de procéder à quatre autres hausses de 50 points de base chacune en mai, juin, août et octobre. Ce sont des avancées dans la bonne direction. Dans l'hypothèse où la reprise économique se poursuivrait, il faudrait continuer, si nécessaire, à relever le taux SELIC pour garantir le retour de l'inflation au point médian de la fourchette retenue comme objectif, soit 4.5 %.

Le secteur bancaire s'est nettement développé au fil des ans. En proportion du PIB, le crédit a peu ou prou doublé au cours des 8 dernières années, même si, à 54 % du produit intérieur brut, son niveau reste modeste en termes de comparaison internationale. Vingt-huit pour cent de l'encours de crédit consistaient en des prêts à la consommation, notamment des crédits automobiles. Le poids relatif des créances improductives est resté globalement stable et inférieur à celui des provisions pour pertes sur prêts, malgré l'augmentation de l'endettement des ménages (graphique 4). L'exposition du système financier à des chocs externes a été réduite grâce à l'accumulation de réserves de change et aux sévères restrictions imposées concernant les engagements extérieurs des banques. Globalement, les indicateurs relatifs à la capitalisation des banques, à leur rentabilité, à

Tableau 2. **Indicateurs économiques de base**
En pourcentage

	2000	2008	2009	2010	2011	2012
Offre et demande						
PIB (en milliards BRL courants)	1 179.5	3 032.2	3 239.4	3 770.1	4 143.0	4 402.5
PIB (en milliards USD courants)	644.6	1 653.2	1 622.0	2 142.4	2 474.1	2 252.8
PIB par habitant (en milliards USD courants, à PPA)	7 016.6	10 405.2	10 414.9	11 180.3	11 639.7	12 055
Taux de croissance du PIB (réel, en pourcentage)	4.3	5.2	-0.3	7.5	2.7	0.9
Offre						
Agriculture	2.7	6.3	-3.1	6.3	3.9	-2.3
Industrie	4.8	4.1	-5.6	10.4	1.6	-0.8
Services	3.6	4.9	2.1	5.5	2.7	1.7
Demande						
Consommation privée	4.0	5.7	4.4	6.9	4.1	3.1
Consommation publique	-0.2	3.2	3.1	4.2	1.9	3.2
Formation brute de capital fixe	5.0	13.6	-6.7	21.3	4.7	-4.0
Exportations	12.9	0.5	-9.1	11.5	4.5	0.5
Importations	10.8	15.4	-7.6	35.8	9.7	0.2
Finances publiques (en pourcentage du PIB)						
Administrations publiques						
Recettes	32.5	36.7	35.6	36.8	36.1	38.9
Dépenses	29.3	38.6	38.8	39.6	39.0	41.6
Dette brute ¹	...	57.4	60.9	53.4	54.2	58.7
Secteur public consolidé						
Solde budgétaire primaire	3.2	3.4	2.0	2.7	3.1	2.4
Solde budgétaire nominal	-3.4	-2.0	-3.3	-2.5	-2.6	-2.5
Dette nette	45.5	38.5	42.1	39.1	36.4	35.2
Balance des paiements (en milliards USD)						
Solde des paiements courants	-24.2	-28.2	-24.3	-47.3	-52.5	-54.2
En pourcentage du PIB	-3.8	-1.7	-1.5	-2.2	-2.1	-2.4
Solde commercial	-0.7	24.8	25.3	20.1	29.8	19.4
Exportations	55.1	197.9	153.0	201.9	256.0	242.6
Importations	-55.8	-173.1	-127.7	-181.8	-226.2	-223.2
Réserves internationales (brutes)	33.0	193.8	238.5	288.6	352.0	373.1
Investissement direct étranger (entrées nettes)	32.8	45.1	25.9	48.5	66.7	65.3
Encours de la dette extérieure	236.2	198.3	198.2	256.8	298.2	312.9
En pourcentage du PIB	36.6	12.0	12.2	12.0	12.1	14.9
Taux de change et prix						
Taux de change (BRL par USD, moyenne de la période considérée)	1.8	1.8	2.0	1.8	1.7	2.0
Hausse des prix à la consommation (IPCA, en pourcentage, fin de la période considérée)	6.0	5.9	4.3	5.9	6.5	5.8
Inflation sous-jacente (en pourcentage, fin de la période considérée)	3.9	6.1	5.0	6.1	7.0	5.6
Déflateur du PIB (en pourcentage)	6.2	8.3	7.2	8.2	7.0	5.3
Marché du travail						
Taux de chômage (en pourcentage) ²	...	7.9	8.1	6.7	6.0	5.5

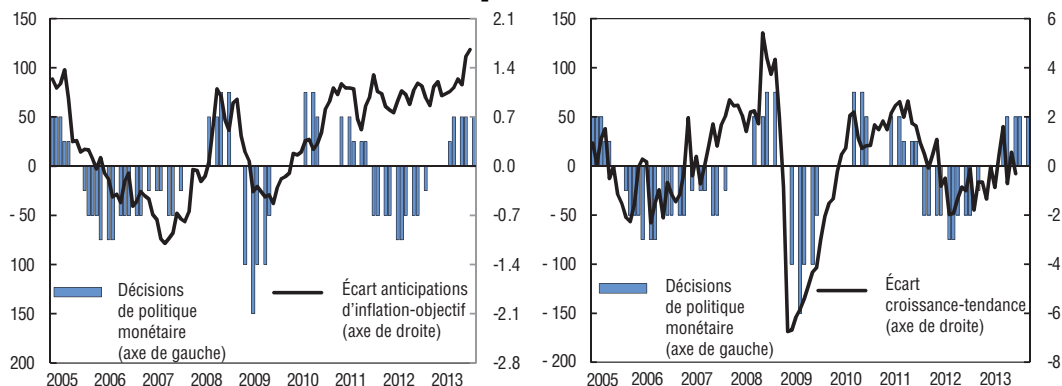
1. Dans ce tableau, la dette brute ne comprend pas les bons du Trésor inscrits au bilan de la banque centrale qui ne sont pas utilisés dans le cadre d'opérations de pension, lesquels représentaient environ 9 % du PIB à la fin de 2012.

2. Fondé sur l'Enquête mensuelle sur l'emploi (PME, Pesquisa Mensual de Emprego) réalisée par l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), suivant une nouvelle méthodologie.

Source : IBGE, Banque centrale du Brésil, Trésor national et Fonds monétaire international (FMI).


leur exposition au risque de change et à leurs provisions pour pertes sur prêts sont conformes aux normes internationales (graphique 4). Selon le rapport de 2012 établi dans le cadre du Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, le cadre de surveillance du secteur financier est solide (FMI, 2012).

Graphique 3. **Décisions de politique monétaire, anticipations d'inflation et production**



Source : Banque centrale du Brésil (BCB).

Comment lire ce graphique : Les colonnes représentent les variations du taux directeur, le taux de référence du Système spécial de conservation et de règlement (SELIC, *Sistema Especial de Liquidação e de Custódia*), en points de base, décidées par le Comité de politique monétaire (COPOM). La courbe « Écart anticipations d'inflation-objectif » représente la différence entre l'inflation anticipée à 12 mois et l'objectif d'inflation de 4,5 %. La courbe « Écart croissance-tendance » représente la différence entre l'Indice d'activité économique de la Banque centrale (IBC-Br, *Índice de Atividade Econômica do Banco Central*), un indicateur avancé de conjoncture, et le niveau tendanciel de la production obtenu à l'aide d'un filtre de Hodrick-Prescott.

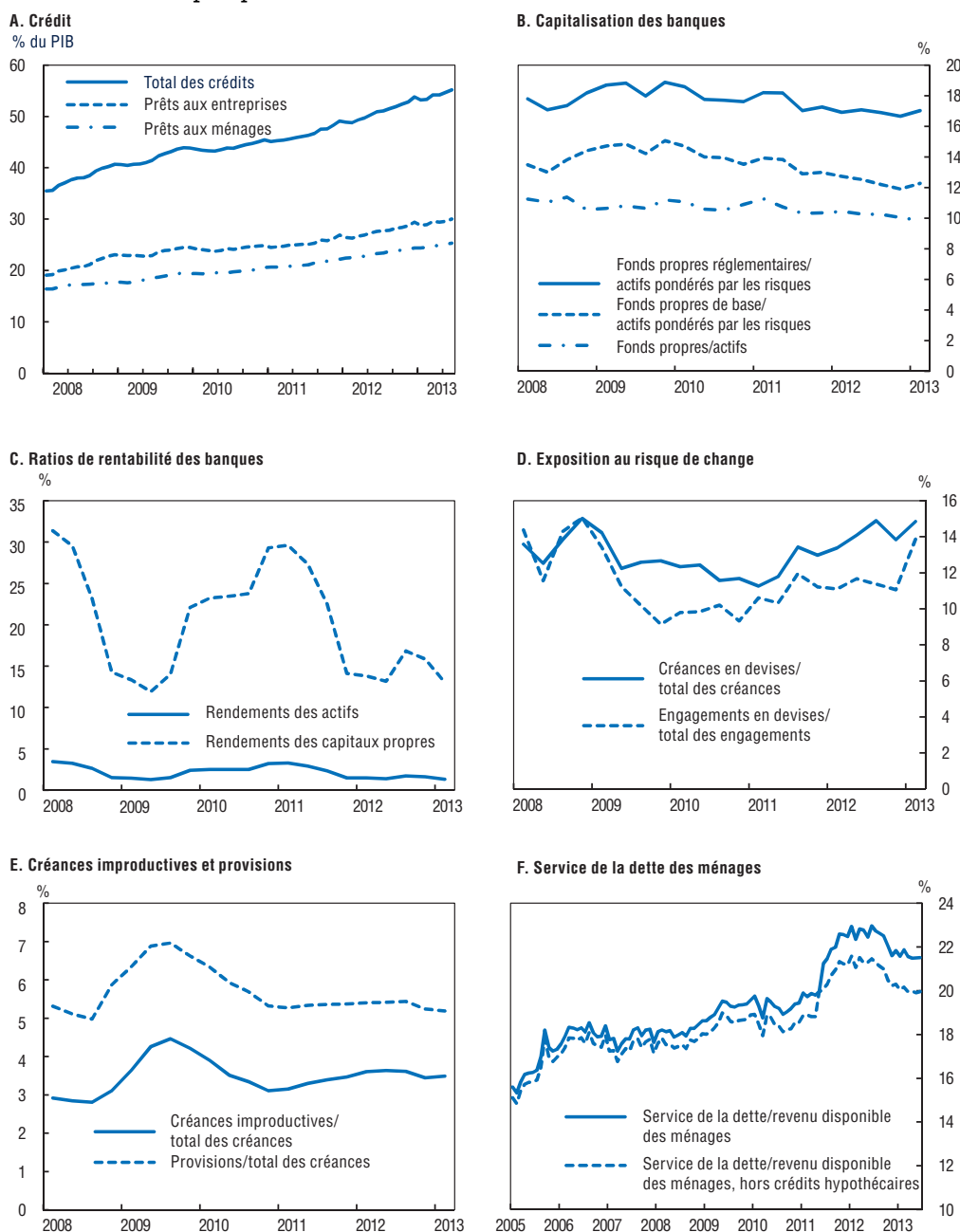
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932923906>

L'endettement des ménages a augmenté et représente actuellement 44 % des revenus annuels, crédits hypothécaires inclus. À 21 %, le ratio du service de la dette aux revenus s'établit à un niveau supérieur à ceux observés aux États-Unis et dans de nombreux autres pays d'Amérique latine. Cela peut s'expliquer par un certain nombre de facteurs, notamment le niveau élevé des taux d'intérêt, les échéances courtes des emprunts, et la rigueur des règles de remboursement des dettes contractées par cartes de crédit. Les indices de prix des logements relatifs aux grandes régions métropolitaines mettent en évidence des hausses annuelles de l'ordre de 12 %.


Les risques que fait peser la forte expansion du crédit sur le système financier et les comptes budgétaires devraient faire l'objet d'une surveillance attentive, dans la mesure où les périodes difficiles traversées par le secteur financier ont été souvent précédées par des phases de croissance rapide du crédit (Dell'Ariccia et al., 2012). En 2012, deux grandes banques commerciales à capitaux publics, Caixa Econômica Federal et Banco do Brasil, ont lancé une stratégie agressive d'expansion et gagné des parts de marché en réduisant leurs taux débiteurs. Ainsi, le volume de crédits de la première a augmenté de 37 % en un an. L'agence de notation financière Moody's a révisé à la baisse son appréciation de Caixa Econômica Federal en mars 2013, en mettant en avant une dégradation de la structure de son capital liée au fait que la « banque avait été utilisée par des responsables de l'action publique pour alimenter l'activité économique ». Pour le moment, ces deux banques soutiennent la comparaison avec les autres établissements bancaires en termes de capitalisation et de taux de défaillance, mais les autorités devraient rester vigilantes quant à l'évolution de leur situation.

Les autorités ont mené une politique budgétaire très expansionniste à la suite de la période d'atonie inattendue de l'activité qu'a connue le Brésil en 2012, ce qui s'est traduit par un recul de l'excédent primaire à 2,4 % du PIB (graphique 5). Compte tenu des tensions inflationnistes, il importera de réduire cette orientation expansionniste à mesure que la

Graphique 4. Évolution du secteur bancaire et du crédit

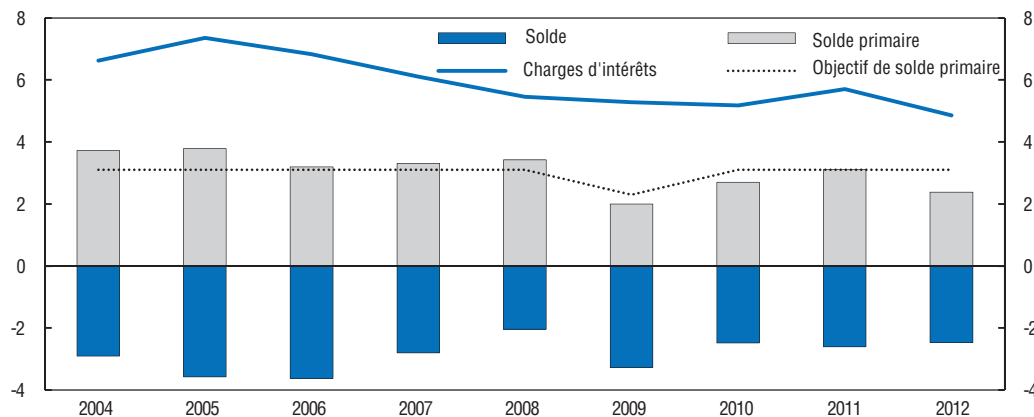


Source : Banque centrale du Brésil (BCB) et Fonds monétaire international (FMI).


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932923925>

croissance économique montera en régime. Néanmoins, les exonérations d'impôts relatives à 2013 et 2014 contribuent à réduire encore l'excédent budgétaire primaire. En outre, le recours à des opérations quasi-budgétaires de grande ampleur laisse à penser que l'orientation effective de la politique budgétaire est peut-être plus expansionniste que ne l'indique le seul solde primaire.

Graphique 5. Solde primaire et solde global



Source : Trésor national.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932923944>

Risques qui entourent les perspectives économiques du Brésil

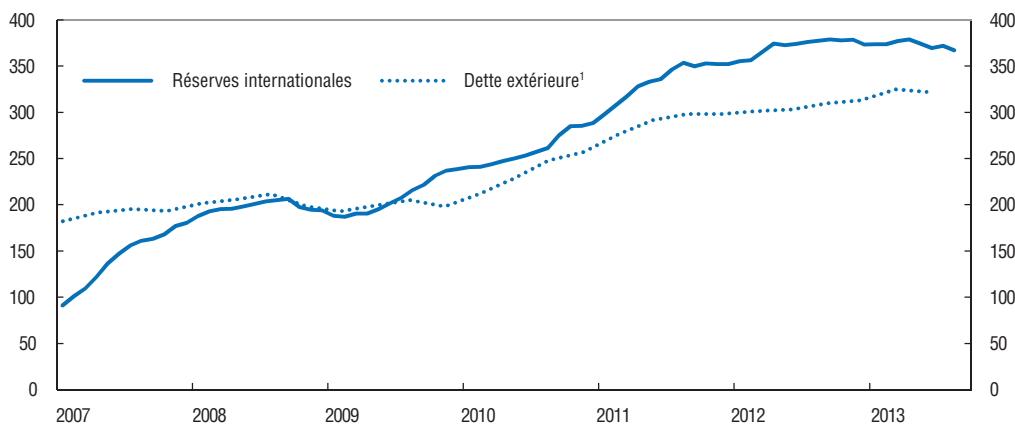
Des risques importants, orientés tant à la hausse qu'à la baisse, entourent les perspectives d'évolution de l'économie brésilienne. D'une part, la croissance pourrait être plus forte que prévu si les progrès accomplis en matière de réformes structurelles étaient plus poussés. Un accord sur une vaste réforme de la fiscalité indirecte, par exemple, pourrait stimuler la croissance, de même qu'une réduction des niveaux de protection commerciale. Une poursuite de la dépréciation du real – dont la valeur a nettement baissé ces derniers mois – pourrait améliorer la compétitivité industrielle et renforcer la croissance des secteurs exportateurs. D'autre part, le risque à la baisse le plus immédiat réside dans les tensions inflationnistes. Les autorités devraient également surveiller l'évolution des prix des logements et du crédit à la consommation. Le niveau élevé des ratios service de la dette/revenus en termes de comparaison internationale laisse à penser qu'il existe peut-être des risques liés à la capacité des ménages de rembourser leurs dettes. Dans le contexte de la montée des exigences sociales, il sera important que les autorités prennent les bonnes décisions à long terme en matière de priorités budgétaires, notamment pour atteindre des objectifs tels que l'amélioration des services publics. En revanche, si ces exigences sociales contribuent à accélérer l'avancement des réformes structurelles, comme cela pourrait être le cas dans le domaine des infrastructures urbaines, ce facteur pourrait se transformer en risque à la hausse.

Sur le front extérieur, les principaux risques sont liés à l'éventualité d'une dégradation de la situation économique mondiale, notamment s'agissant de la Chine, qui est devenue une destination de plus en plus importante pour les exportations du Brésil. Celui-ci serait affecté par un regain de turbulences sur les marchés financiers mondiaux, mais il dispose d'instruments lui permettant d'atténuer ce risque. L'anticipation par les marchés d'une réduction progressive de l'ampleur de l'assouplissement quantitatif aux États-Unis a entraîné une diminution des flux de capitaux vers les économies émergentes. Le Brésil n'a pas été confronté à des sorties nettes de capitaux jusqu'ici, mais si tel était le cas, cela pourrait se traduire par une hausse temporaire de l'inflation si la monnaie brésilienne se déprécie, comme elle le fait depuis avril 2013. Face à ce phénomène, la banque centrale a mené avec succès des opérations d'apport de liquidité en dollars et renforcé la confiance des investisseurs par le biais de ventes de dollars par adjudication programmées.

quotidiennement. La banque centrale a annoncé qu'elle allait procéder jusqu'au 31 décembre à des adjudications de contrats d'échange de devises sur le dollar pour un montant pouvant aller jusqu'à 500 millions USD par jour du lundi au jeudi inclus, et à une opération de pension portant sur le dollar d'un montant pouvant atteindre 1 milliard USD le vendredi. Ces adjudications fournissent aux investisseurs une assurance contre le risque d'une nouvelle dépréciation de la monnaie. En tout état de cause, les éventuels effets induits sur le Brésil seraient atténués par ses réserves de change, qui représentent actuellement 17 % du PIB et sont supérieures à la dette extérieure du pays (graphique 6).


Graphique 6. **Réserves internationales et dette extérieure**

Milliards USD



1. La dette extérieure ne comprend pas les prêts interentreprises.

Source : Banque centrale du Brésil (BCB).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932923963>

Depuis 2009, le Brésil connaît des entrées massives de capitaux, qui ont pris essentiellement la forme de flux d'investissement direct étranger (IDE), même si les investissements de portefeuille ont été la principale source de volatilité de ces flux financiers. Ces entrées de capitaux ont contribué au renforcement de la monnaie brésilienne par le passé, sans pour autant déboucher sur une accumulation de facteurs de vulnérabilité externe. En cas de nouvel afflux de capitaux dû à des investisseurs de nouveau en quête de rendement, le Brésil pourrait réactiver les dispositifs macroprudentiels de gestion des flux de capitaux qu'il avait mis en œuvre avec succès dans le contexte d'un cadre ouvert et partagé avec d'autres partenaires.

Entretenir une croissance inclusive

Des progrès considérables ont été accomplis depuis la stabilisation de l'économie au cours des années 90 qui a posé les fondations d'une croissance forte et inclusive. Les autorités ont réussi à asseoir la crédibilité de la politique macroéconomique, mais il importe de poursuivre sur cette lancée. Il est essentiel d'entretenir la confiance dans l'efficacité du cadre d'action macroéconomique et la viabilité des finances publiques sur le long terme. La croissance future exigera par ailleurs que davantage d'investissements soient réalisés aujourd'hui dans le capital physique et humain, et que les actifs environnementaux soient utilisés de manière responsable pour les générations à venir.

Enfin, la poursuite de la lutte contre la pauvreté et les inégalités améliorera les perspectives offertes à tous les Brésiliens, et permettra au pays de tirer le meilleur parti de son potentiel humain.

Renforcer la confiance dans l'efficacité du cadre d'action macroéconomique

La politique de stabilisation macroéconomique menée avec succès reposait sur trois piliers : la stabilité de l'inflation, la diminution de la dette publique et la flexibilité du taux de change. Plus précisément, l'objectif poursuivi dans le cadre de la politique monétaire est une hausse des prix à la consommation de 4.5 % à la fin de chaque année, ce taux étant assorti d'une marge de fluctuation de 2 points de pourcentage de part et d'autre. La politique budgétaire repose quant à elle sur une loi de responsabilité budgétaire et des objectifs d'excédent primaire.

Renforcer le cadre de ciblage de l'inflation

Le cadre de ciblage de l'inflation a bien fonctionné et devrait être conservé. L'objectif d'inflation est fixé par les membres du Conseil monétaire national (CMN), qui se compose du ministre des Finances (qui en assume la présidence), du ministre de la Planification et du Gouverneur de la banque centrale. La mise en œuvre du mandat correspondant relève de la seule responsabilité de la banque centrale. Ce cadre correspond aux pratiques courantes observées dans d'autres pays. La définition de l'objectif visé est généralement considérée comme une décision politique, mais l'indépendance de la banque centrale en termes de mise en œuvre est jugée essentielle à la réussite du ciblage de l'inflation (Roger et Stone, 2005 ; Tuladhar, 2005 ; FMI, 2005 ; Henan et al., 2006).

Les autorités devraient renforcer l'image d'indépendance de la banque centrale. Pour ce faire, elles pourraient notamment confier au Gouverneur de la banque centrale et aux autres membres du Comité de politique monétaire un mandat à durée déterminée, pendant lequel ils ne peuvent être renvoyés. Cette durée déterminée caractérise la plupart des cadres de ciblage de l'inflation (Hammond, 2012). Au vu des meilleures pratiques observées ailleurs, la communication relative à la politique monétaire, par opposition à l'objectif même, devrait relever de la compétence exclusive de la banque centrale. Des déclarations concernant la future trajectoire des taux d'intérêt émanant d'autres hauts responsables risquent en effet de semer la confusion sur les marchés, et de donner l'impression que l'indépendance de la banque centrale pourrait être écornée. Dans les deux cas, cela pourrait désancrer les anticipations inflationnistes de l'objectif d'inflation.

Un des traits caractéristiques des marchés du crédit au Brésil réside dans le volume considérable de crédits administrés, assortis de taux d'intérêt qui n'ont aucun lien direct avec les taux d'intérêt du marché. Cela affaiblit le mécanisme de transmission de la politique monétaire fondé sur le crédit. Cet affaiblissement du canal du crédit pourrait être encore accentué par la stratégie d'octroi de prêts des deux grandes banques commerciales à capitaux publics, *Banco do Brasil* et *Caixa Econômica Federal*, si leur comportement ne correspond pas aux incitations découlant de l'orientation de la politique monétaire. Dans la mesure où cette orientation a commencé à se durcir, la poursuite de leur stratégie agressive d'expansion du crédit irait à l'encontre des décisions de politique monétaire.

La règle d'excédent budgétaire primaire pourrait devenir plus souple

Le cadre budgétaire implique une diminution progressive du ratio dette/PIB liée à l'enregistrement d'excédents primaires, pour lesquels un objectif nominal est

actuellement fixé à 3.1 % du PIB. Ce cadre a donné de bons résultats. Néanmoins, les autorités n'ont pu concilier la relance budgétaire de 2012 avec l'objectif nominal d'excédent primaire sans recourir à des mesures comptables exceptionnelles, des opérations quasi-budgétaires impliquant des banques publiques, et exclure certains postes de dépenses lors du calcul du solde primaire. Ces mesures, quoique légales, n'avaient pas été utilisées dans les mêmes proportions les années précédentes et ont débouché sur une situation dans laquelle il est devenu difficile d'analyser l'orientation effective de la politique budgétaire. Plusieurs économistes du secteur privé ont donc commencé à publier leurs propres calculs du solde primaire. Il faudrait renforcer la clarté des comptes budgétaires en évitant les opérations quasi-budgétaires, les changements de définitions et les dérogations spéciales.

Néanmoins, l'épisode de 2012 a illustré la nécessité d'instaurer une certaine flexibilité permettant de conduire une politique budgétaire anticyclique. On pourrait obtenir cette souplesse en redéfinissant la règle budgétaire de manière à prendre en compte les facteurs cycliques. Diverses options seraient envisageables à cet égard. Une façon relativement aisée d'aller de l'avant consisterait à remplacer l'objectif budgétaire actuel par une règle de dépenses. Selon une telle règle, les dépenses publiques ne peuvent augmenter que suivant une trajectoire prédéterminée, définie par des plafonds de dépenses à moyen terme. Dans la mesure où les stabilisateurs automatiques opèrent essentiellement du côté des recettes dans les comptes publics, une règle de dépenses leur permet de jouer quasiment à plein. Une telle règle représente une option attrayante, parce qu'elle est plus simple à expliquer au grand public qu'une règle de solde budgétaire corrigé des variations cycliques, et qu'il est plus facile d'en contrôler l'application. Les règles de dépenses constituent en outre un instrument utile pour étayer l'assainissement des finances publiques, et elles concordent avec la conclusion qui ressort des travaux publiés sur la question de l'ajustement budgétaire, selon laquelle il est préférable de réaliser cet ajustement du côté des dépenses. Enfin, les règles de dépenses peuvent contribuer utilement à la mise en place d'un cadre de budgétisation pluriannuel. L'expérience faite par les Pays-Bas de ce type de règle a été positive.

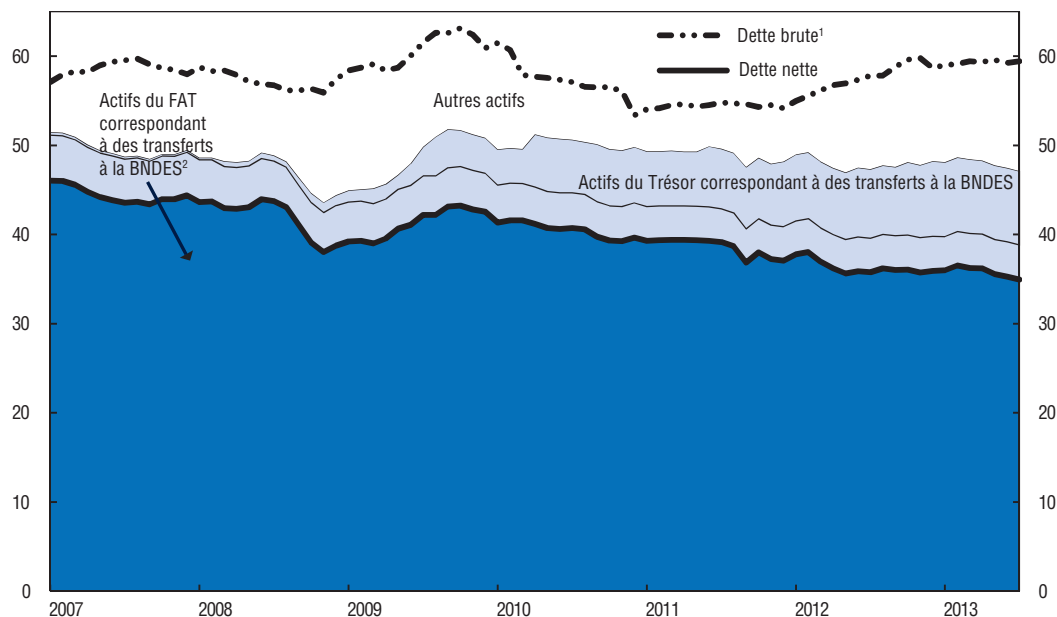
Assurer la clarté de toutes les opérations budgétaires et quasi-budgétaires est une condition nécessaire pour garantir que le cadre budgétaire soit mis en œuvre, et que la latitude qu'il offre ne soit pas exploitée abusivement. Le Brésil est déjà doté d'un certain nombre d'institutions jouant un rôle de surveillance budgétaire. Il faudrait les fusionner en une seule, qui serait chargée de veiller *ex ante* au respect de la règle budgétaire et des obligations de transparence. À cette fin, de nombreux pays – et tout dernièrement l'ensemble des États membres de l'Union européenne – ont mis en place des conseils budgétaires indépendants sous une forme ou une autre.

Autres enjeux à long terme de la politique budgétaire

On pourrait renforcer la clarté des comptes publics en reconsidérant la mesure sur laquelle sont axés les efforts de réduction de la dette publique. Une envolée des dotations budgétaires destinées à la Banque nationale de développement économique et social (BNDES, *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*), depuis 2009 a conduit à une accumulation d'actifs du Trésor correspondant à des transferts à cette institution, ce qui a contribué à un écart manifestement grandissant entre la dette nette et la dette brute des administrations publiques (graphique 7). Néanmoins, les actifs du Trésor correspondant à des transferts à la BNDES sont moins liquides que les titres de dette publique. En


Graphique 7. Dette brute et nette des administrations publiques et actifs correspondant à des transferts à la BNDES

En pourcentage du PIB



1. Dans ce graphique, la dette brute des administrations publiques ne comprend pas les bons du Trésor inscrits au bilan de la banque centrale qui ne sont pas utilisés dans le cadre d'opérations de pension.
2. Le Fonds de soutien aux travailleurs (FAT, *Fundo de Amparo ao Trabalhador*) constitue la source traditionnelle de financement de la Banque nationale de développement économique et social (BNDES, *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*).

Source : Trésor national.

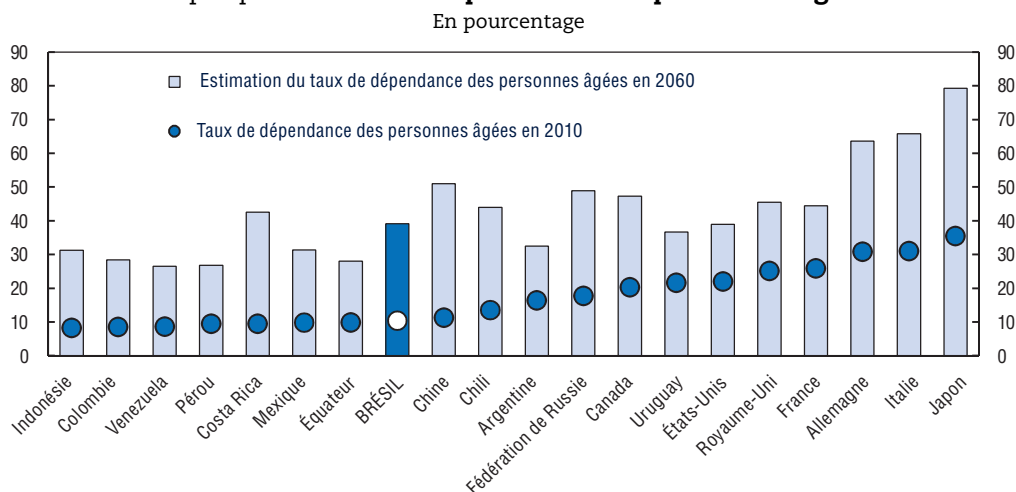
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932923982>

conséquence, il serait judicieux que les efforts des autorités soient plutôt axés sur la réduction de la dette brute, ou qu'elles adoptent une mesure de la dette nette suivant laquelle seraient uniquement déduits les actifs les plus liquides, tels que les réserves de change.

On pourrait également améliorer les procédures budgétaires en mettant fin à l'accumulation d'amples volumes de crédits ouverts non décaissés alors qu'ils avaient été affectés à des projets au cours des années précédentes (« Restos a pagar »). Ces crédits reportés, dont bon nombre sont liés à des dépenses d'investissement, ont été multipliés par dix au cours des dix dernières années, et au début de 2013, ils représentaient 20 % des dépenses primaires prévues en 2013, soit 4 % du PIB. Ces fonds compliquent la gestion des dépenses, et la mise en œuvre d'un processus de budgétisation pluriannuelle permettrait de les éviter.

Dans le domaine des transferts sociaux, les dépenses de retraite devront être maîtrisées, dans la mesure où le taux de dépendance des personnes âgées se hissera de 10 % environ en 2010 aux alentours de 40 % en 2060 (graphique 8). Cela se traduira par un alourdissement considérable des dépenses au titre du système de retraite, et tout ajustement sera sans doute d'autant plus aisé que le problème aura été traité rapidement. Mises en regard des revenus perçus par les individus tout au long de leur vie professionnelle, les pensions du système de retraite brésilien sont relativement généreuses. Ces prestations correspondent en effet à 97 % des revenus d'activité nets d'une

Graphique 8. Taux de dépendance des personnes âgées

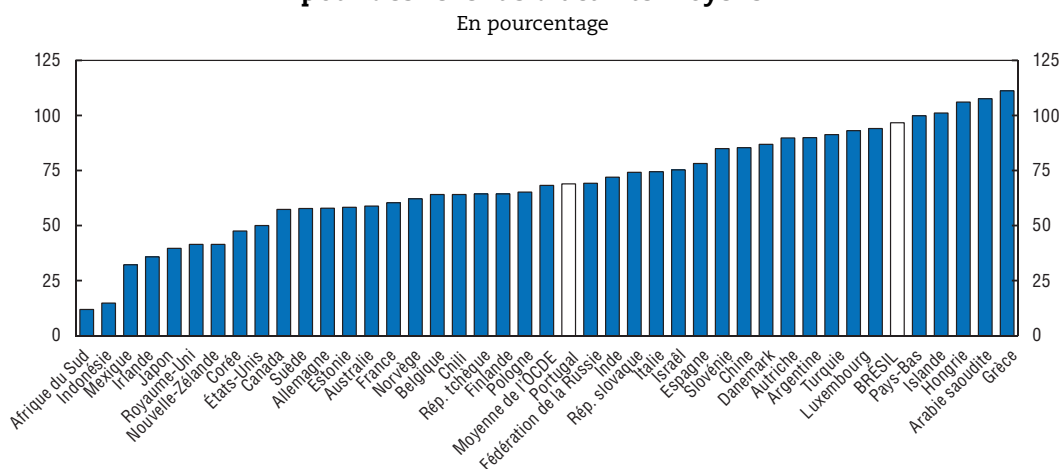


Source : Nations Unies (2011).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932924001>

personne ayant accompli une carrière complète qui gagnait le salaire moyen lors de son départ en retraite, alors que la moyenne de l'OCDE s'établit à 69 % (graphique 9). Néanmoins, le niveau des pensions reste modeste en termes absolus par rapport à celles versées dans les pays de l'OCDE.

Graphique 9. Taux de remplacement net assuré par les prestations de retraite pour des revenus d'activité moyens



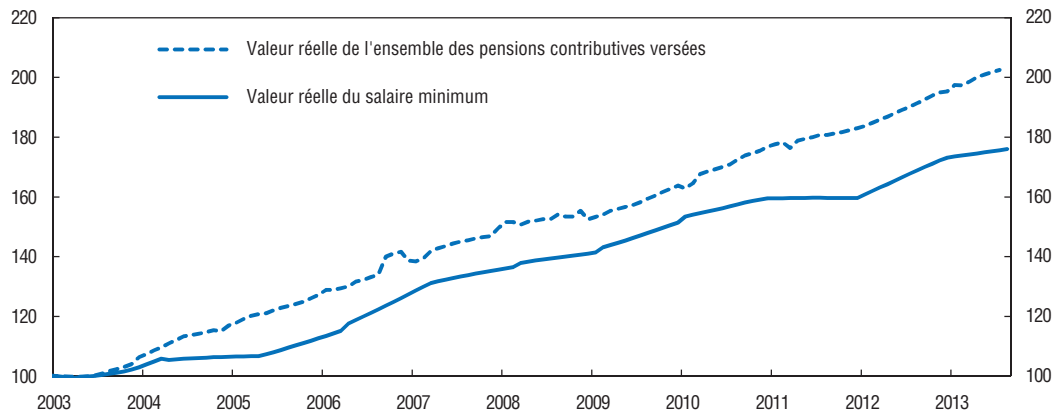
Source : OCDE (2011).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932924020>


La principale raison de ces taux de remplacement nets élevés réside dans l'augmentation rapide des prestations de retraite versées aux individus au cours des dix dernières années. Cette hausse s'explique par un lien automatique entre la pension minimum – que reçoivent près de 2 pensionnés sur 3 dans le cadre du régime de retraite du secteur privé – et le salaire minimum, dont la valeur réelle a quasiment doublé au cours de la dernière décennie (graphique 10). Afin de maîtriser les dépenses de retraite dans l'avenir, il faudrait rompre ce lien automatique. Au-delà de l'ajustement en fonction de l'inflation qui permettrait de préserver le pouvoir d'achat des prestations de retraite, la

Graphique 10. Salaire minimum et pensions de retraite

Montants en BRL corrigés de l'indice des prix à la consommation élargi (IPCA, Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), moyenne mobile sur 12 mois, indices de base 100 en janvier 2003



Source : Calculs de l'OCDE fondés sur des données de la Banque centrale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924039>

question politique qui se pose est de savoir dans quelle mesure les gains de productivité réalisés par la génération actuellement active devraient être répercutés sur les retraités – autrement dit, à quel point entre l'ajustement en fonction de l'inflation et les hausses de salaires moyennes devrait être placé le coefficient d'indexation des pensions. Une possibilité consisterait à opter pour le milieu de cette fourchette, comme l'a fait la Suisse.

Encadré 1. Résumé des recommandations relatives aux politiques macroéconomiques

- Durcir encore dans la mesure nécessaire la politique monétaire, afin de ramener l'inflation au niveau de l'objectif de 4.5 %, ce qui contribuerait par ailleurs à renforcer la crédibilité de l'action publique.
- Renforcer la crédibilité de la politique monétaire en confiant un mandat à durée déterminée au Gouverneur de la banque centrale et aux autres membres du Comité de politique monétaire, et en laissant à la banque centrale la charge de la communication relative à la politique monétaire.
- Redéfinir la règle budgétaire de manière à prendre en compte le cycle économique, par exemple en adoptant une règle de dépenses. Renforcer le cadre de surveillance budgétaire afin que le respect de la règle budgétaire soit contrôlé ex ante. Améliorer la clarté des comptes budgétaires en limitant les opérations quasi-budgétaires.
- Réduire la charge budgétaire que représente le système de retraite en rompant le lien automatique entre les prestations de retraite et le salaire minimum, et en relevant les âges effectifs de départ en retraite.

Au-delà du ralentissement du rythme d'augmentation des prestations, les autorités pourraient relever les âges effectifs de départ à la retraite en instaurant un âge minimum général à cet égard et en incitant plus fortement les individus à prendre leur retraite plus tardivement, ce qui rapprocherait davantage le système de retraite brésilien des pratiques actuelles dans les pays de l'OCDE et d'autres économies émergentes, ainsi que cela avait

été évoqué dans l'*Étude économique de l'OCDE* de 2011 sur le Brésil. La réforme réussie du système de retraite des fonctionnaires constitue une avancée dans la bonne direction, et réduira la charge budgétaire à long terme représentée par les pensions du secteur public. Il est également possible de faire diminuer les dépenses de retraite en subordonnant les pensions de réversion à des conditions de ressources et à un nombre minimum d'années de mariage, compte tenu des abus mis en évidence dans ce domaine (Gragnotati et al., 2011 ; Mesquita et Neto, 2010).

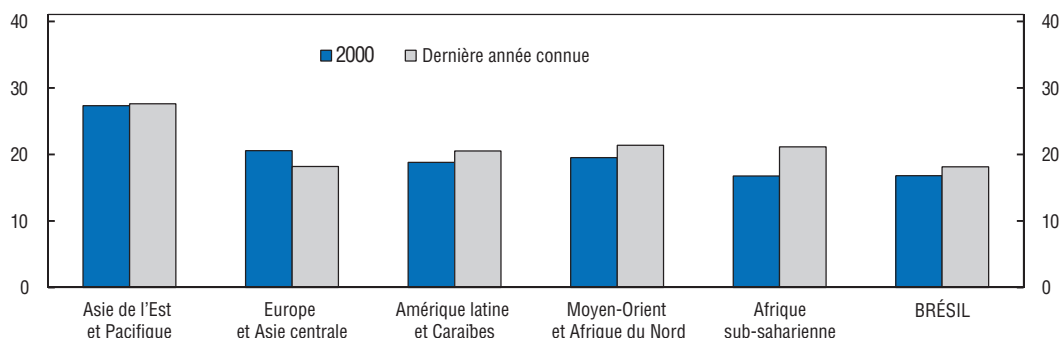
Stimuler la croissance de la productivité et la compétitivité des entreprises

Le récent ralentissement de l'activité économique a mis en évidence des faiblesses structurelles du côté de l'offre que la flambée des prix des produits de base avait jusque-là en partie occultées. La faiblesse du secteur manufacturier et le bas niveau des taux d'épargne et d'investissement par rapport au PIB (voir le graphique 11 et le chapitre sur l'épargne et l'investissement dans l'*Étude économique de l'OCDE* sur le Brésil de 2011) sont à cet égard symptomatiques. Une poursuite du rééquilibrage de la demande par substitution de l'investissement à la consommation observé au cours des trois derniers trimestres permettrait de rehausser la croissance de la production potentielle, ainsi que de renforcer la résilience de l'économie, et pourrait bien avoir également des effets positifs sur la productivité. Parallèlement, pour améliorer la productivité et l'investissement, il faudra s'attaquer aux problèmes que posent des infrastructures déficientes, une main-d'œuvre

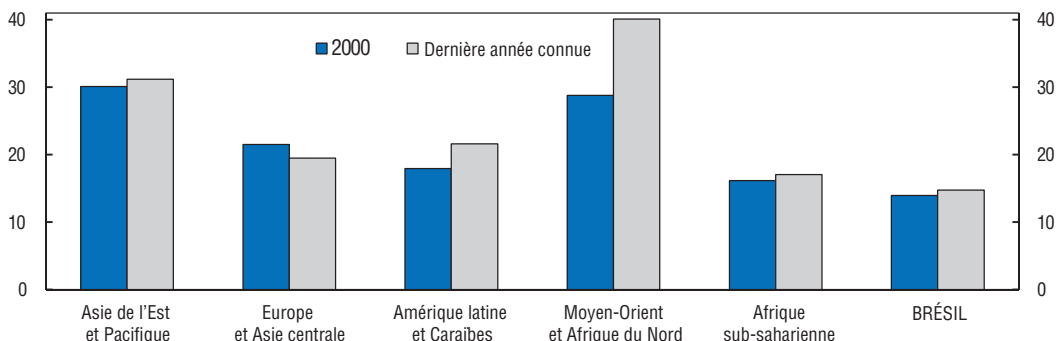
Graphique 11. **Taux d'investissement et d'épargne dans certaines régions**

En % du PIB

A. Taux d'investissement




B. Taux d'épargne



Note : La dernière année connue est 2011 pour la plupart des économies ou régions.

Source : Banque mondiale (2013a) et IBGE (2013) pour le Brésil.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924058>

coûteuse et peu qualifiée, une forte pression fiscale et un système d'imposition trop complexe, des charges administratives excessives, des marchés du crédit qui manquent de profondeur et des obstacles aux échanges internationaux.

Éliminer les goulets d'étranglement dans les infrastructures

Les infrastructures présentent des signes d'engorgement dans de nombreux secteurs, notamment les routes, les chemins de fer, les ports et les aéroports (voir le chapitre consacré au développement de l'infrastructure dans l'*Étude économique de l'OCDE sur le Brésil* de 2011). Les grands aéroports ont du mal à faire face à un afflux croissant de passagers et, après une abondante récolte de soja début 2013, les 25 kilomètres de queue formés par les camions à l'entrée du port de Santos ont clairement illustré l'insuffisance de la capacité portuaire au Brésil. En 2006, dernière année pour laquelle on dispose de données officielles, l'investissement total en infrastructures au Brésil a représenté 2 % du PIB, contre 6 % en Chine et au Chili, et 4 % en Inde, même si des chiffres plus récents tirés du Programme d'accélération de la croissance (PAC) laissent à penser que l'investissement en infrastructures a augmenté depuis lors.

La deuxième phase du Programme d'accélération de la croissance de 2007 (PAC2) est une stratégie bienvenue pour tenter de remédier à ces problèmes. Les investissements prévus pour 2011-14 représentent 989 milliards BRL, dont un peu plus de la moitié avaient déjà été engagés en avril 2013. Une partie du PAC2 prend la forme de transferts au niveau local, en particulier dans des domaines comme les transports urbains ou l'assainissement. Cependant, l'exécution du programme, en particulier au niveau local, progresse quelquefois avec lenteur, si bien que certaines dotations fédérales ne sont pas dépensées. Par exemple, les projets de construction de lignes de métro, ou d'extension de lignes existantes, ont dû être repoussés pour cause de difficultés de planification à Porto Alegre, Curitiba, Brasília et São Paulo. Dans certains cas, les retards s'expliquaient par un manque de précision des appels d'offres, ou par des changements dans les équipes municipales. En conséquence, il faudrait peut-être veiller tout particulièrement à améliorer les capacités administratives locales pour que davantage de projets d'infrastructures puissent se concrétiser.

Récemment, les autorités ont procédé à une simplification considérable des procédures relatives aux travaux publics, qui va probablement accélérer les procédures d'appels d'offres. Par ailleurs, elles ont décidé de faire une plus large place aux investisseurs privés, notamment par une extension massive des contrats de concession. Alors que le nombre des kilomètres de routes sous concession privée n'avait pratiquement pas augmenté depuis 2009, deux nouveaux appels d'offres ont été lancés en septembre 2013, inaugurant un ambitieux programme de contrats sous concession. Cela étant, des soumissions du secteur privé n'ont été reçues que pour l'un d'entre eux.

Dans le secteur portuaire, une nouvelle loi adoptée en juin 2013 semble à même de renforcer l'investissement. Il faudrait renouveler régulièrement les appels d'offres afin qu'il y ait davantage de concurrence dans le secteur, et les contrats devraient en outre préciser clairement les obligations du concessionnaire en matière d'investissement. Les monopoles sur les contrats de travail et les mesures de protection spéciales dont bénéficie la main-d'œuvre temporaire des ports devraient être éliminés afin d'aligner la réglementation et les coûts du travail portuaire sur les pratiques en vigueur dans le reste de l'économie. Un nouvel assouplissement des restrictions administratives dans les ports

et les aéroports réduirait la durée des rotations. Une initiative récente visant à favoriser l'ouverture 24 heures sur 24 des services de l'administration publique dans les ports constitue un pas dans la bonne direction.

Le coût élevé de l'électricité est un autre facteur qui pèse sur la productivité des entreprises brésiliennes. Dans le secteur industriel, les prix de l'électricité au Brésil sont supérieurs de plus de 50 % à la moyenne relevée par l'Agence internationale de l'énergie (AIE) pour 27 autres pays (2012). En 2012, le gouvernement est parvenu à réduire de 20 % en moyenne le coût de l'électricité en introduisant des réductions d'impôts et en offrant la possibilité d'un renouvellement anticipé des contrats de concession d'électricité en vigueur. À condition d'accepter des tarifs beaucoup plus bas, les concessionnaires actuels n'auraient pas à se soumettre à une nouvelle procédure d'appel d'offres à l'expiration de leur contrat. Au lieu de décider ainsi, de manière ponctuelle, de réduire la rente d'un certain montant qui risque d'être incompatible avec les investissements supplémentaires nécessaires, les autorités devraient continuer à tabler sur la mise en concurrence inhérente à tout processus d'adjudication normal. Tant que les objectifs d'investissement seront clairement énoncés dans les contrats de concession, des adjudications régulières permettront d'utiliser les informations fournies par les opérateurs privés sur la structure de leurs coûts pour déterminer des tarifs compatibles avec ces objectifs, tout en évitant des rentes excessives.

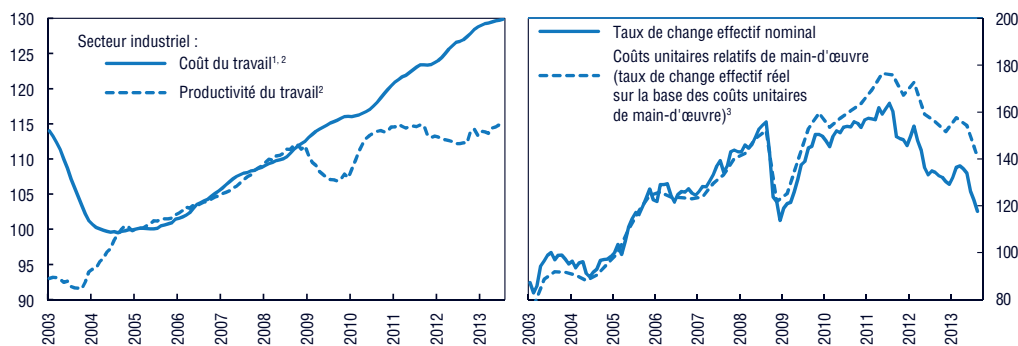
Les coûts de main-d'œuvre augmentent plus vite que la productivité

Depuis quelques années, les coûts réels de main-d'œuvre ne cessent d'augmenter dans l'industrie, à un rythme nettement plus élevé que la productivité du travail, dont la croissance a ralenti, en partie sous l'effet de facteurs conjoncturels (graphique 12, diagramme de gauche). Cette évolution s'est accompagnée d'une perte de compétitivité extérieure que l'évolution du taux de change nominal n'explique qu'en partie (graphique 12, diagramme de droite). Cette dégradation est désormais particulièrement marquée dans le secteur industriel, plus exposé à la concurrence étrangère que celui des services, et elle va de pair avec un redéploiement structurel progressif du premier vers le second.

Le salaire minimum fédéral est un des facteurs qui explique peut-être la dérive des coûts salariaux. Une analyse simple d'autorégression vectorielle met en évidence un lien de causalité significatif entre le salaire minimum et les salaires moyens mensuels. Exprimé en proportion du salaire médian, le salaire minimum fédéral est en effet supérieur de 69 % à celui de n'importe quel pays membre de l'OCDE ou appartenant aux BRIICS, à l'exception de la Turquie (OCDE, 2013c). Actuellement, les augmentations annuelles du salaire minimum fédéral sont automatiquement déterminées par la somme du taux d'inflation de l'année précédente et du taux de croissance moyen du PIB réel des deux années précédentes. À leur niveau, les États fédérés peuvent fixer un salaire minimum d'un montant supérieur au minimum fédéral, et contrairement à celui-ci, les minima salariaux des États n'ont aucune incidence budgétaire liée aux prestations sociales. Du fait de la formule d'indexation appliquée au niveau fédéral, la valeur réelle du salaire minimum a quasiment doublé au cours des dix dernières années (graphique 10). Laisser diminuer progressivement le salaire minimum par rapport au salaire médian contribuerait à améliorer la compétitivité internationale. À cette fin, la règle actuelle, qui doit arriver à expiration en 2015, pourrait être remplacée par une indexation des hausses annuelles du salaire minimum sur l'indice des prix à la consommation spécifique aux ménages à faible


Graphique 12. Salaires, productivité et coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre dans le secteur industriel

Indices de base 100 en janvier 2005



1. Salaires réels moyens mensuels dans le secteur industriel.
2. Moyennes mobiles sur 12 mois.
3. Les coûts unitaires de main-d'œuvre se rapportent au secteur industriel.

Source : Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), CEIC et OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924077>

revenu, augmenté d'une partie seulement des gains de productivité pendant un certain temps. Une telle règle préserverait le pouvoir d'achat des salariés qui perçoivent le salaire minimum, dans la mesure où elle se traduirait, certes, par une réduction des futures hausses réelles du salaire minimum, mais pas par leur élimination.

Une législation du travail particulièrement pesante, dont de nombreuses dispositions datent d'il y a plusieurs décennies, et l'incertitude qui entoure leur interprétation par les tribunaux du travail ajoutent encore aux coûts supportés par les entreprises. Certains aspects de cette législation font même obstacle à des accords mutuellement bénéfiques entre syndicats et employeurs sur des questions comme la répartition annuelle des jours de congé, conduisant souvent à des décalages entre la pratique et le droit. Dans la mesure où, en cas de conflit du travail, aucun règlement définitif ne peut intervenir en dehors des tribunaux, les procédures extrajudiciaires juridiquement contraignantes n'étant pas possibles, cette situation constitue un risque juridique pour les entreprises. On pourrait apporter un remède à cette incertitude en modernisant la législation du travail et en faisant une plus large place aux accords juridiquement contraignants susceptibles d'être signés au niveau de l'entreprise. Dans un premier temps, il conviendrait d'encourager l'ouverture d'un dialogue tripartite et de mettre en œuvre sans délai les améliorations décidées d'un commun accord par les syndicats et les employeurs.

Les marchés du crédit à long terme sont insuffisamment développés

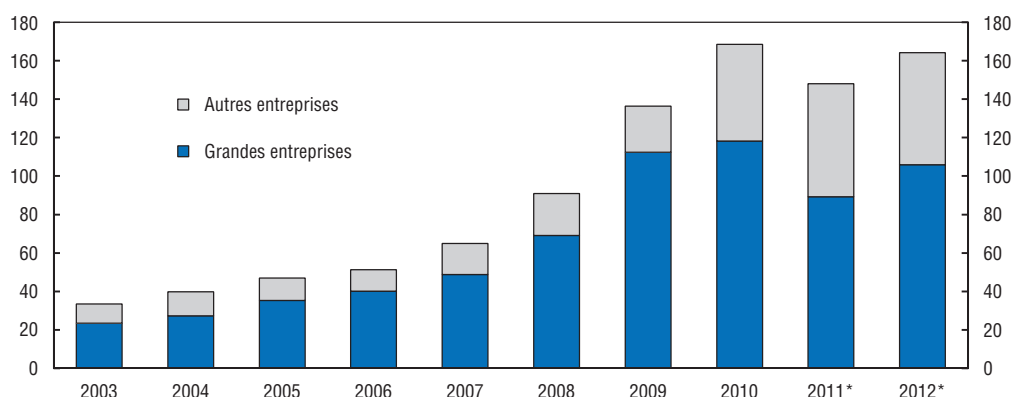
Malgré certains progrès, les entreprises brésiliennes qui empruntent restent confrontées à des contraintes de crédit et continuent d'acquiescer des taux élevés sur des prêts généralement de courte durée. Force est en particulier de constater que si de nombreux établissements publics et privés proposent des prêts bancaires à court terme, le segment du crédit à long terme est presque exclusivement desservi par la Banque nationale de développement économique et social (BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), qui bénéficie de financements aidés par l'État provenant de sources publiques et distribue des crédits à des taux inférieurs de plus de moitié au taux

à court terme du marché. La BNDES, créée à l'origine pour pallier une défaillance du marché dans la distribution de crédits à long terme, est financée grâce au Fonds de soutien aux travailleurs (FAT, *Fundo de Amparo ao Trabalhador*), dont elle reçoit une part fixe des cotisations, ainsi que de transferts directs du Trésor qui constituent depuis quelques années sa principale source de financement (graphique 7). Cependant, compte tenu du développement de l'économie, il n'est pas sûr que cette défaillance du marché soit toujours une réalité, surtout pour les grandes entreprises. En tout état de cause, étant donné le rôle prépondérant de la BNDES, qui se singularise par un encours de prêts représentant plus de 6 % du PIB et les financements à taux préférentiels auxquels elle a accès, les règles du jeu devront être harmonisées avant que des concurrents privés puissent pénétrer sur le marché.

Une grande partie des prêts de la BNDES sont octroyés à des grandes ou très grandes entreprises, qui sont peut-être les mieux placées pour emprunter auprès d'autres sources (graphique 13). En principe, le financement d'entreprises confrontées à des contraintes de crédit devrait être un moyen d'améliorer la productivité. D'après des travaux empiriques réalisés à partir de données recueillies au niveau des entreprises, les prêts de la BNDES peuvent avoir un effet positif sur la productivité, mais dans une partie seulement des entreprises qui bénéficient de ces concours (Coelho et De Negri, 2010 ; Lazzarini et al., 2011 ; Ottaviano et Souza, 2008 ; Pereira et Simões, 2010). On peut donc se demander si les entreprises qui bénéficient des crédits de la BNDES sont réellement celles qui en ont le plus besoin. Le développement des marchés financiers privés serait un excellent moyen d'atténuer les contraintes de crédit et d'améliorer la répartition du crédit dans l'économie.


Graphique 13. **Décaissements annuels de la BNDES**

En milliards BRL



Note : La définition des grandes entreprises varie selon les années. Pour la période 2003-2010, les grandes entreprises sont celles qui réalisent un chiffre d'affaires de plus de 60 millions BRL ; pour les années 2011 et 2012, celles qui réalisent un chiffre d'affaires de plus de 90 millions BRL.

Source : Banque nationale de développement économique et social (BNDES, *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924096>

Grâce à sa force de frappe financière, la BNDES est exceptionnellement bien placée pour appuyer le développement des marchés financiers ; elle a d'ailleurs déjà commencé à jouer un rôle important de teneur de marché pour la dette secondaire à long terme. On pourrait concentrer son portefeuille de prêts sur les domaines traditionnels du financement du développement comme les petites et moyennes entreprises (PME), les

infrastructures et l'innovation, où les défaillances du marché sont telles qu'elles entravent généralement le bon fonctionnement des mécanismes de crédit du secteur privé (OCDE, 2006, Wagenvoort et al., 2010). La BNDES a déjà pris des mesures en ce sens en accordant aux PME des garanties de prêt et en développant ses crédits aux petites et moyennes entreprises, dont la part dans son portefeuille de prêts est passée de 18 % en 2009 à 32 % en 2012, tandis que celle des crédits aux projets d'infrastructure s'est hissée de 31 % en 2010 à 45 % en 2012. Les nouvelles émissions d'obligations pour la construction d'infrastructures se développent peu à peu avec son aide : pour la période allant de 2013 à 2016, la BNDES prévoit de financer 44 % d'un investissement de l'ordre de 178 milliards BRL dans des projets d'infrastructure (estimations de la BNDES).

La mise en place de marchés privés du crédit à long terme passera par un certain nombre d'étapes. D'abord, pour attirer les prêteurs privés sur ce segment, il faudrait que les prêts consentis par la BNDES soient obligatoirement cofinancés par le secteur privé, comme c'est le cas par exemple pour les concours de la Banque publique d'investissement (BPI) en France. Ensuite, la BNDES devra faire de la place aux acteurs privés en réduisant son propre volume de prêts en dehors des domaines relevant du financement du développement mentionnés plus haut. Puisque les grandes entreprises sont celles qui auraient de toute façon le plus de chances d'être financées par les établissements privés, ce retrait ne devrait sans doute pas poser de problème. À terme, l'expansion des circuits financiers privés permettra d'éliminer progressivement toutes les aides financières, directes et indirectes, dont bénéficie la BNDES. Certains prêts aidés par l'État pourraient néanmoins demeurer nécessaires, par exemple au regard d'objectifs sociaux pour lesquels le marché est inopérant, mais ces aides financières devraient être explicites et accessibles à tous les établissements, et non plus réservées à la seule BNDES.

La réforme du système fiscal demeure une priorité

Le poids des prélèvements fiscaux au Brésil, qui représentent 37 % du PIB, est comparable à ce que l'on observe dans de nombreuses économies développées, mais élevé par rapport à d'autres économies émergentes. En outre, le respect de la législation fiscale a un coût extrêmement élevé pour le contribuable brésilien et, bien qu'il ne soit guère possible d'alléger la pression fiscale globale sans tailler dans les dépenses publiques, on diminuerait sensiblement le poids que la fiscalité fait peser sur la productivité et la compétitivité en réduisant le coût de la discipline fiscale et en recourant à des impôts moins générateurs de distorsions.

La fragmentation de la fiscalité indirecte, qui comporte pas moins de six impôts différents, est une des principales raisons qui expliquent le niveau élevé des coûts de mise en conformité avec la législation (voir le chapitre consacré à la réforme de la fiscalité dans l'*Étude économique de l'OCDE sur le Brésil* de 2009). Le plus important de ces instruments est la taxe sur les échanges de biens et de services (ICMS, *Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços*), pour laquelle chaque État applique sa propre réglementation. Étant donné que l'ICMS se fonde sur la règle d'origine mais que les taux applicables dépendent également de la destination, les entreprises sont tenues de se conformer au total à 27 réglementations différentes. D'autre part, l'application en cascade de nombreux impôts indirects donne lieu à des taux effectifs particulièrement élevés. Les efforts entrepris récemment par les autorités pour harmoniser le système de l'ICMS ont permis certains progrès, notamment en ce qui concerne la taxation indirecte des importations, mais l'unification du régime de

taxe sur la valeur ajoutée (TVA) reste la priorité numéro un dans le domaine de la fiscalité. Une telle réforme réduirait le poids de l'impôt sans pour autant diminuer les recettes fiscales.

Une nouvelle contribution de sécurité sociale prélevée sur les revenus des entreprises (assimilable à une taxe sur le chiffre d'affaires) a récemment vu le jour après la suppression des cotisations sociales sur les salaires dans certains secteurs. Ses taux sont sectoriels et tous les secteurs ne sont pas concernés par la réforme récente. À 34 %, le taux légal de l'impôt sur les sociétés est déjà nettement supérieur à la moyenne actuelle des pays de l'OCDE, qui est de 25 %. Les contributions supplémentaires prélevées sur le chiffre d'affaires vont réduire encore le rendement des investissements, raison pour laquelle elles devraient être reconsidérées. De plus, comme le fait de taxer le chiffre d'affaires plutôt que les bénéfices des entreprises ne permet pas de déduire les dépenses, elles ne peuvent qu'accentuer les distorsions induites par la fiscalité des sociétés, en modifiant l'organisation de la chaîne de valeur dans le sens d'une intégration verticale plus poussée. Au niveau mondial, la tendance est plutôt à la fragmentation des chaînes de valeur, dont l'organisation transcende maintenant souvent les frontières nationales, selon un processus auquel le Brésil a jusqu'ici peu participé.

Qui plus est, d'après des données recueillies dans les pays de l'OCDE, l'imposition du travail semble être associée à des taux de croissance plus élevés que les impôts frappant les sociétés (Arnold et al., 2011). L'une des raisons qui ont conduit les autorités à supprimer les cotisations sociales sur les salaires était la volonté d'alléger la charge fiscale supportée par les entreprises, mais cet objectif risque de ne pas se matérialiser si les allègements prévus sont annulés par des hausses de salaires, ce qui est concevable dans le contexte actuel de plein emploi. Les autorités devraient envisager de rétablir les cotisations sociales sur les salaires dans tous les secteurs, ou bien de lever des impôts moins générateurs de distorsions, tels qu'une taxe judicieusement conçue sur la consommation ou des impôts immobiliers.

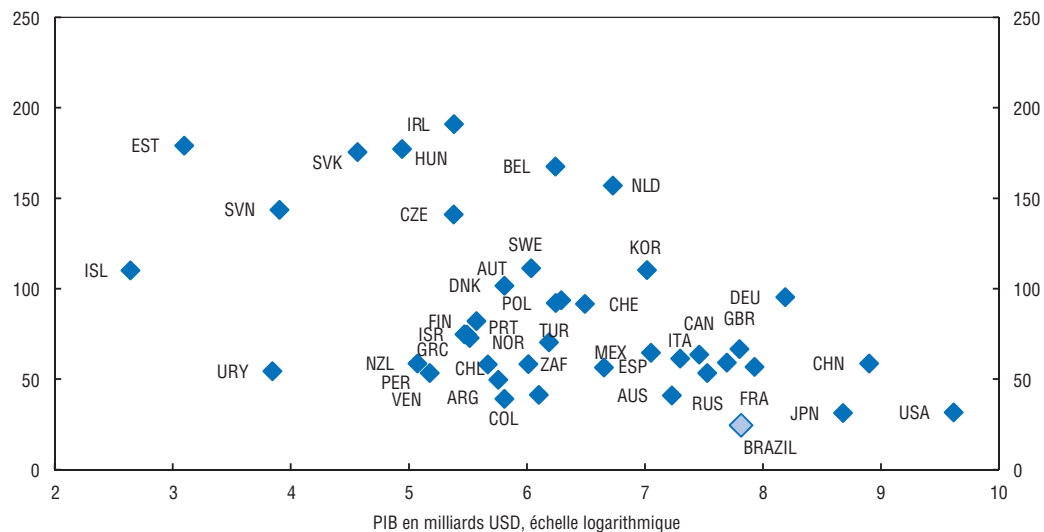
Bien qu'il existe différentes méthodes de mesure des charges administratives, les indicateurs de l'enquête *Doing Business* de la Banque mondiale, qui sont largement utilisés, laissent à penser que ces charges sont lourdes au Brésil (Banque mondiale, 2012a). Selon cette source, il faut 13 procédures et 119 jours pour créer une entreprise au Brésil, alors que les démarches sont plus réduites et prennent moins de 14 jours au Chili, en Colombie et au Mexique. Le Brésil fait également pâle figure à côté des autres pays en ce qui concerne l'obtention des permis de construire, le transfert de propriété, l'exécution des contrats et le règlement de l'insolvabilité. On pourrait simplifier les formalités administratives en appliquant la règle du consentement tacite dans la plupart des cas, sauf s'il existe des motifs de préoccupation majeurs concernant la sécurité ou l'environnement. Cette règle a été récemment mise en place au Portugal dans certains domaines, avec succès. Selon ce principe, une autorisation peut être considérée comme accordée dès lors que la demande en a été notifiée aux autorités et que celles-ci n'y ont pas répondu de façon négative dans un délai donné.

Les politiques commerciale et industrielle devraient mettre l'accent sur la concurrence et la croissance de la productivité


L'ouverture de l'économie brésilienne au commerce international est assez faible. Les importations et les exportations ne représentent ensemble qu'un quart du PIB environ, soit bien moins que dans des pays de taille comparable (graphique 14), même si cette

Graphique 14. Ouverture commerciale et taille de l'économie dans une perspective internationale

Somme des exportations et des importations en pourcentage du PIB mise en regard du PIB nominal en USD, 2011



Source : Banque mondiale (2013a).

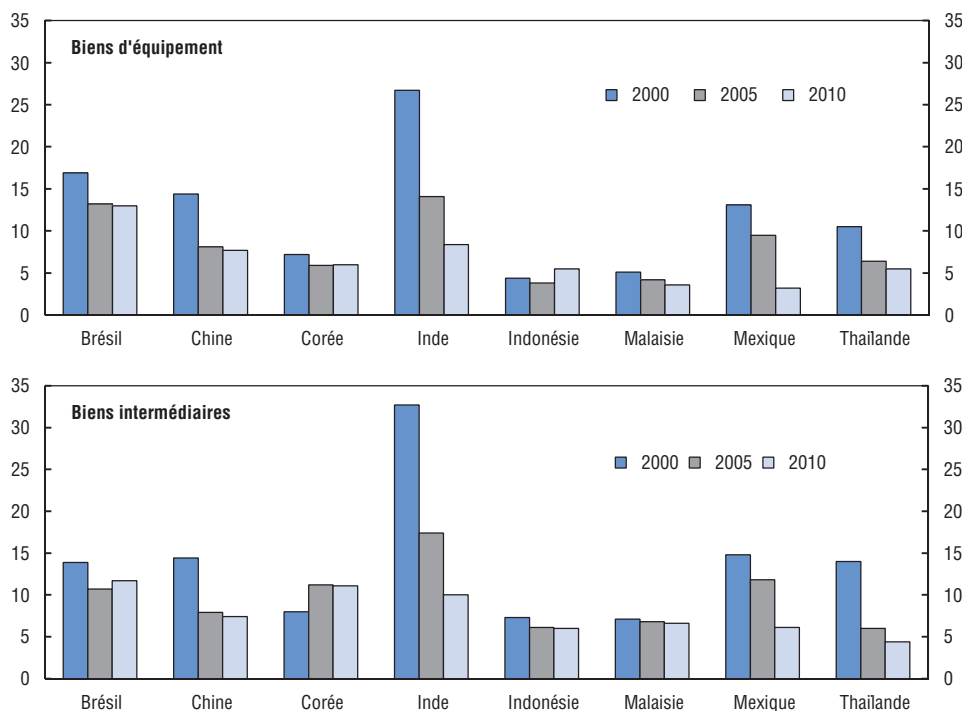
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924115>

comparaison ne tient pas compte des différences d'éloignement géographique et d'autres facteurs variant selon les pays. Le Brésil est également moins intégré dans les chaînes de valeur mondiales que beaucoup d'autres pays, comme en témoignent la faible part des produits intermédiaires importés (14 %) et le faible contenu en importations des biens exportés (10 %) qui caractérisent son économie.


Malgré des progrès dans la libéralisation des échanges, les producteurs brésiliens sont davantage protégés de la concurrence étrangère que leurs homologues de bien d'autres pays (graphique 15). Un niveau élevé de protection tarifaire réduit les pressions concurrentielles qui pousseraient les entreprises à s'aligner sur les meilleures pratiques au niveau mondial, et pénalise les secteurs en aval qui utilisent les produits intermédiaires ou les biens d'équipement taxés. D'autres pays d'Amérique latine, comme le Chili, la Colombie, le Mexique et le Pérou se sont activement employés à promouvoir l'intégration avec de grands marchés comme ceux du Japon, de la Chine et des États-Unis, en signant des accords bilatéraux. Cela étant, le Brésil a conclu des accords de libre-échange avec la quasi-totalité des pays d'Amérique du Sud. Un régime d'exonération de droits de douane a été mis en place pour les biens d'équipement, mais il s'applique uniquement s'il n'existe pas de produit national équivalent, et le Brésil possède dans ce domaine une industrie bien développée. Les droits de douane ont été récemment augmentés pour une série de 100 produits, et un impôt sur la consommation frappant les automobiles importées a été relevé. Ces hausses devraient être annulées, comme cela vient d'être annoncé pour les 100 produits concernés, et il conviendrait également de réduire le niveau général de protection.

Aux mesures de protection aux frontières s'ajoutent en outre des restrictions concernant la composante locale des projets financés sur fonds publics. Pour les projets de transport urbain sélectionnés dans le cadre de la deuxième phase du Programme d'accélération de la croissance (PAC2), par exemple, 80 % des produits manufacturés et des

Graphique 15. **Niveaux de protection douanière**
En pourcentage



Source : Baumann et Kume (2013).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924134>

services d'ingénierie (à certaines exceptions près) figurant sur une liste doivent être d'origine nationale, ce qui peut alourdir le coût des investissements dans les transports urbains. Pour d'autres marchés publics, l'approvisionnement local est obligatoire dans certains secteurs après réalisation d'une analyse coûts-avantages, même si son coût est plus élevé, et la loi qui impose cette obligation prévoit que la différence de coût peut aller jusqu'à 25 % si le potentiel de développement technologique est jugé élevé. Il existe également des restrictions en matière de contenu local dans le secteur des équipements de télécommunications, et la BNDES assortit ses prêts de conditions relatives au contenu local pour les biens d'équipement. Les exonérations d'impôts indirects sont un autre outil utilisé pour conférer un avantage concurrentiel à la production locale, par exemple dans le cas des smartphones ou des tablettes informatiques, lorsque l'objectif est de favoriser le développement d'une industrie nationale dans un secteur où la concurrence internationale est très forte. Les mesures horizontales visant à rendre les producteurs locaux plus compétitifs en termes de coûts devraient être préférées à des mesures de protection commerciale, même temporaires, qui nuisent à la compétitivité de l'économie brésilienne.

Mieux utiliser les ressources environnementales

Si la préservation du patrimoine d'un pays est un indicateur essentiel de durabilité, les progrès accomplis par le Brésil à cet égard sont remarquables. Calculée à partir de la mesure standard de l'épargne brute tirée de la comptabilité nationale, l'épargne nette ajustée tient compte de la consommation de capital fixe, des dépenses d'éducation, de la diminution des ressources naturelles (énergie, minerais, forêts) et des dommages causés par le dioxyde de carbone (CO₂) et les émissions de particules (Banque mondiale, 2013b).

Encadré 2. Principales recommandations visant à améliorer la productivité et la compétitivité-coûts

Infrastructures

- Faire avancer comme prévu les projets d'infrastructures et de concessions.
- Renforcer les capacités des administrations infranationales et leurs incitations à exécuter les projets d'infrastructure sans retards inutiles.
- Appliquer le plan de modernisation du secteur portuaire en procédant notamment de façon régulière à des adjudications de concessions sans renouvellement automatique. Mettre fin au monopole actuel sur les contrats de travail de la main-d'œuvre portuaire temporaire.

Marchés du travail

- Afin de préserver le pouvoir d'achat du salaire minimum tout en le laissant diminuer progressivement par rapport au salaire médian, indexer pendant un certain temps les hausses annuelles du salaire minimum sur l'indice des prix à la consommation spécifique aux ménages à faible revenu augmenté d'une partie seulement des gains de productivité, en remplacement de la règle actuelle.
- Moderniser la législation du travail et autoriser la conclusion d'accords juridiquement contraignants entre employeurs et salariés au niveau de l'entreprise.

Fiscalité

- Poursuivre les efforts d'unification des impôts indirects en vue d'instaurer une seule taxe sur la valeur ajoutée.
- Réduire la part des impôts et des contributions prélevés sur le chiffre d'affaires et compenser le manque-à-gagner fiscal en rétablissant les cotisations sociales sur les salaires ou en levant d'autres impôts moins générateurs de distorsions, tels qu'une taxe judicieusement conçue sur la consommation ou des impôts immobiliers.

Charges administratives

- Réduire les charges administratives supportées par les entreprises, en particulier pour ce qui est de la création d'entreprise et de l'exécution des contrats. Adopter le principe du consentement tacite chaque fois que possible pour l'octroi des autorisations.

Marchés de capitaux

- Continuer à suivre de près l'évolution du crédit à la consommation et du secteur du logement.
- Supprimer progressivement les aides financières destinées à la Banque nationale de développement économique et social (BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) et recentrer les prêts de cet établissement sur le financement des infrastructures, des petites et moyennes entreprises et de l'innovation. Dans l'intervalle, poursuivre les efforts déployés pour favoriser le développement des marchés de capitaux à long terme privés, notamment en assortissant les prêts de la BNDES d'une obligation de cofinancement par le secteur privé.

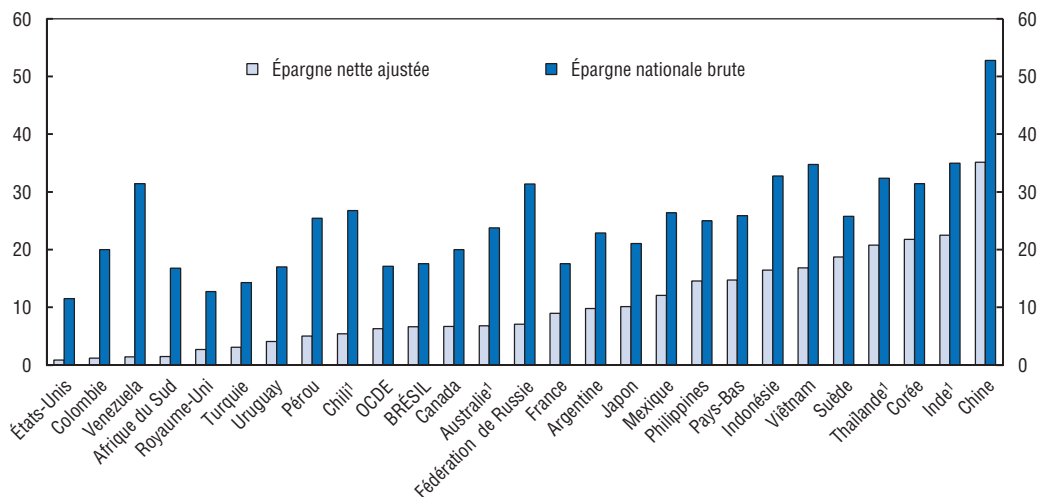
Politique tarifaire et politique industrielle

- Réduire la protection tarifaire et améliorer la prévisibilité des politiques commerciales en évitant les ajustements à court terme des droits de douane.
- Supprimer progressivement les obligations relatives au contenu local dans les projets financés sur fonds publics, notamment les projets d'infrastructure et les projets d'investissement financés par la BNDES. Éliminer les aides ciblées sur des secteurs spécifiques et utiliser des mesures horizontales pour soutenir les performances de l'industrie.

Une fois ces ajustements effectués, l'épargne nette obtenue dans le cas du Brésil se situe à un niveau proche de la moyenne de l'OCDE, mais qui reste néanmoins bas par comparaison avec de nombreux autres pays, dont certaines grandes économies de marché émergentes (graphique 16).


Graphique 16. **Épargne nette ajustée**

Sélection de pays, en pourcentage du revenu national brut (RNB), 2011



1. Données de 2010.

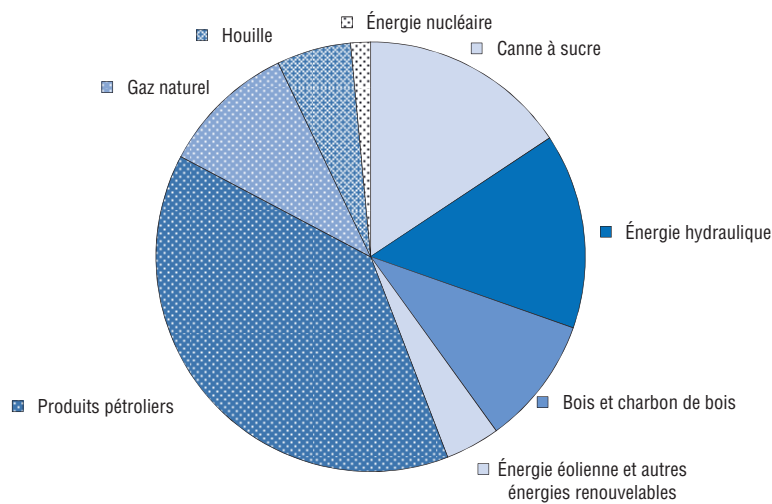
Source : Banque mondiale (2013b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924153>


À 44 % de l'approvisionnement total en énergie primaire du pays, la part des énergies renouvelables au Brésil est l'une des plus importantes au monde, loin devant la moyenne de 8,6 % de la zone OCDE. Cette performance extraordinaire tient pour beaucoup à deux facteurs : l'utilisation généralisée de l'éthanol comme carburant automobile et la forte composante hydroélectrique dans le parc de production (graphique 17). De plus, l'impact environnemental des centrales hydrauliques, qui fournissent 75 % de l'électricité produite au Brésil, s'est considérablement amélioré. À la différence de certaines des premières usines, qui ont entraîné un net accroissement des émissions de gaz à effet de serre par rapport à leur production en rendant nécessaire l'immersion de vastes étendues de forêt, les nouvelles centrales au fil de l'eau se contentent en effet désormais d'exploiter le courant naturel de l'eau pour faire tourner les turbines et sont donc beaucoup moins polluantes, même si elles produisent moins d'électricité.

En dépit de ces résultats, le secteur de l'éthanol a subi le contrecoup de la hausse des cours du sucre et des décisions prises en matière de tarifs par la compagnie pétrolière à capitaux majoritairement publics *Petrobras*, qui ont maintenu le prix de l'essence à la pompe en dessous du coût du pétrole importé. Bien que l'ajustement échelonné des prix ait été conçu à l'origine pour contrer la volatilité des cours du pétrole, libellés en dollars, l'absence de tout ajustement à la hausse pendant des mois a abouti dans les faits à subventionner les combustibles fossiles. Non seulement ces mesures pèsent sur l'investissement dans le secteur de l'éthanol, mais elles vont en outre à l'encontre des incitations fiscales mises en place précédemment pour promouvoir les véhicules pouvant fonctionner à l'essence ou à l'éthanol. Ce soutien des prix des combustibles fossiles a

Graphique 17. Sources d'énergie électrique au Brésil



Source : Bilan énergétique national (Balanço energético nacional).

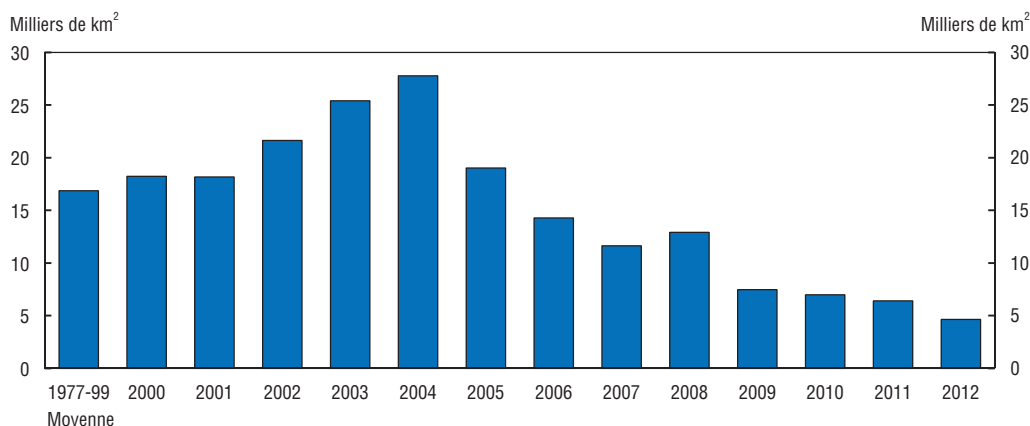
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924172>

récemment augmenté sous l'effet de la dépréciation du real et de la hausse des prix des importations.

L'éolien est une autre source d'énergie prometteuse : la puissance éolienne installée est passée de 600 MW en 2009 à 2.5 GW en 2012, soit 2 % de la puissance installée totale. La desserte par le réseau électrique étant insuffisante, surtout dans la région du nord-est où les vents sont très forts, une partie des installations représentant une puissance de 600 MW ne sont toujours pas raccordées au réseau national et n'ont pas été mises en service. Il est donc urgent d'investir dans le réseau électrique national pour pouvoir exploiter ce potentiel inutilisé.

Le rythme de la déforestation s'est toutefois considérablement ralenti ces dernières années (graphique 18), grâce à des contrôles plus efficaces pour combattre les coupes illégales, ainsi qu'à des mesures incitatives consistant à offrir des compensations aux propriétaires qui préservent la forêt. Quoiqu'il en soit, au rythme actuel, il ne faudrait pas plus de six ans pour que des forêts de la taille de la Belgique ou de l'État d'Alagoas (environ 30 000 km²) soient encore rayées de la carte au Brésil. Au cours des vingt dernières années, 582 000 km² de forêts ont été détruits au Brésil. Actuellement, les forêts couvrent 5 098 035 km², soit 61 % du territoire national, ce qui représente l'une des couvertures forestières les plus étendues au monde, et en valeur absolue, le Brésil possède la deuxième surface forestière du monde. Les progrès réalisés dans la lutte contre la déforestation ont été inégaux et les taux de déforestation ont augmenté dans trois des neuf États de la région amazonienne. Un nouveau code forestier a été adopté en 2012. Certains de ses éléments ont été critiqués, notamment par le ministre de l'Environnement, comme étant trop indulgents à l'égard des intérêts commerciaux et moins protecteurs que le précédent code datant de 1965. Néanmoins, étant donné que ce dernier n'a guère été appliqué, alors que les autorités ont redoublé d'efforts pour faire respecter le nouveau code, il est permis de penser que le niveau effectif de protection de la forêt va augmenter. Dans ce contexte, l'application rigoureuse du nouveau code forestier et le développement des mesures incitatives revêtiront une importance cruciale pour une nouvelle réduction des taux de déforestation.

Graphique 18. La déforestation s'est ralentie



Source : Ministère de l'Environnement.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924191>

Le Brésil se classe au cinquième rang mondial pour ce qui est des émissions globales annuelles de gaz à effet de serre, avec 4.5 % du volume total. Cependant, si l'on raisonne en termes d'émissions par habitant, le Brésil est le 51^e émetteur au monde (en tenant compte des émissions liées au changement d'affectation des terres et à la foresterie), avec environ 11 tonnes d'équivalent CO₂ par an (Institut mondial des ressources naturelles, 2013). Les émissions de CO₂ du Brésil se sont accrues de 2.1 % par an au cours des dix dernières années. C'est dans le secteur des transports qu'elles ont connu leur plus forte hausse, donnant à penser qu'il faudrait faire une plus large place au rail, surtout pour le transport de marchandises. En outre, l'intention dévoilée récemment de réduire la taxe sur le kérosène pour les vols intérieurs serait de nature à aggraver l'empreinte écologique des transports, puisque l'avion est le plus pollueur des moyens de déplacement. Étant donné que la déforestation a pour effet de libérer le carbone stocké dans les plantes et dans les sols, son ralentissement contribuerait aussi à la réduction des émissions de CO₂. L'objectif de réduction des émissions de 36-39 % à l'horizon 2020, par rapport au statu quo, que le Brésil s'est fixé de son propre chef en 2009, sera vraisemblablement atteint en grande partie grâce à l'efficacité des efforts de lutte contre la déforestation.

Encadré 3. Principale recommandations pour une utilisation responsable des ressources

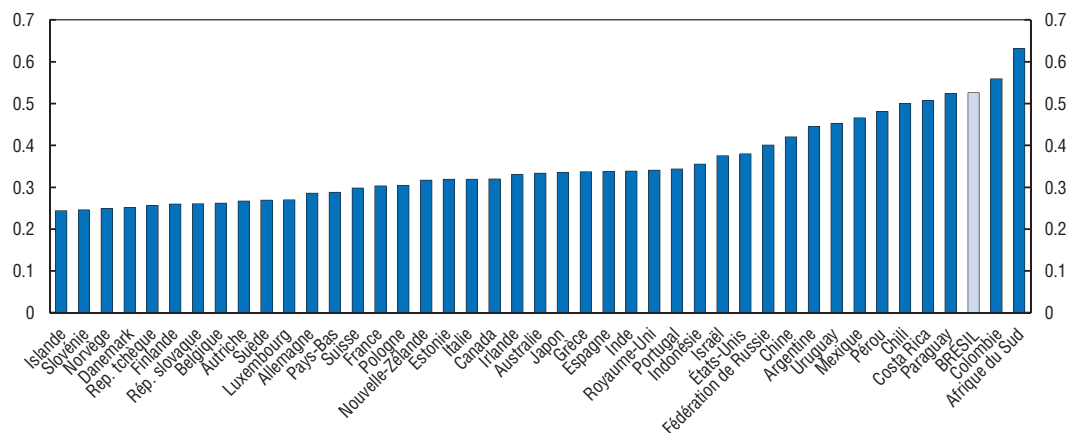
- Supprimer les le soutien implicite des prix des combustibles fossiles en ajustant les prix de l'essence en fonction des coûts d'importation, notamment afin de promouvoir l'utilisation de l'éthanol.
- Continuer à développer le réseau électrique national pour y intégrer les sources d'énergie renouvelables, en particulier les installations éoliennes existantes.
- Appliquer avec rigueur le nouveau code forestier et renforcer les mesures incitatives, telles que les compensations offertes pour la préservation des forêts, afin de ralentir encore la déforestation.
- S'abstenir de réduire la taxe sur le kérosène pour les vols intérieurs.

Entretien de la dynamique de réduction des inégalités et de la pauvreté

Le Brésil a fait de remarquables progrès sur le plan social. Certes, les inégalités de revenus y sont encore fortes dans une optique internationale, mais elles ont considérablement diminué au cours des vingt dernières années, tout comme la pauvreté (graphique 19 et graphique 20). Le niveau de pauvreté reste plus élevé que dans un certain nombre d'autres pays d'Amérique latine, mais il est bien plus bas que dans plusieurs pays asiatiques (graphique 21). La vigueur de la croissance économique explique près de la moitié de ce résultat, mais, pour le reste, les politiques sociales ont permis à de nombreux ménages d'échapper à la pauvreté. La réduction de la pauvreté et la hausse rapide des revenus dans la partie inférieure de la distribution sont allées de pair avec l'émergence d'une nouvelle classe moyenne brésilienne : on estime que 40 millions de personnes jouissent désormais du même niveau de revenu que celui des ménages de la classe moyenne dans les pays de l'OCDE.


Graphique 19. **Inégalités de revenu à l'échelle internationale**

Coefficient de Gini, dernière année connue



Note : La dernière année connue est 2010 pour la plupart des pays.

Source : Base de données de l'OCDE sur les inégalités et Banque mondiale (2013a) pour les pays non membres de l'OCDE : Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Chine, Colombie, Costa Rica, Fédération de Russie, Indonésie, Inde, Paraguay, Pérou, Uruguay. Pour le Brésil, les données sont tirées d'IPEA (2013) et se rapportent à 2012.

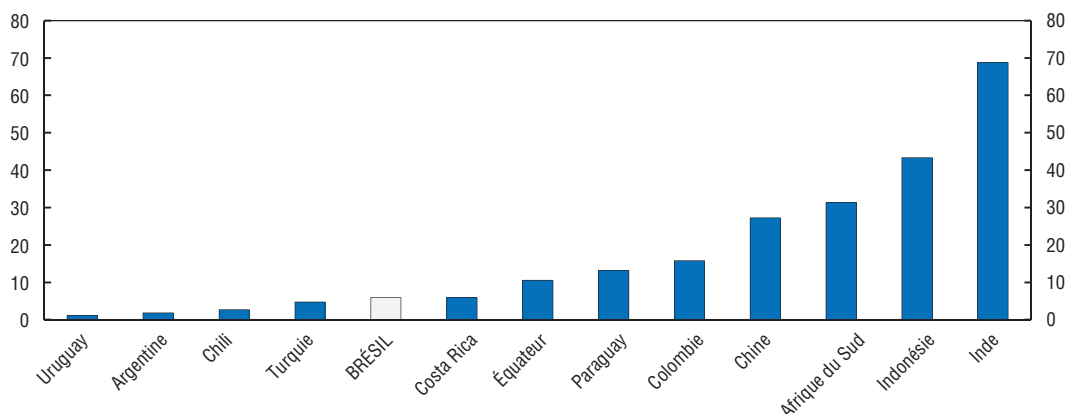
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924210>

La stratégie qui a contribué avec succès à ce progrès social repose sur deux piliers : amélioration de l'accès à l'éducation et accroissement des transferts sociaux. La moitié environ de la redistribution des revenus provient de la variation des revenus du travail (Barros et al., 2010), liée essentiellement au fait que l'élévation du niveau de formation et l'augmentation de l'offre de travail qualifié qui en a résulté ont fait baisser la prime salariale liée aux compétences. L'autre moitié est imputable aux revenus non salariaux, c'est-à-dire essentiellement aux pensions de retraite et aux transferts monétaires conditionnels. L'éducation et les transferts resteront des éléments déterminants du progrès social à l'avenir.

Une main-d'œuvre plus qualifiée

Le niveau d'instruction s'est élevé au Brésil, surtout parmi les jeunes et les personnes d'origine modeste, et l'amélioration des compétences se reflète dans les résultats obtenus par les élèves brésiliens aux tests du Programme international pour le suivi des acquis des

Graphique 20. **Taux de pauvreté, par comparaison avec d'autres pays**
Pourcentage de la population ayant un revenu par habitant inférieur à 1.25 USD par jour

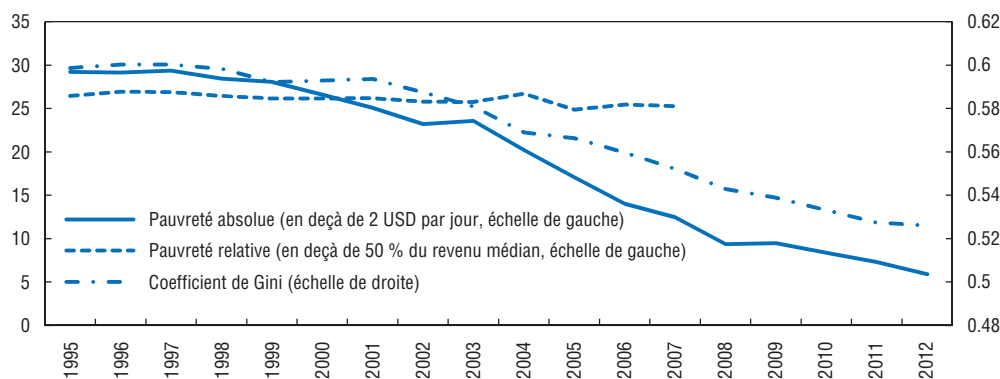


Note : La dernière année connue est 2012 pour le Brésil, et 2009, 2010 ou 2011 pour les autres pays.

Source : Banque mondiale (2013a) et Institut de recherche économique appliquée (IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932924229>

Graphique 21. **Évolution de la pauvreté et des inégalités dans le temps**



Source : Institut de recherche économique appliquée (IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

Comment lire ce graphique : la pauvreté absolue correspond au pourcentage de la population dont le revenu par habitant est inférieur à 2 USD par jour, conformément à la définition retenue dans les Objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies. La pauvreté relative correspond au pourcentage de la population dont le revenu par habitant est inférieur à 50 % du revenu médian. Le coefficient de Gini mesure l'inégalité de la distribution des revenus sur une échelle de 0 à 1, par ordre croissant d'inégalité.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932924248>

élèves (PISA) mis en place par l'OCDE (OCDE, 2012), malgré le fait que davantage d'élèves issus de milieux défavorisés aient participé à l'étude. Cela étant, le niveau de capital humain du Brésil est encore loin d'atteindre la moyenne des pays de l'OCDE, surtout au niveau du second cycle de l'enseignement secondaire et dans l'enseignement supérieur. La forte proportion de jeunes qui abandonnent leurs études accentue les inégalités.

Le développement de l'éducation préscolaire pourrait améliorer les résultats éducatifs. En règle générale, la préscolarisation est en effet très bénéfique pour les compétences des élèves : on sait par exemple qu'en matière de lecture, elle est plus efficace qu'une année d'école supplémentaire (OCDE, 2012). Au Brésil, 55 % des enfants de 4 ans sont préscolarisés, alors que la proportion est de 79 % en moyenne dans la zone de l'OCDE et qu'elle atteint même près de 100 % dans un certain nombre de pays (Belgique,

Espagne, France, Mexique, Pays-Bas). Le programme *ProInfancia* mis en place par les pouvoirs publics pour améliorer les services de garde et de préscolarisation des jeunes enfants est maintenant entré dans sa deuxième phase et devrait être poursuivi. De plus, la construction de structures de préscolarisation est un des volets du programme d'infrastructures PAC2. Dans l'enseignement de base, les actions de soutien scolaire sont également importantes pour aider les élèves en difficulté à ne pas décrocher. De même, au niveau du secondaire, les dispositifs de détection précoce et de suivi individuel dans le cadre de classes de soutien doivent être maintenus en place afin de réduire les taux d'abandon.

Des progrès notables ont été réalisés dans le domaine de la formation professionnelle, où les taux de scolarisation ont plus que doublé depuis 10 ans, même s'ils restent inférieurs à la moyenne des pays de l'OCDE. Le programme fédéral *Pronatec*, lancé en 2011, a pour but d'étendre le réseau national d'établissements d'enseignement technique, d'offrir des places de formation gratuites aux jeunes issus de milieux défavorisés et de leur fournir un soutien financier sous forme de prêts et de bourses. Ces initiatives prometteuses mériteraient d'être appuyées par des moyens supplémentaires. Pour développer l'apprentissage, le Brésil pourrait créer de meilleures synergies entre le service national de l'emploi (SINE) et le système d'apprentissage (SENAI). Les expériences réussies de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse offrent certaines pistes dans ce domaine. Les données montrent que l'apprentissage peut grandement faciliter le passage de l'école à la vie active, que son rendement individuel est élevé et qu'il améliore les perspectives d'emploi.

Si l'accès à l'éducation s'est énormément amélioré ces dernières années, la qualité de l'enseignement, elle, n'a pas suivi le mouvement. La qualité des établissements publics d'enseignement secondaire tend à être inférieure à celle des établissements privés, si bien que les élèves diplômés des seconds accèdent plus facilement à un enseignement supérieur public de qualité. Les problèmes de qualité sont en partie liés à la courte durée de la journée d'école. La proportion d'enfants scolarisés à plein temps est encore faible, car la pénurie d'équipements oblige les écoles à organiser jusqu'à trois classes par jour. La scolarisation à temps complet de tous les enfants exigerait davantage d'infrastructures scolaires (Banque mondiale, 2012b). La construction d'écoles dans les régions où l'on observe des pénuries est donc une priorité. Quant à la qualité des enseignants, on pourrait l'améliorer en continu en développant la formation en cours d'emploi et en récompensant mieux les performances qu'à présent. Les nouveaux mécanismes d'incitation mis en place par l'administration fédérale à l'intention des enseignants témoignent d'un effort qui devrait être poursuivi et renforcé. Une meilleure adéquation entre le contenu des programmes et les besoins des étudiants et des employeurs pourrait également améliorer la qualité de l'enseignement.

Les transferts sociaux

Les transferts sociaux sont le deuxième pilier du progrès social au Brésil. À cet égard, le dispositif de transferts monétaires conditionnels connu sous le nom de *Bolsa Família*, qui fait désormais partie d'un programme de plus grande ampleur intitulé *Brasil Sem Miséria* (Éradiquer la misère au Brésil), revêt une importance particulière. À partir d'un recensement assez complet de tous les ménages pauvres du pays et de leurs conditions de vie, le dispositif *Bolsa Família* s'est révélé très efficace et bien ciblé pour réduire la pauvreté, et n'a eu quasiment aucune retombée négative. En subordonnant les prestations à

l'assiduité scolaire des enfants et à des contrôles médicaux, il jette aussi les bases qui permettraient aux familles de sortir un jour de la pauvreté. Les autorités devraient envisager d'améliorer les conditions de vie des ménages pauvres en relevant le montant des prestations versées dans le cadre du programme *Bolsa Familia*, dont le coût est actuellement inférieur à 1 % du PIB. L'intégration de tous les programmes sociaux en vigueur au sein d'un réseau de centres locaux d'aide sociale permettrait peut-être de toucher davantage de ménages pauvres, qui ne sont pas toujours au courant de leur existence. En outre, l'offre de programmes complémentaires pourrait améliorer les perspectives des bénéficiaires de trouver d'autres sources de revenu que *Bolsa Familia*, et de quitter ainsi ce dispositif.

Les pensions de vieillesse ont également contribué à réduire les inégalités et la pauvreté. Dans le même temps, la règle automatique suivant laquelle les pensions ne peuvent pas être inférieures au salaire minimum – évoquée plus haut – a contribué à rendre le système de retraite de plus en plus coûteux. Dans la mesure où le salaire minimum est déjà largement supérieur au seuil de pauvreté, ce n'est pas pour lutter contre celle-ci qu'il faut continuer à laisser la pension minimum augmenter rapidement. En revanche, le relèvement du niveau des prestations *Bolsa Familia* aurait des retombées bénéfiques pour les enfants et pour les jeunes, dont les taux de pauvreté sont nettement supérieurs à la moyenne nationale. De nouvelles hausses des pensions permettraient certes de faire reculer les inégalités, mais cela serait relativement inefficace puisque, d'après les estimations, une augmentation marginale des prestations *Bolsa Familia* a un effet beaucoup plus important sur les inégalités qu'une augmentation des pensions (IPEA, 2012). Suivant la règle automatique qui prévaut aujourd'hui, l'intégralité des gains de productivité réalisés par la génération active actuelle est répercutée sur les retraités. Une règle différente qui consisterait à ne répercuter qu'une partie de ces gains de productivité sur les retraités, tout en garantissant que le pouvoir d'achat des pensions continue d'augmenter, n'aggraverait pas la pauvreté, mais elle pourrait exacerber les inégalités de revenus à court terme. Néanmoins, si une partie des économies résultant de l'instauration d'une telle règle était affectée au programme *Bolsa Familia* de manière à relever le niveau des prestations versées et, partant, des revenus minimums, conformément aux recommandations formulées dans cette *Étude*, il ne fait guère de doute que les inégalités diminueraient.

Le système fiscal

S'il semble que les transferts sociaux et les prestations de services publics constituent les moyens les plus efficaces de réduire les inégalités, le système fiscal peut aussi contribuer à la réalisation d'objectifs redistributifs, même si un renforcement de la progressivité des impôts peut avoir pour contrepartie des pertes éventuelles d'efficacité économique. Au Brésil, les impôts sur le revenu des personnes physiques et les cotisations salariales de sécurité sociale se caractérisent par une faible progressivité. Ainsi, si l'on compare le coïncidence fiscale sur le travail de deux célibataires rémunérés respectivement à hauteur de 67 % et de 167 % du salaire moyen, on s'aperçoit que ce coïncidence fiscale n'augmente que d'un dixième dans le cas du Brésil, contre un quart en moyenne dans les pays de l'OCDE (Gandullia et al., 2012). Les cotisations de sécurité sociale sont actuellement plafonnées à environ deux fois le salaire moyen, ce qui réduit encore la progressivité du système de prélèvements.

En revanche, si elles accentuent la progressivité, certaines exonérations dont bénéficient les ménages à faible revenu, telle que l'exemption de certains impôts indirects instituée récemment sur les aliments de base et les cosmétiques, risquent d'entraîner des déperditions importantes dans la mesure où la dépense fiscale correspondante profite dans une large mesure aux ménages à haut revenu. Si l'objectif est d'aider les ménages les plus pauvres, il serait plus efficace d'utiliser les recettes fiscales actuellement perdues à cause de ces exonérations pour augmenter les transferts versés dans le cadre des programmes sociaux tels que *Bolsa Familia*.

Encadré 4. Principales recommandations en vue d'améliorer la répartition des revenus et de réduire la pauvreté

Éducation

- Développer l'éducation préscolaire, les dispositifs de détection précoce et les classes de soutien pour réduire les taux d'abandon et de redoublement dans l'enseignement secondaire.
- Continuer à développer la formation en cours d'emploi des enseignants et renforcer les mesures d'incitation qui récompensent les bons résultats.
- Assurer la scolarisation à temps plein des enfants dans l'ensemble du pays et construire des écoles là où il en manque.
- Continuer à développer la formation professionnelle et l'apprentissage, notamment en consacrant davantage de ressources au programme *Pronatec*.

Transferts sociaux

- Augmenter les ressources affectées au dispositif *Bolsa Familia* et à d'autres composantes du programme *Brasil sem Miséria*. Revaloriser les prestations versées dans le cadre de *Bolsa Familia*.

Fiscalité

- Renforcer la progressivité de la fiscalité des revenus du travail, en revoyant le barème d'imposition, les seuils d'exonération et le plafond des cotisations de sécurité sociale.
- Supprimer les exonérations d'impôts fédéraux indirects dont bénéficient les biens de consommation de base, et affecter les ressources correspondantes à des outils plus efficaces pour améliorer la répartition des revenus, tels que les transferts monétaires conditionnels.

Bibliographie

- AIE (Agence internationale de l'énergie) (2012), *World Energy Outlook 2012*, Éditions OCDE.
- Almeida, R., et P. Carneiro (2012), « Enforcement of Labor Regulation and Informality », *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(3), pp. 64-89.
- Andrews, D. et C. Criscuolo (2013), « Knowledge-Based Capital, Innovation and Resource Allocation: A Going for Growth Report », *Études de politique économique de l'OCDE*, n° 4, Éditions OCDE.
- Arnold, J. et L. Flach (2013), « Structural policies and productivity in Brazil », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schweltnus et L. Vartia (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *Economic Journal*, vol. 121, n° 550.

- Arnold, J., G. Nicoletti et S. Scarpetta (2008), « Product Market Policies, Allocative Efficiency and Productivity: A Cross-Country Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 616.
- Banque mondiale (2006), *Regional Doing Business Report ; Doing Business in Brazil*.
- Banque mondiale (2011), *The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development for the New Millennium*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2012a), *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, Banque mondiale, Washington, DC [une synthèse en français de ce rapport, intitulée *Doing Business 2013 – Des réglementations intelligentes pour les petites et moyennes entreprises*, est consultable sur le site : www.doingbusiness.org].
- Banque mondiale (2012b), « Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda », Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2013a), « Indicateurs du développement dans le monde », Banque mondiale, Washington, DC, version anglaise consultable en ligne à l'adresse suivante : <http://data.worldbank.org/indicator/all>.
- Banque mondiale (2013b), *The Little Green Data Book 2013*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Barros, R., M. Carvalho, S. Franco et R. Mendonca (2010), « Markets, the state and the dynamics of inequality: Brazil's case study », Lopez Calva et Lustig (éd.), *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?* Brookings Institution, Washington, DC.
- Bartelsman, E., J. Haltiwanger et S. Scarpetta (2008), « Measuring and Analyzing Cross-Country Differences in Firm Dynamics », Dunne, T., J.B. Jensen et M.J. Roberts (éd.) « Producer Dynamics: New Evidence from Micro Data », NBER, Cambridge, MA.
- Bassanini, A., L. Nunziata et D. Venn (2009), « Job protection legislation and productivity growth in OECD countries », *Economic Policy*, 24, pp. 349-402.
- Baumann, R. et H. Kume (2013), « Novos padrões de comércio e política tarifária no Brasil », Bacha, E. et M. Baumgarten de Bolle, *O Futuro da Indústria no Brasil: desindustrialização em debate*, Rio de Janeiro.
- BIT (Bureau international du Travail) (2012), *LABORSTA*, Genève, Suisse, <http://laborsta.ilo.org>.
- Bureau of Labor Statistics (BLS, Bureau de statistiques sur l'emploi des États-Unis (2011), *International Labor Comparisons*, Washington, DC, consultable en ligne à l'adresse suivante : www.bls.gov/fls/.
- Calderón, C. et L. Servén (2010), « Infrastructure and Economic Development in Sub-Saharan Africa », *Journal of African Economies*, vol. 19.
- Calderón, C. et L. Servén (2011), « Infrastructure in Latin America », *Policy Research Working Papers* n° 5317, Banque mondiale, Washington, DC.
- Carvalho, D.R. (2010), « The Real Effects of Government-Owned Banks: Evidence from an Emerging Market » *Journal of Finance*, à paraître.
- Caves, D.L. et E. Diewert (1982a), « The Economic Theory of Index Numbers and the Measurement of Input, Output and Productivity », *Econometrica* 50(6), pp. 1393-1414.
- Caves, D.L. et E. Diewert (1982b), « Multilateral Comparisons of Output, Input and Productivity Using Superlative Index Numbers », *Economic Journal* 92, pp. 73-86.
- Coelho, D. et J. De Negri (2010), « Impacto do financiamento do BNDES sobre a produtividade das empresas : uma aplicação do efeito quântico de tratamento », document non publié, ANPEC, Niterói, Brésil.
- Dell'Araccia, G., D. Igan, L. Laeven et H. Tong (2012), « Policies for Macrofinancial Stability: How to Deal with Credit Booms », *Fonds monétaire international*, Washington, DC.
- FIRJAN (*Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro*, Fédération des industries de l'État de Rio de Janeiro) (2011), « Quanto custa a energia elétrica para a indústria no Brasil? », *Estudos para o desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro*, n° 8/2011.
- FIRJAN (2013), « Firjan critica horario restrito para liberacao de cargas nos aeroportos », publié sur www.firjan.org.br, consulté le 8 avril 2013.
- FMI (Fonds monétaire international) (2005), « Le ciblage de l'inflation est-il une bonne stratégie pour les pays émergents ? », Chapitre IV des *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI, Washington, DC.

- FMI (2012), « Brazil: Financial System Stability Assessment », *IMF Country Report* n° 12/206, FMI, Washington, DC.
- Forum économique mondial (2011), *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, Genève, Suisse.
- Foster, L., J. Haltiwanger et C. Krizan (2002), « The Link Between Aggregate and Micro Productivity Growth: Evidence from Retail Trade », *NBER Working Papers*, n° 9120, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Fundação Getúlio Vargas (2013), « Como aumentar concorrência e investimento nos aeroportos », Grupo de Economia da Infraestrutura & Soluções Ambientais, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- Gandullia, L., N. Iacobone et A. Thomas (2012), « Modelling the Tax Burden on Labour Income in Brazil, China, India, Indonesia and South Africa », *OECD Taxation Working Papers*, n° 14, Éditions OCDE.
- Gragnotati, M., O. Jorgensen, R. Rocha, et A. Fruttero (2011), « Growing Old in an Older Brazil : Implications of Population Aging on Growth, Poverty, Public Finance and Service Delivery », Banque mondiale, Washington, DC.
- Griffith, R., S. Redding et J. Van Reenen (2004), « Mapping the two-faces of R&D: productivity growth in a Panel of OECD countries », *Review of Economics and Statistics*, vol. 86, pp. 883-95.
- Groupe Banque mondiale et PwC (2012), *Paying Taxes 2013 – The Global Picture*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Haltiwanger, J., S. Scarpetta et H. Schweiger (2006), « Assessing Job Flows across Countries: The Role of Industry, Firm-Size and Regulations », *IZA Discussion Paper* n° 2450.
- Hammond, G. (2012), *State of the art of inflation targeting*, Handbook n° 29, Centre for Central Banking Studies, Banque d'Angleterre (BoE, Bank of England), Londres.
- Henan, G., M. Peter et S. Roger (2006), « Implementing Inflation Targeting: Institutional Arrangements, Target Design, and Communications », *International Monetary Fund Working Papers*, n° 06/278, FMI, Washington, DC.
- Hsieh, C. et P. Klenow (2009), « Misallocation and Manufacturing TFP in China and India », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, n° 4, pp. 1403-1448.
- IBGE Estatística (2013), Séries Estatísticas et Séries Históricas, consultable en ligne à l'adresse suivante : <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>.
- IDEB – Ministério da Educação (2011), « Índice de Desenvolvimento da Educação Básica », ministère de l'Éducation, Brasília.
- IEDI (2013), « Produtividade Industrial em 2012: Queda com Aumento Recorde do Custo de Trabalho e Recuo no Emprego », *Carta IEDI* n° 560, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, São Paulo.
- Institut mondial des ressources naturelles (WRI, *World Resource Institute*) (2013), « Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) 2.0 », Washington, DC. Consultable en ligne à l'adresse suivante : <http://cait.wri.org>.
- IPEA (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, Institut de recherche économique appliquée) (2012), « A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda », *Comunicados do IPEA*, n° 155, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- IPEA (2013), « Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pndas/IBGE », *Comunicados do IPEA*, n° 159, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- Lazzarini, S., A. Musacchio, R. Bandeira-de-Mello et R. Marcon (2011), « What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009 », *Harvard Business School Working Papers*, 12-047.
- Menezes Filho, N. (2011), « Vale a pena cursar o ensino técnico? », tribune parue dans *Valor Econômico*, le 15/07/2011, pp. A13.
- Mesquita, R.A., et G.B. Neto (2010), « Regulatory Shortcomings of the Brazilian Social Security », *Economic Analysis of Law Review*, vol. 1 (1), pp. 141-60.
- Miyagawa, T. (2010), *From Productivity Analysis in Asia to Creating Asia KLEMS Database*, présentation effectuée lors de la Première conférence mondiale KLEMS, organisée les 19 et 20 août 2010.
- Morgan Stanley (2010), *Brazil Infrastructure – Paving the way*, Morgan Stanley Research Global, New York, NY.
- Nations Unies (2011), *World Population Prospects: The 2010 Revision*, Département des affaires économiques et sociales, Division de la Population, New York, NY.

- Nunn, N. (2007), « Relationship-Specificity, Incomplete Contracts, and the Pattern of Trade », *The Quarterly Journal of Economics* 122 (2), pp. 569-600.
- OCDE (2006), *The SME Financing Gap (vol. I) Theory and Evidence*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011), *Panorama des pensions 2011 – Les systèmes de retraites dans les pays de l’OCDE et du G20*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012), *Regards sur l’éducation*, Éditions OCDE.
- OCDE (2013a), « Raising the returns to innovation: structural policies for a knowledge-based economy », *Notes de politique économique du Département des affaires économiques de l’OCDE*, n° 17, mai 2013.
- OCDE (2013b), *Réformes économiques – Objectif croissance 2013*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010), *Manuel pour l’évaluation de la concurrence, Version 2.0*, Éditions OCDE.
- Olley, S., et A. Pakes (1996), « The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry », *Econometrica*, vol. 64, n° 6 (novembre), pp. 1263-1297.
- Ottaviano, G. et F. Sousa (2008), « O efeito do BNDES na Produtividade das Empresas », De Negri, J. et L. Kubota. (éd.), *Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica*, Brasília, IPEA.
- Pereira, T. et A. Simões (2010), « O papel do BNDES na alocação de recursos; avaliação do custo fiscal de empréstimo de R\$ 100 bilhões concedido pela União em 2009 », *Revista do BNDES*, vol. 33, Rio de Janeiro.
- Ragoussis, A. et E. Gonnard (2013), « The OECD-ORBIS Database – Treatment and Benchmarking Procedures », *Documents de travail statistiques de l’OCDE (à paraître)*, Éditions OCDE.
- Rajan, R. et L. Zingales (1998), « Financial Dependence and Growth », *American Economic Review*, 88(3), pp. 59-586.
- Roger, S. et M. Stone (2005), « On Target? The International Experience with Achieving Inflation Targets », *International Monetary Fund Working Papers*, n° 05/163, FMI, Washington, DC.
- The Conference Board (2013), *The Conference Board Total Economy Database*, janvier 2013, consultable en ligne à l’adresse suivante : www.conference-board.org/data/economydatabase/.
- Tuladhar, A. (2005), « Governance Structures and Decision-Making Roles in Inflation Targeting Central Banks », *International Monetary Fund Working Papers*, n° 05/183, FMI, Washington, DC.
- Wagenvoort, R., C. de Nicola et A. Kappeler (2010), « Infrastructure finance in Europe: Composition, evolution and crisis impact. » *EIB Papers*, vol. 15(1), Banque européenne d’investissement, Luxembourg.
- Werneck, R. (2013), « Abertura, competitividade e desoneração fiscal », Bacha, E. et M. Baumgarten de Bolle. *O Futuro da Indústria no Brasil: desindustrialização em debate*, Rio de Janeiro.
- Wölfl, A., I. Wanner, T. Kozluk et G. Nicoletti (2009), « Ten years of product market reform in OECD countries – insights from a revised PMR indicator », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l’OCDE*, n° 695, Éditions OCDE.

ANNEXE A.1

Progrès accomplis concernant les principales réformes structurelles

Dans cette annexe sont passés en revue les progrès accomplis en matière de réformes structurelles sur la base des recommandations formulées dans les *Études* précédentes. Les nouvelles recommandations formulées dans cette *Étude* figurent dans le chapitre correspondant.

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Mesures prises
Cadre de la politique budgétaire	
Poursuivre les efforts déployés pour emporter l'adhésion des gouvernements des États fédérés nécessaire à l'adoption du train de mesures fiscales proposé et à la simplification du système d'imposition.	Les taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des États n'ont été harmonisés que pour les importations.
Instaurer un plafond de dépenses.	Aucune mesure n'a été prise.
Rompres avec le recours aux recettes exceptionnelles et aux mesures de circonstance.	Aucune mesure n'a été prise. Des dispositions exceptionnelles, notamment le versement de dividendes exceptionnels par les banques publiques, ont été utilisées en 2012.
Cadre de la politique monétaire	
Minimiser les risques liés à l'abondance de flux de capitaux volatils, essentiellement en renforçant l'épargne publique par le biais d'un assainissement budgétaire.	Aucune mesure n'a été prise en matière d'assainissement des finances publiques. Selon les estimations de la banque centrale concernant le solde budgétaire structurel, l'orientation de la politique budgétaire était expansionniste en 2012.
Si nécessaire, ces efforts pourraient être complétés par des dispositions macroprudentielles, des mesures temporaires de contrôle des mouvements de capitaux, et des initiatives destinées à approfondir les marchés de capitaux à long terme.	Des mesures de contrôle des mouvements de capitaux ont été appliquées en 2012, et elles ont été supprimées pour tous les flux entrants, à l'exception des prêts extérieurs d'une échéance allant jusqu'à un an, au cours du premier semestre de 2013.
Développement des infrastructures	
Continuer de protéger les mesures du Programme d'accélération de la croissance (PAC) des coupes budgétaires, et centrer l'effort sur l'achèvement des projets les plus importants.	Les financements destinés aux projets d'infrastructures du PAC ont été préservés. Les dépenses au titre du PAC ont augmenté de 31 % en 2012. Au cours des 5 premiers mois de 2013, les dépenses au titre du PAC ont augmenté de 15,7 % par rapport à la même période de l'année précédente.
Examiner les coûts et avantages d'un système dual dans lequel les entreprises sont soumises à différentes réglementations en matière de fixation des prix et à différentes obligations de service en fonction du régime dont elles relèvent.	Aucune mesure n'a été prise.
Préciser les conditions dans lesquelles une entreprise peut exploiter un réseau existant.	Aucune mesure n'a été prise.
Fixer des droits d'interconnexion obligatoires.	Aucune mesure n'a été prise.
Fixer des objectifs d'investissement clairs dans les contrats de concession en vue d'étendre et d'améliorer notablement le réseau routier pendant toute la durée du contrat.	Aucune mesure n'a été prise.

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Mesures prises
Réforme du secteur financier	
Supprimer progressivement les dispositifs de crédit administré à destination du secteur rural et du logement.	Aucune mesure n'a été prise.
Substituer à la subvention implicite inhérente aux opérations de prêt de la Banque nationale de développement économique et social (BNDES, <i>Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social</i>) un crédit d'impôt accordé aux emprunteurs indépendamment du prêteur choisi.	Aucune mesure n'a été prise.
Faire en sorte que les banques commerciales aient davantage de possibilités d'obtenir des financements à long terme, notamment en tirant parti du fort potentiel de teneur de marché de la BNDES.	La BNDES a joué le rôle de teneur de marché, en achetant et en vendant des obligations de sociétés de longue échéance. Elle a également soutenu le marché des obligations de financement d'infrastructures, mais il demeure très étroit. Les titres à long terme ont été favorisés par le biais d'avantages fiscaux accordés aux investisseurs, d'exemptions du régime de réserves obligatoires, et d'exemptions des obligations de contribution au Fonds de garantie des dépôts. Cela s'est traduit par un allongement de l'échéance moyenne des financements des banques.
Aller progressivement vers un renforcement de l'actionnariat privé dans les banques commerciales.	Aucune mesure n'a été prise. Les banques du secteur public ont fortement augmenté leurs volumes de prêts et gagné des parts de marché.
Revoir à la baisse les réserves obligatoires imposées aux établissements financiers, afin de réduire le coût de l'intermédiation financière. Supprimer le régime fiscal spécial appliqué aux établissements financiers.	Le coefficient de réserves obligatoires applicable aux dépôts a été ramené de 35 % en décembre 2011 à 27 % en avril 2013. Certains instruments à long terme sont exemptés du régime de réserves obligatoires.
Continuer de réduire la part des titres indexés sur le taux de référence du Système spécial de conservation et de règlement (SELIC, <i>Sistema Especial de Liquidação e de Custódia</i>) et allonger les échéances de la dette.	La part des titres d'emprunt public indexés sur le taux SELIC a reculé de 30.9 % en décembre 2011 à 21.4 % en avril 2013, tandis que leur échéance moyenne est passée de 3.5 ans à 4.2 ans au cours de la même période.
Fiscalité, réglementation et exécution des contrats	
Renforcer la protection des créanciers en réformant le système juridique et judiciaire. Créer à l'échelon national un registre unique des garanties, accélérer les procédures judiciaires permettant de rentrer en possession des garanties, et prévoir la possibilité d'une exécution des contrats de crédit assortis de garanties en dehors de toute décision judiciaire sans que soit exigé le consentement de l'emprunteur défaillant.	Aucune mesure n'a été prise.
Alléger le coût de la discipline fiscale en unifiant le système fragmenté des impôts et contributions. Instaurer une taxe unique sur la valeur ajoutée, avec déductibilité intégrale pour les exportations et les achats de biens d'équipement.	Les taux de TVA des États n'ont été harmonisés que pour les importations.
Supprimer les restrictions à l'entrée qui subsistent dans les secteurs du transport aérien, du transport par eau, des télécommunications et des services financiers. Envisager de réduire encore la protection douanière.	Aucune mesure n'a été prise. Certains droits de douane ont été temporairement relevés.
Réforme des retraites	
Alléger la charge que représentent les dépenses de retraite pour les finances publiques en supprimant l'indexation des prestations de retraite minimums sur le salaire minimum, pour les indexer en lieu et place sur une moyenne de la hausse des prix à la consommation et de l'augmentation du salaire moyen.	Aucune mesure n'a été prise concernant l'indexation. Une réforme du système de retraite des fonctionnaires s'appliquant aux nouvelles recrues réduira les dépenses de retraite sur le long terme.
Instituer un âge minimum général de la retraite qui soit ajusté en fonction de l'allongement de l'espérance de vie. Relever l'âge minimum de la retraite et alourdir la décote appliquée en cas de retraite anticipée.	Aucune mesure n'a été prise.
Changement climatique	
Accroître les ressources humaines affectées au contrôle de l'exploitation forestière et à la mise en œuvre des réglementations.	Les ressources humaines restent insuffisantes dans ce domaine malgré les nouvelles embauches, mais des organisations non gouvernementales (ONG) contribueront aux activités de contrôle.

Recommandations des <i>Études</i> précédentes	Mesures prises
Politiques sociales et d'éducation	
Étoffer le programme de transferts monétaires conditionnels <i>Bolsa Familia</i> , ainsi que les autres dispositifs sociaux prévus par le programme <i>Brasil sem Miséria</i> .	Le nombre de ménages bénéficiant de <i>Bolsa Familia</i> a augmenté de 791 000 entre juin 2011 et novembre 2012. Le niveau moyen des prestations a enregistré une hausse de 49 % entre décembre 2010 et décembre 2012. Le niveau des dépenses s'est hissé de 0.42 % du PIB en 2011 à 0.48 % en 2012.
Améliorer la qualité de l'éducation et la formation du corps enseignant et renforcer, pour les élèves présentant un risque élevé d'abandon scolaire, l'offre d'enseignements techniques et de formations en alternance, non subordonnés à l'obtention d'un diplôme correspondant à un enseignement de type classique.	Certains États (São Paulo, Pernambuco) ont réussi à améliorer la qualité de l'enseignement en mettant en place pour les enseignants un système de rémunération liée aux performances. Le programme de formation professionnelle PRONATEC est en train d'être étoffé sur la base d'un décret présidentiel de décembre 2012, ce qui se traduit par la construction de nouveaux établissements d'enseignement technique.

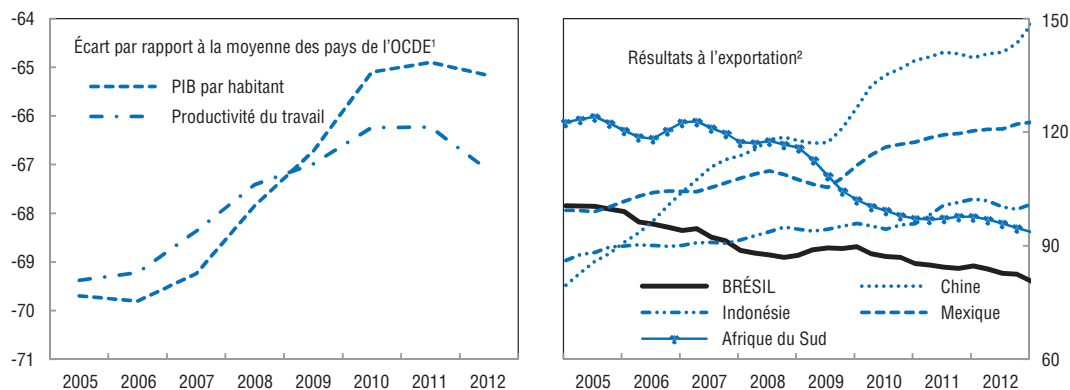
Chapitre 1

Accroître la richesse nationale : améliorer la productivité et la compétitivité des entreprises brésiliennes

Dans la mesure où l'avantage démographique dont bénéficie actuellement le Brésil est voué à disparaître peu à peu, la croissance future devra reposer de plus en plus sur des gains de productivité, qui ont moins contribué jusqu'ici à l'expansion économique que dans d'autres régions du monde. L'amélioration de la productivité est par ailleurs inégale suivant les entreprises et, contrairement à la situation observée dans plusieurs économies d'Asie, la souplesse nécessaire pour redéployer les ressources vers les entreprises les plus productives au sein des différents secteurs est limitée. Des réformes structurelles pourraient rehausser la productivité et la compétitivité dans plusieurs domaines. Une réduction des goulets d'étranglement dans les infrastructures pourrait faire baisser le coût des transports et améliorer la productivité. Une charge fiscale élevée, à laquelle s'ajoutent la lourdeur et la fragmentation du système d'imposition et des formalités administratives excessives, désavantage les producteurs brésiliens. Les tensions sur le marché du travail, la pénurie persistante de qualifications et l'effet positif exercé sur la consommation par les mesures de relance se sont traduits par de fortes hausses des salaires. Les financements à longue échéance pour la réalisation d'investissements restent rares, en raison à la fois d'une participation insuffisante du secteur privé et d'un manque de concurrence sur les marchés du crédit à long terme, imputables aux distorsions introduites sur ces marchés par la position dominante de la Banque nationale de développement. L'exposition des entreprises à la concurrence étrangère est restée plus faible que dans nombre d'autres économies émergentes, ce qui a limité les incitations aux gains d'efficacité et alourdi les coûts de production en aval.


L'économie s'étant ralentie ces deux dernières années, le Brésil a cessé récemment son processus de rattrapage des économies de l'OCDE et les exportations sont atones depuis quelque temps (graphique 1.1). Les facteurs qui font grimper les coûts de production au Brésil au-dessus des niveaux internationaux, phénomène couramment désigné par l'expression « coût brésilien », sont de plus en plus apparents. Ce chapitre passe en revue les moyens d'améliorer les perspectives de croissance à moyen terme de l'économie, en prêtant une attention particulière à l'amélioration de la productivité et de la compétitivité des entreprises brésiliennes.

Graphique 1.1. **Productivité du travail et résultats à l'exportation**



1. Écart en pourcentage par rapport à la moyenne simple des 17 premiers pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant et de PIB par salarié (en PPA constantes de 2005).
2. Les résultats à l'exportation mesurent la croissance des exportations par rapport à la croissance des marchés d'exportation du Brésil.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, OCDE (2013b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924267>

Le renforcement de la croissance devra découler de gains de productivité

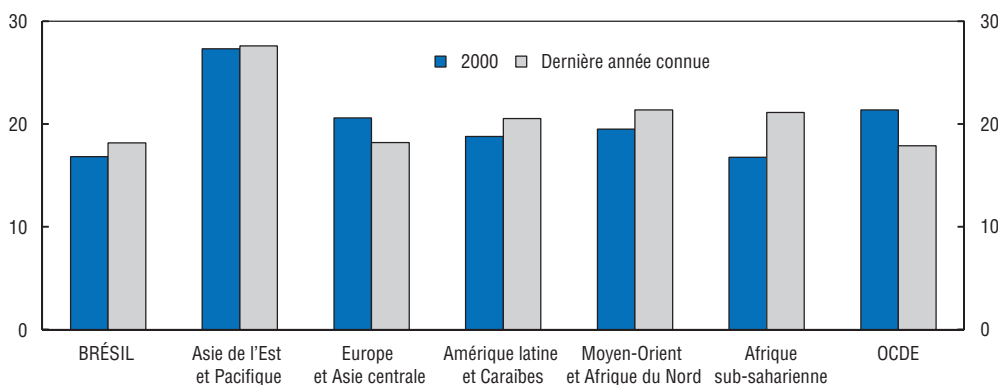
Au cours de la dernière décennie, l'économie brésilienne a connu une croissance moyenne de 3,5 % par an, plaçant le pays parmi un groupe d'économies de marché émergentes et d'économies de l'OCDE très dynamiques. Le PIB enregistrant une progression deux fois plus rapide que dans la zone OCDE, le revenu par habitant et la productivité du travail ont convergé vers les niveaux des pays de l'OCDE, mais le PIB par habitant ne représente toujours que 35 % de la moyenne de l'OCDE.

La progression des apports de main-d'œuvre résultant de l'accroissement de la population active a représenté plus de 40 % de la croissance potentielle au cours de la dernière décennie, mais a eu tendance à se ralentir au fil des années. À titre de comparaison, la population active n'entre que pour 25 % environ dans la croissance en Inde, en Indonésie, en Chine et en Afrique du Sud. Cependant, les évolutions démographiques impliquent que la contribution des apports de main-d'œuvre sera

moins à l'avenir et que le Brésil devra chercher d'autres sources de croissance. Un renforcement de la croissance pourrait, par exemple, découler d'une amélioration de la productivité du travail, qui a été à l'origine de 85 % de la croissance économique en Chine, en Corée et à Taiwan ces dernières années, mais de seulement 19 % au Brésil (Miyagawa, 2010, estimations de l'OCDE).


Le capital physique est l'un des moteurs de la productivité du travail. Or, le Brésil souffre depuis longtemps d'un faible niveau d'investissement dans les biens d'équipement (actuellement à 18 % du PIB). Dans la plupart des régions du monde, y compris les économies africaines, cette part est plus importante qu'au Brésil, où la marge de progression de ces investissements est notable (graphique 1.2).

Graphique 1.2. **Taux d'investissement dans une perspective internationale**



Note : La dernière année est 2012 pour la plupart des économies/régions.

Source : IBGE, Banque centrale du Brésil, Banque mondiale (2013b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924286>

En outre, les évolutions de la productivité totale des facteurs, dont la productivité du travail est l'autre composante à côté de l'intensité de capital, ont aussi moins contribué à la croissance économique au Brésil qu'ailleurs. En fait, la croissance annuelle de la PTF au Brésil depuis l'an 2000 a été négative (-0.3 % sur la période 2000-12 ou -0.15 % sur la période 2000-10, qui est celle illustrée dans le graphique 1.2), alors qu'elle a été de 0.14 % en moyenne dans dix pays d'Amérique latine sur la période 2000-10 et de 2.4 % en moyenne dans sept pays d'Asie (graphique 1.3).

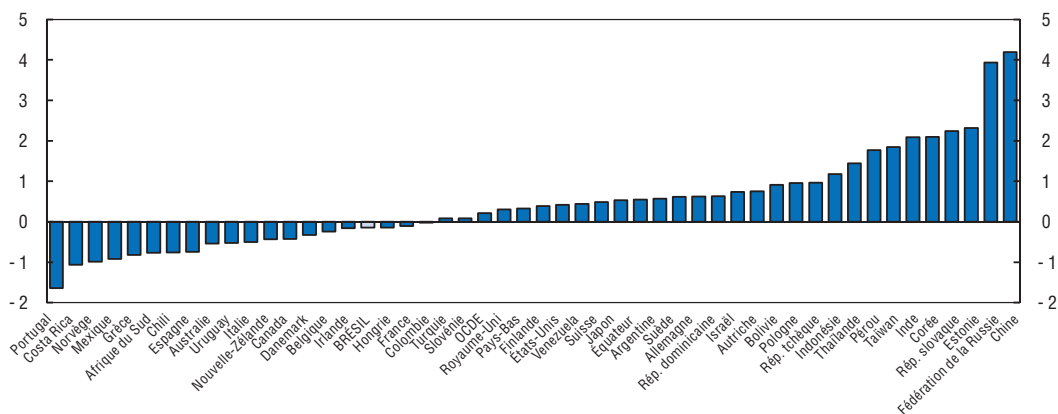
La croissance de la productivité a été inégale suivant les secteurs et la compétitivité extérieure s'est dégradée

Au Brésil, une grande partie des gains de productivité ont été concentrés dans les secteurs liés à l'exploitation des ressources, en particulier l'agriculture et, plus récemment, le secteur minier (graphique 1.4). En revanche, la part dans ces gains des activités manufacturières et activités de services n'a été que de 20 %, alors même que la part globale de ces activités dans la valeur ajoutée et l'emploi a été supérieure à 80 %. C'est là une situation très différente de l'expérience enregistrée précédemment dans plusieurs pays d'Asie à forte croissance, où les activités manufacturières ont été le moteur de la croissance de la productivité.

La faible croissance de la productivité, due pour partie à des facteurs conjoncturels, et la hausse des salaires ont accompagné un déclin de la compétitivité extérieure au cours de

Graphique 1.3. **Croissance annuelle moyenne de la PTF en 2000-10 dans une perspective internationale**

En pourcentage

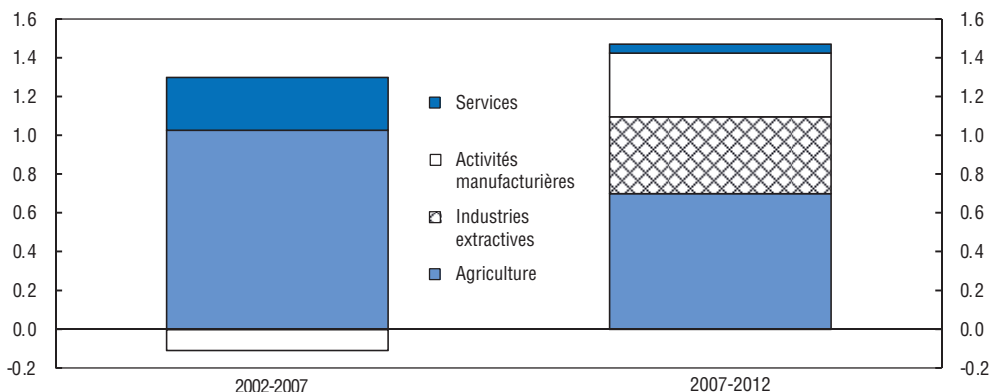


Note : La période 2000-10 a été choisie car les données au-delà de 2010 ne sont pas disponibles pour plusieurs pays.
Source : The Conference Board (2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932924305>

Graphique 1.4. **Croissance annuelle moyenne de la productivité du travail, par grand secteur**

En pourcentage



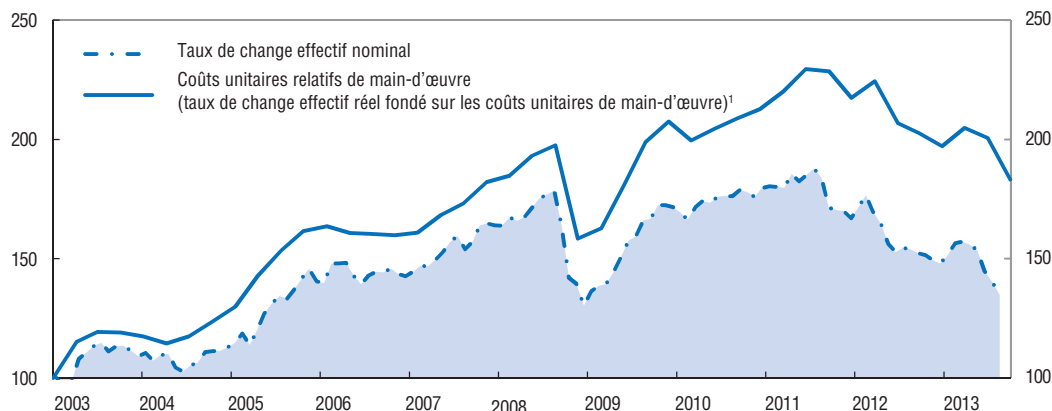
Source : Calculs de l'OCDE fondés sur IBGE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932924324>

la dernière décennie, en particulier pour les produits manufacturés. Les coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur industriel ont augmenté deux fois plus que cela n'a été le cas chez les partenaires commerciaux du Brésil, comme en témoigne la hausse du taux de change effectif réel (fondé sur les coûts unitaires de main-d'œuvre) illustrée dans le graphique 1.5. Bien que l'appréciation du *real* ait contribué à l'augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre en devises, environ la moitié de la perte de compétitivité est attribuable à des facteurs intérieurs, le taux de change effectif nominal n'ayant progressé que de 54 %. Face à la hausse des coûts et au recul de la compétitivité extérieure, la part des services dans l'activité économique a augmenté au détriment de celle des activités manufacturières, vraisemblablement parce que le secteur des services est moins exposé à la concurrence extérieure. Une partie de l'appréciation monétaire observée au cours de la dernière décennie a été inversée par une dépréciation qui a débuté en 2011 et s'est intensifiée en avril 2013. Entre le début avril et la fin août 2013, le *real* a perdu près de 19 % de sa valeur par rapport au dollar des États-Unis.


Graphique 1.5. **Coûts unitaires de main-d'œuvre en termes relatifs et taux de change nominal**

Janvier 2003 = 100



1. Les coûts unitaires de main-d'œuvre concernent le secteur industriel.

Source : IBGE, CEIC, OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924343>

Les réformes structurelles peuvent améliorer les résultats en matière de productivité

La croissance de la productivité dépend de la mise en œuvre de politiques adaptées. Nombre des problèmes pesant sur la productivité sont bien connus, notamment des goulets d'étranglement au niveau de l'infrastructure, une lourde charge fiscale par rapport aux autres économies émergentes, associée à un régime fiscal coûteux à mettre en œuvre, des prix de l'électricité et des taxes à l'importation élevés, le sous-développement des marchés de capitaux, la rareté des compétences, des formalités administratives compliquées et des marchés du travail rigides. Certains des problèmes encore à régler existent de longue date, comme l'insuffisance des investissements dans l'infrastructure, qui dure depuis trente ans. D'autres sont plus récents, ou leur urgence s'est accentuée récemment. Si le dynamisme des prix des produits de base a pu masquer les symptômes de la faible progression de la productivité pendant quelque temps, du moins en ce qui concerne la croissance globale et le chômage, le problème est devenu plus visible récemment et les contraintes du côté de l'offre semblent s'accroître.

De nouvelles recherches empiriques fondées sur 16 000 observations relatives à des entreprises dans tous les secteurs de l'économie brésilienne relient la productivité totale des entreprises opérant au Brésil à des facteurs comme l'infrastructure, les impôts, les formalités administratives, les coûts de main-d'œuvre, l'accès au crédit à long terme ainsi que les politiques commerciales et industrielles du pays (voir encadré 1.1). Cette analyse montre la mesure dans laquelle des réformes structurelles dans ces domaines pourraient améliorer la productivité des entreprises brésiliennes.

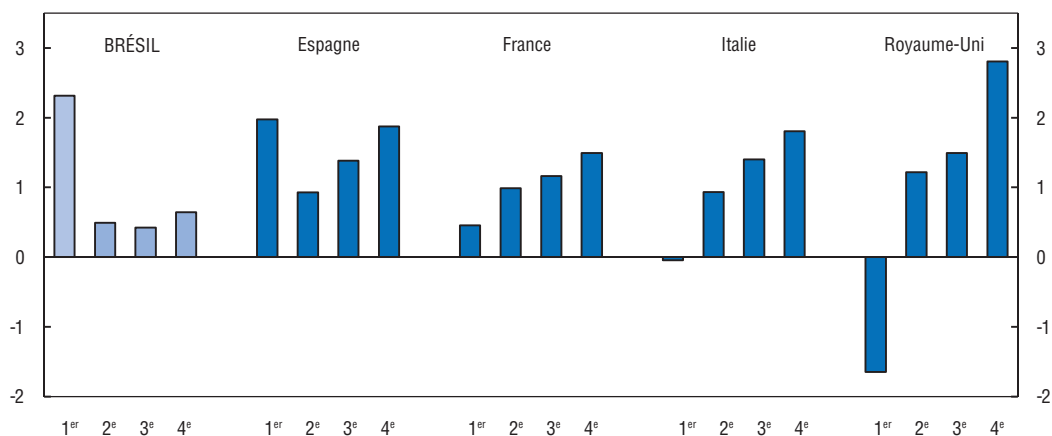
En outre, les réformes structurelles envisagées peuvent avoir des effets globaux sur la productivité allant au-delà des seules retombées positives pour un ensemble existant d'entreprises. La progression globale de la productivité est aussi influencée par les modifications intervenant dans la population d'entreprises, du fait notamment des entrées et sorties, ainsi que par le redéploiement des ressources des entreprises à faible productivité vers celles à productivité élevée. De nombreux ouvrages ont mis en évidence le rôle important du redéploiement des ressources entre les entreprises, même au sein de

secteurs étroitement définis, pour la croissance globale de la productivité (Arnold et al., 2008 ; Foster et al., 2001 ; Hsieh et Klenow, 2009).

Les politiques structurelles peuvent rendre ce redéploiement plus ou moins facile. Par exemple, les formalités administratives peuvent faire obstacle à la création d'entreprises, les seuils incorporés dans les codes des impôts ou du travail peuvent jouer à l'encontre du développement des entreprises au-delà d'une certaine taille, les marchés du crédit peuvent favoriser indûment les entreprises en place si les décisions de crédit ne sont pas fondées sur des critères de marché objectifs, ou encore les politiques sélectives conçues pour soutenir des entreprises particulières peuvent rendre la croissance des entreprises tributaire de l'appréciation de bureaucrates ou de politiciens.


D'après les données recueillies au niveau des entreprises, il n'y a pas au Brésil la même souplesse que dans d'autres économies pour redéployer les ressources vers des entreprises plus dynamiques et plus productives. L'analyse sous-tendant le graphique 1.6 utilise les données recueillies auprès d'entreprises au Brésil, en France, en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni afin de déterminer la mesure dans laquelle la croissance des entreprises est liée aux écarts de productivité. Les entreprises d'un secteur donné sont réparties entre quatre groupes en fonction de leurs niveaux de productivité et la croissance ultérieure de l'emploi entre ces quartiles fait l'objet d'une analyse comparative. Si les ressources sont orientées vers les entreprises plus productives, augmentant ainsi la productivité globale, les entreprises ayant des niveaux plus élevés de productivité devraient connaître une croissance plus rapide – non seulement en termes de production, mais aussi en termes d'intrants. Les résultats montrent que le lien entre la croissance de la productivité et la croissance de l'emploi diffère largement suivant les pays. Le Royaume-Uni est le seul pays pour lequel on observe une forte association positive entre

Graphique 1.6. **Lien entre la croissance de la productivité et la croissance de l'emploi dans les entreprises de différents secteurs**



Source : Calculs de l'OCDE, Arnold et al. (2008).

Comment lire ce graphique : les barres représentent les quartiles d'entreprises d'un secteur donné, réparties en fonction de leurs niveaux de productivité par rapport à la moyenne du secteur. La hauteur des barres mesure la croissance annuelle de l'emploi, par rapport à la moyenne du pays et du secteur. Une barre plus élevée que zéro signifie que la croissance de l'emploi dans une série d'entreprises a été supérieure à la moyenne. Les données couvrent la période 1998-2009, suivant le pays. Pour le Brésil, l'analyse est fondée sur les mêmes données au niveau des entreprises que celles utilisées dans l'encadré 1.1, alors que pour les autres pays, l'analyse est fondée sur Arnold et al. (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924362>

Encadré 1.1. Une description sommaire de la méthodologie utilisée pour l'analyse microéconomique

Afin d'étudier le lien entre les variables de la politique structurelle et la productivité, une large série de données comptables tirées de plus de 16 000 observations relatives à des entreprises du secteur industriel et du secteur des services brésiliens pour la période 2000 à 2010 ont été analysées. À partir des données tirées des bilans annuels et des comptes de résultats des entreprises figurant dans la base OCDE-ORBIS, la productivité totale des facteurs (PTF) est calculée sous la forme d'un indice multilatéral associé à des intensités factorielles spécifiques aux différents secteurs, selon la méthode de Griffith et al. (2004). Le principal avantage de cette approche fondée sur un indice pour mesurer la PTF est qu'elle permet de comparer deux observations relatives à une entreprise une année donnée même entre secteurs distincts, dans la mesure où l'utilisation des facteurs et la production de chaque entreprise sont calculées comme des écarts par rapport à une entreprise de référence du secteur. Des tests de robustesse fondés sur différentes mesures de la productivité confirment les résultats obtenus dans le cadre de cette analyse. Les données ont été nettoyées par élimination des valeurs manifestement aberrantes et des erreurs de déclaration, ce qui s'est traduit par l'abandon de moins de 1 % des données de l'échantillon initial. Quelques secteurs ont été exclus de l'analyse en raison de leur nature monopolistique (comme les secteurs de services d'utilité publique), du fait de l'ampleur du contrôle exercé sur eux par les pouvoirs publics (comme l'administration publique, la défense, l'enseignement et les services de santé), ou parce qu'ils sont sujets à des fluctuations cycliques spécifiques (comme les services financiers ou le secteur minier).

Dans une deuxième étape, la PTF au niveau des entreprises est utilisée comme variable dépendante et mise en relation avec des mesures de l'action publique ou des variables qui sont directement influencées par les politiques. La stratégie empirique suit de près l'approche des doubles différences proposée par Rajan et Zingales (1998). La rigueur de cette approche tient au fait qu'elle repose sur des comparaisons seulement entre entreprises appartenant à des sous-groupes comparables, telles que des entreprises se trouvant dans le même État du Brésil la même année. Dans un cadre d'estimation classique – sachant qu'il existe des différences mineures entre les estimations pour des raisons de disponibilité des données – la variable représentative de l'action publique varie dans le temps ou suivant les États, et elle est mise en interaction avec une variable spécifique au secteur considéré, qui est supposée mesurer l'importance que revêt cet aspect de l'action publique pour le secteur auquel appartient l'entreprise. Ainsi, dans le cas des coûts énergétiques, qui varient d'un État à l'autre, le facteur d'interaction retenu est l'intensité énergétique des branches d'activité. Ce cadre d'estimation repose sur l'hypothèse que les entreprises des secteurs à plus forte intensité énergétique sont davantage sensibles aux différences de coûts de l'énergie entre les régions que les entreprises des autres branches d'activité. Le coefficient d'estimation est donc identifié uniquement à partir de comparaisons effectuées entre des entreprises de secteurs différents du même État. C'est au niveau des combinaisons État-secteur que la mesure d'interaction varie, tandis que les effets fixes permettent de prendre en compte toutes les influences exercées sur la productivité idiosyncratique qui sont spécifiques aux combinaisons d'États et d'années et spécifiques aux secteurs. L'équation d'estimation qui en résulte est la suivante :

$$TFP_{it} = \alpha + \beta \text{energy_cost}_{reg} * \text{energy_intensity}_s + \text{size}_{it} + \text{age}_{it} + D_{reg,t} + D_s + \varepsilon_{it}$$

Encadré 1.1. Une description sommaire de la méthodologie utilisée pour l'analyse microéconomique (suite)

où l'indice i correspond à l'entreprise, t à l'année, reg à la région ou à l'État, s au secteur. Le terme $size$ représente la taille de l'entreprise en nombre de salariés et le terme age la durée de vie d'une entreprise depuis sa constitution en société. Les termes D sont des variables binaires, et ε est un terme d'erreur bruit blanc. Chaque fois que possible, et suivant la stratégie de Rajan et Zingales (1998), les facteurs d'interaction au niveau sectoriel sont fondés sur des chiffres tirés de comparaisons internationales, par exemple avec les États-Unis, et non sur des données brésiliennes, afin d'assurer le maximum d'exogénéité. Cette méthode empirique signifie que l'effet estimé peut être interprété comme un effet de causalité sous réserve de l'acceptation de l'hypothèse d'identification, c'est-à-dire de la pertinence du facteur d'interaction retenu. Des résultats d'estimation ont été obtenus pour les effets des prix de l'énergie, des transports et de l'infrastructure routière, de la charge fiscale, de plusieurs aspects des formalités administratives, des réglementations du travail et de l'offre de compétences. Les résultats détaillés des estimations, y compris les résultats des régressions, sont présentés dans l'annexe du présent chapitre.

la croissance de la productivité et la croissance de l'emploi, la France et l'Italie suivant à peu près le même schéma. En revanche, la productivité ne semble pas jouer un grand rôle dans les perspectives de croissance au Brésil. On note, en particulier, que les entreprises ayant un faible niveau de productivité ont une croissance plus rapide de l'emploi que les autres, situation à peu près analogue à celle de l'Espagne.

La mise en œuvre de réformes qui améliorent la productivité des entreprises existantes, tout en encourageant dans le même temps la flexibilité nécessaire au redéploiement des ressources, sera l'un des principaux enjeux à relever pour assurer une forte croissance à l'avenir. Un environnement qui favorise le redéploiement des ressources et la prise de risque par les entreprises peut aussi être propice à l'innovation et à l'investissement dans le capital intellectuel, qui sont associés à des améliorations de la productivité (OCDE, 2013a ; Andrews et Criscuolo, 2013). Face au ralentissement économique récent, les autorités se sont montrées de plus en plus décidées à s'attaquer à ces problèmes et, dans le choix des mesures de relance, ont privilégié davantage la recherche de solutions aux problèmes structurels et la réduction des coûts de production, au détriment des actions du côté de la demande, comme l'augmentation du crédit ou les interventions sur le taux de change. Il s'agit d'une évolution très positive pour la productivité, qui devrait être poursuivie.

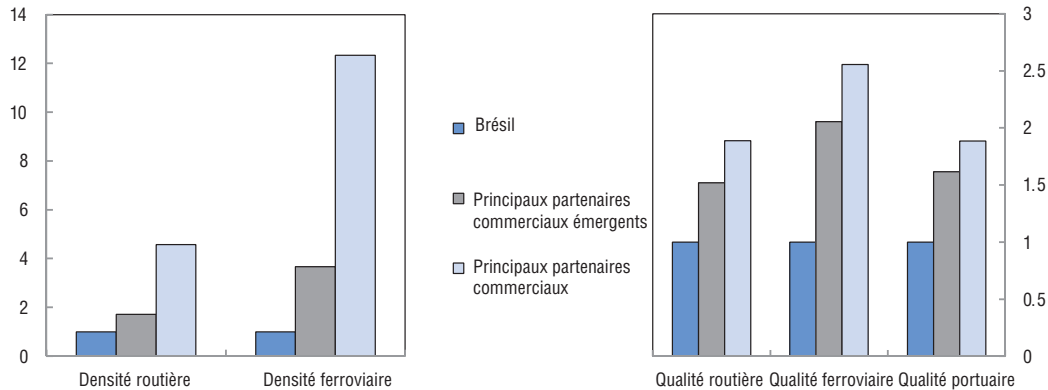
Améliorer l'infrastructure et réduire les coûts de transport

On dispose d'un grand nombre de données ponctuelles sur les goulets d'étranglement affectant presque tous les secteurs d'infrastructure. Trois décennies d'insuffisance des investissements dans l'infrastructure font durement sentir leurs effets et les taux d'investissement ne progressent que lentement depuis 2007 (voir chapitre spécial sur l'infrastructure dans *l'Étude économique du Brésil* de 2011). L'offre de services de transport reste désespérément inférieure à la demande, ce qui se traduit par des goulets d'étranglement et des retards dans les transports routiers, les aéroports et les ports. Les

grands aéroports ont du mal à faire face à un afflux grandissant de passagers et le montant minimal des investissements nécessaires dans les vingt principaux aéroports du Brésil pour les deux prochaines décennies a récemment été estimé à 25 milliards BRL (Fundação Getúlio Vargas, 2013). Les 25 km de camions faisant la queue pour transporter jusqu'au port de Santos la très abondante récolte de soja de 2013 sont une parfaite illustration de l'insuffisance des capacités portuaires du Brésil. Les exportateurs de produits agricoles sont habitués à payer plus cher pour faire transporter leurs produits jusqu'au port que pour acheminer ces mêmes produits vers une destination à l'étranger. En termes de densité routière et ferroviaire, le Brésil reste à la traîne par rapport à ses principaux partenaires commerciaux (y compris des économies de marché émergentes) et les indicateurs de perception de la qualité de l'infrastructure élaborés par le World Economic Forum font apparaître le même décalage (graphique 1.7).


Graphique 1.7. **Les infrastructures au Brésil par rapport à la situation chez ses principaux partenaires commerciaux**

Valeur pour le Brésil normalisée à 1



Note : La situation au Brésil est comparée à celle de 15 de ses grands partenaires commerciaux, qui entrent pour plus de 75 % dans ses importations de produits industriels. Il s'agit notamment de l'Allemagne, de l'Argentine, du Canada, du Chili, de la Chine, de la Corée du Sud, de l'Espagne, des États-Unis, de la France, de l'Inde, de l'Italie, du Japon, du Mexique, du Royaume-Uni et de la Suisse. Les grands partenaires commerciaux émergents sont notamment l'Argentine, le Chili, la Chine, l'Inde et le Mexique.

Source : FIESP (2013), World Economic Forum (2011), Banque mondiale (2013b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924381>

D'après une estimation, le Brésil devrait consacrer 4 % environ de son PIB aux investissements dans l'infrastructure chaque année sur une période de 20 ans pour rattraper les niveaux d'équipement du Chili, pays le plus performant à cet égard en Amérique latine (Morgan Stanley, 2010). Pourtant, alors qu'au Chili, secteur public comme secteur privé investissent plus de 5 % du PIB dans l'infrastructure, le Brésil n'a consacré à ces investissements qu'un peu plus de 2 % du PIB en 2006, dernière année pour laquelle des données sont disponibles, encore que des chiffres plus récents tirés du Pacte d'accélération de la croissance amènent à penser que les investissements dans l'infrastructure se sont accrus depuis. D'après les estimations de la Banque mondiale, la croissance en Amérique latine pourrait s'accélérer de deux points de pourcentage si ce continent bénéficiait des niveaux d'infrastructure observés dans les pays à revenu intermédiaire de l'Asie de l'Est (Calderón et Servén, 2010, 2011).

En 2007, les autorités se sont employées à remédier à la faible capacité du secteur public de réaliser des investissements dans l'infrastructure en mettant en œuvre le Pacte d'accélération de la croissance (*Programa de Aceleração do Crescimento*, PAC), qui est entré maintenant dans sa deuxième phase (PAC2). Durant la première phase, entre 2007 et 2010, 657 milliards BRL ont été dépensés, pour l'essentiel dans les domaines de l'énergie, du logement social et des transports. Pour la deuxième phase, les investissements prévus pour 2011-14 s'élèvent à 989 milliards BRL environ, dont un peu plus de la moitié avaient été déjà engagés en avril 2013, ce qui suggère que le programme est à peu près sur les rails. Outre les projets d'investissement destinés à renforcer la croissance, le Pacte vise aussi à favoriser les objectifs sociaux, notamment dans le cadre d'un vaste projet de logement *Minha Casa Minha Vida*, qui a permis de construire plus d'un million d'habitations, surtout pour les ménages à faible revenu qui peuvent accéder à ces logements à des prix subventionnés. Ces programmes spéciaux d'investissement sont expliqués plus en détail dans l'Étude économique que l'OCDE a consacrée au Brésil en 2011 (chapitre 3).

Une partie du PAC2 revêt la forme de transferts au niveau local, en particulier dans des domaines comme les transports urbains ou l'assainissement. Cependant, l'exécution du programme, en particulier au niveau local, progresse parfois avec lenteur, si bien que certaines dotations fédérales ne sont pas dépensées. Par exemple, les projets de construction de lignes de métro, ou d'extension de lignes existantes, ont dû être repoussés pour cause de difficultés de planification à Porto Alegre, Curitiba, Brasília et São Paulo. Dans certains cas, les retards ont été dus à un manque de précision des appels d'offres, ou au changement des équipes municipales. En conséquence, il faudrait peut-être veiller tout particulièrement à améliorer les capacités administratives locales pour que davantage de projets d'infrastructures puissent se concrétiser. Les manifestations qui ont eu lieu récemment ont illustré la forte demande populaire pour une amélioration des transports urbains, mais aussi pour une diminution des redevances d'utilisation. Si ces redevances sont réduites ou si les augmentations prévues ne sont pas autorisées suite à ces protestations, il importe de s'assurer que la perte correspondante de recettes ne réduira pas davantage les fonds disponibles pour l'investissement.

En 2012, des révisions importantes ont été apportées aux règles applicables à la fois aux travaux publics et aux contrats de concession, qui sont la forme la plus courante d'implication du secteur privé dans l'infrastructure. Pour les travaux publics, la procédure d'adjudication a été simplifiée et, désormais, seules la situation du soumissionnaire choisi et son assise financière devront faire l'objet d'une vérification approfondie, ce qui devrait accélérer sensiblement le processus. Pour les concessions, un nouveau programme ambitieux d'investissement de 240 milliards BRL a été défini. Parmi les projets envisagés figure la construction de 7 500 km de nouvelles autoroutes, de 10 000 km de nouvelles voies ferroviaires, de 159 ports et de deux aéroports internationaux. La durée des concessions a été portée de 25 à 30 ans, avec un financement partiel par les banques publiques brésiliennes sur 25 ans à des taux considérablement inférieurs à ceux du marché ; de fait, si l'on tient compte de l'inflation actuelle, les taux réels sont nuls. En outre, les obligations de garantie pour ces prêts ont aussi été réduites. Par ailleurs, le taux maximum de rendement retenu pour le calcul des redevances d'utilisation applicables a été porté de 10 % à 15 %. Dans le même temps, les recettes des concessions sont fondées sur des prévisions de croissance du PIB d'environ 3.9 % jusqu'en 2048, ce qui est sensiblement plus que la croissance du PIB potentiel prévue par l'OCDE. Les appels d'offre

pour les nouvelles concessions routières ont commencé en septembre 2013. Un de ces deux appels, concernant la construction de 436 km de routes entre Goiás et la frontière entre l'État de São Paulo et l'État de Minas Gerais, a fait l'objet de huit soumissions, alors que l'autre visant une voie de liaison de 375 km entre l'État d'Espírito Santo et l'État de Minas Gerais n'a fait l'objet d'aucune soumission du secteur privé.

Les nouvelles concessions couvrent maintenant aussi des domaines où les possibilités de participation du secteur privé étaient très limitées par le passé. Un exemple est le secteur aéroportuaire, où une société publique exploitait auparavant tous les grands aéroports du pays. En 2012, des concessions ont été accordées pour deux aéroports de la région métropolitaine de Sao Paulo, Guarulhos et Viracopos, et aussi pour l'aéroport de la capitale Brasília. La déception éprouvée face au retrait de plusieurs des grands exploitants d'aéroports internationaux de la procédure d'appel d'offres a incité à améliorer les mécanismes d'attribution de concessions pour deux autres aéroports internationaux, ceux desservant les villes de Rio de Janeiro et de Belo Horizonte.

Depuis les années 50, la politique infrastructurelle est axée sur les routes, le secteur du transport ferroviaire restant sous-développé. Malgré son énorme potentiel économique et les importants avantages sociaux qu'il peut apporter, y compris en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, le réseau ferré a vu sa longueur totale diminuer entre 1930 et 2009. Le transport par rail n'est actuellement utilisé que pour le fret. Un contrôle étroit de l'administration fédérale sur les tarifs jusqu'à la fin des années 80 et le programme de privatisation des années 90 ont, d'une part, rendu les opérations ferroviaires économiquement peu attrayantes et, de l'autre, limité l'accès de nouveaux opérateurs, d'où le sous-investissement. Rebondir après cette mauvaise période est un objectif important qui devrait être poursuivi. La révision en profondeur du cadre réglementaire et l'attribution de nouvelles concessions sont des mesures qui vont dans le bon sens. Outre le transport par rail de marchandises, il est aussi prévu de mettre en place une ligne à grande vitesse entre les villes de Campinas, Sao Paulo et Rio de Janeiro. Ce projet devrait permettre de remplacer un volume important de trafic aérien et de réduire considérablement les émissions, mais sa viabilité économique a été remise en question par plusieurs observateurs en raison du terrain montagneux et du nombre important de tunnels requis pour une telle ligne ferroviaire. De fait, deux tours d'appel d'offres ont été marqués par le retrait de plusieurs consortiums internationaux du processus et, compte tenu du grand nombre d'autres possibilités d'investissement concurrentes au Brésil, la mise en adjudication a été différée une fois encore en août 2013. Les autorités devraient procéder à une analyse coûts-avantages attentive des différentes options pour une liaison ferroviaire entre ces villes, notamment en comparant la ligne à grande vitesse envisagée avec une ligne ferroviaire classique ou des trains pendulaires pouvant prendre à plus grande vitesse des virages conçus pour des trains plus lents sans que cela soit trop inconfortable pour les passagers. Compte tenu de la distance relativement brève entre Rio de Janeiro et Sao Paulo (430 km), un train à grande vitesse n'est pas la seule option ferroviaire pour réduire sensiblement à la fois le trafic aérien et le trafic routier.

Une préoccupation particulière en matière d'infrastructures concerne l'amélioration des ports, dont beaucoup souffrent de sous-investissements, d'une gestion inefficace par les sociétés publiques d'exploitation et d'un régime du travail aux termes duquel la main-d'œuvre portuaire temporaire ne peut se voir offrir un contrat que par le biais d'une entreprise bénéficiant d'un monopole au lieu d'être embauchée directement selon la réglementation normale du travail. Les investissements portuaires requis sont estimés

à 43 milliards BRL, ce qui est trois fois plus que les montants alloués à l'origine au secteur en vertu de PAC1 et PAC2. L'amélioration de la situation actuelle exige à la fois une gestion plus efficace des ports exploités par des sociétés publiques et l'attribution de nouvelles concessions à des ports entièrement privés. Si, par le passé, les ports ne pouvaient être gérés par des sociétés privées que dans la mesure où celles-ci s'engageaient à ce que leurs propres marchandises représentent 70 % du volume du fret, de nouvelles licences portuaires peuvent désormais être obtenues sans aucune obligation d'intégration verticale. Un port privé actuellement en cours de construction à Rio de Janeiro en vertu de l'arrangement initial devrait accroître sensiblement les transports pour le compte de tiers.

Les concessions actuelles de 98 terminaux ont expiré récemment ou expireront d'ici à la fin de 2013, ce qui offrira d'amples possibilités d'attirer de nouveaux investissements par le biais de nouvelles procédures d'adjudication. Dans cette optique, il importe de résister aux pressions exercées par les concessionnaires actuels en faveur d'un renouvellement automatique de leur licence d'exploitation et d'organiser un processus d'adjudication ouvert et transparent pour toutes les nouvelles concessions portuaires, comme le prévoit la nouvelle loi portuaire de juin 2013, qui vise à accroître les investissements.

Beaucoup de possibilités existent aussi de réduire la paperasserie et la bureaucratie qui sont autant d'obstacles que rencontrent les utilisateurs des ports. En 2012, les navires utilisés pour exporter du maïs à partir du port principal de Santos ont passé en moyenne plus de 18 jours à quai, dont plus de 16 jours pour obtenir des permis. Il n'existe généralement pas de guichet unique pour toutes les autorisations et tous les paiements requis pour accoster et charger et décharger du fret dans les ports brésiliens et les navires entrants peuvent avoir à réaliser des formalités d'arrivée auprès de 28 organismes gouvernementaux différents, en devant dans chaque cas remplir des formulaires en portugais. Les obstacles administratifs caractérisant l'activité portuaire devraient être encore réduits pour diminuer les temps de rotation.

Des progrès significatifs ont été réalisés concernant les heures d'ouverture des organismes gouvernementaux, comme les services des douanes, qui fonctionnent désormais 24 heures sur 24. Cependant, cette mesure n'a pas été étendue aux services des douanes des aéroports, où les temps de circulation des marchandises sont généralement encore plus déterminants. D'après une étude récente, il faut en moyenne 175 heures dans les cinq grands aéroports brésiliens pour que les marchandises arrivées par avion sortent de douane, contre 4 heures à Shanghai et 8 heures à Londres (FIRJAN, 2013). La correction de ces goulets d'étranglement bureaucratiques dans les ports et les aéroports aurait des retombées positives immédiates, car ils entraînent des coûts inutiles et pénalisent la productivité des entreprises brésiliennes tributaires d'importations exigeant un transport rapide.

Le niveau élevé des prix de l'électricité pèse aussi sur les coûts des entreprises brésiliennes. Établie à partir de données de l'organisme national de réglementation et de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), une étude récente a fait apparaître qu'en 2011, les utilisateurs industriels d'électricité acquittaient au Brésil des tarifs 50 % plus élevés qu'une moyenne d'utilisateurs de 27 autres pays, y compris 16 pays de l'OCDE (FIRJAN, 2011). En outre, des écarts régionaux importants sont observés entre les États brésiliens, en raison à la fois de divergences dans les tarifs de base et de taux d'imposition différents de l'électricité.

Les initiatives lancées pour réduire la fiscalité électrique vont dans le bon sens et devraient être poursuivies. En 2012, les autorités ont réussi à faire baisser de 20 % en

moyenne le coût de l'énergie électrique en introduisant des réductions d'impôts et en offrant aux titulaires actuels de concessions de distribution d'électricité la possibilité de renouveler celles-ci par anticipation. À condition d'accepter des tarifs beaucoup plus bas, les entreprises concernées n'auraient pas à se soumettre à une nouvelle procédure d'appel d'offres à l'expiration de leurs contrats entre 2013 et 2014. Plutôt que des décisions ponctuelles sur le montant souhaitable de la réduction des rentes, qui pourraient aller à l'encontre de la nécessaire augmentation des investissements, les autorités devraient continuer de faire jouer davantage la concurrence dans le cadre d'une procédure normale d'appel d'offres. Aussi longtemps que les objectifs d'investissement sont clairement définis dans les contrats de concession, le recours à cette procédure permettra aussi d'utiliser les informations fournies par les opérateurs privés concernant les structures de coûts pour déterminer des tarifs compatibles avec ces objectifs d'investissement, tout en évitant des rentes excessives.

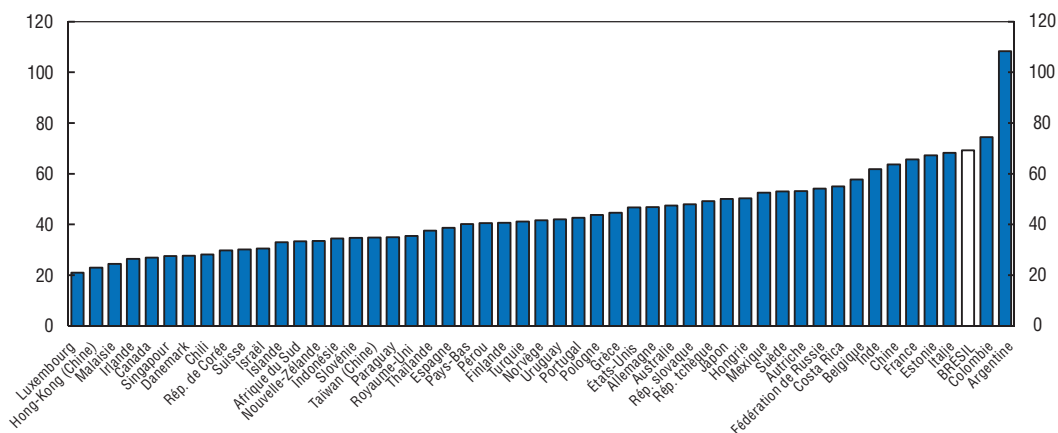
D'après une analyse empirique de l'OCDE, le lien entre les déficiences dans les secteurs de l'énergie et des transports et la productivité des entreprises brésiliennes est indéniable (voir encadré 1.1 pour une description sommaire de l'analyse empirique ainsi que l'annexe du présent chapitre pour plus de précisions). S'agissant des prix de l'énergie, la productivité des entreprises a été comparée aux écarts entre les États des tarifs de l'électricité et les résultats donnent à penser que le niveau élevé de ces tarifs pèse sensiblement sur la productivité des entreprises brésiliennes. De même, l'analyse empirique exploite les différences sectorielles dans la part des coûts de fret pour déterminer le lien entre l'infrastructure des transports et la productivité des entreprises. D'après les résultats, de nouvelles améliorations de l'infrastructure routière renforceraient la productivité des entreprises.

Le régime fiscal devrait être simplifié

Le système de prélèvements et de transferts du Brésil a évolué pour répondre à la nécessité grandissante d'accroître les recettes et l'objectif recherché a été atteint. En Amérique latine, seules l'Argentine et la Bolivie ont réussi à collecter davantage que les 37 % du PIB que le Brésil lève sous la forme de prélèvements et de cotisations. Dans les autres économies de marché émergentes, en dehors de l'Amérique latine, les recettes représentent en général un pourcentage sensiblement moindre du PIB (par exemple, Chine 17 %, Inde 18 %, Indonésie 12 %, Afrique du Sud 27 %). Ces deux dernières décennies, les recettes sont passées de 24 à 37 % du PIB, grâce dans une large mesure à l'augmentation des cotisations fédérales, qui ne sont pas assujetties au dispositif obligatoire de partage avec les administrations infranationales. La forte capacité de génération des recettes du système brésilien de prélèvements et de transferts a nui à l'efficacité et aussi à l'équité (voir chapitre 2). Le niveau élevé des recettes a pour contrepartie la lourdeur de la charge fiscale pesant sur les entreprises et un grand nombre d'impôts différents et souvent en cascade. D'après les estimations de la Banque mondiale, la fiscalité totale sur les bénéfices d'une entreprise manufacturière type de taille moyenne – y compris tous les impôts sur les revenus et l'utilisation des facteurs – est à 69 % au Brésil, contre une moyenne de 47 % en Amérique latine et de 43 % dans les pays de l'OCDE (graphique 1.8). Cependant, ces estimations pourraient ne pas tenir compte de l'incidence à long terme de certains éléments de cette charge fiscale, comme les cotisations patronales à la sécurité sociale ou les impôts sur les salaires, dont une partie pèse sur les salariés et non sur les employeurs.

Graphique 1.8. **Pression fiscale totale sur les bénéfices des entreprises**

Pour une entreprise type de taille moyenne, correction faite des différences dans les bases d'imposition, 2012



Source : Groupe de la Banque mondiale et PwC (2012).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932924400>

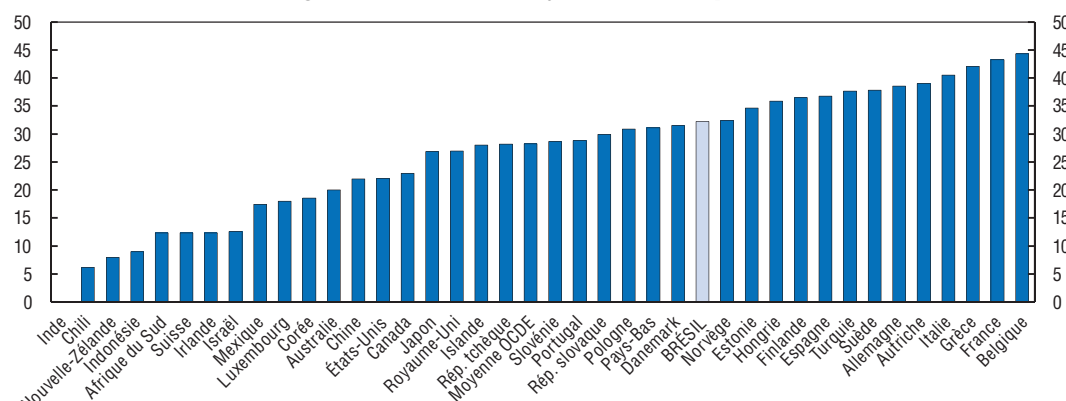
Outre la lourde charge d'imposition, le respect de la législation fiscale à un coût particulièrement élevé pour le contribuable brésilien. C'est notamment le cas pour la fiscalité indirecte, qui comporte pas moins de six impôts indirects différents, y compris la taxe sur les échanges de biens et de services (ICMS), semblable à la TVA, pour laquelle chacun des États brésiliens applique sa propre réglementation, sa propre base d'imposition et ses propres taux. Étant donné que l'ICMS se fonde sur la règle d'origine, les entreprises souhaitant offrir des biens et services au niveau national doivent se conformer aux règles fiscales de chaque État, et les crédits pour les transactions inter-États sont fréquemment différés ou refusés. Cette lourdeur d'application est la principale raison pour laquelle le Brésil est si mal placé par rapport aux autres pays concernant les coûts du respect de la législation fiscale. Mesurant le temps passé par une entreprise modèle de 183 juridictions de par le monde à s'acquitter de ses obligations fiscales, la Banque mondiale estime que le Brésil arrive loin derrière, avec 2 600 heures, contre 367 dans le pays d'Amérique latine moyen ou 176 dans le pays de l'OCDE moyen (graphique 1.9). Les services chargés de la fiscalité dans les entreprises sont en conséquence énormes par rapport à ce qu'est le cas dans les autres pays, ce qui alourdit sensiblement les coûts fixes.

L'analyse microéconomique réalisée pour la présente *Étude* amène à penser que la charge fiscale est négativement reliée à la productivité des entreprises brésiliennes. Cette analyse intègre les écarts entre les niveaux effectifs de fiscalité des États et les associe au montant des impôts acquittés par chaque secteur par rapport à sa valeur ajoutée globale. Le bien-fondé de la détermination de facteurs d'interaction est que certains secteurs ont des bases d'imposition plus importantes que d'autres en raison de leurs technologies de production spécifiques, de leur dépendance à l'égard de leurs bénéfices pour rémunérer les investissements dans les actifs matériels et immatériels ou de l'intensité de leur utilisation de facteurs de production très lourdement taxés. Les résultats font apparaître un lien négatif entre la charge fiscale et la productivité des entreprises, qui est statistiquement significatif au niveau de 5 %. Les effets fixes pour les différents États et secteurs étant neutralisés, la stratégie d'estimation fondée sur les doubles différences ne tient compte que des divergences des niveaux de productivité au sein des États, ce qui réduit l'incidence éventuelle des mesures d'incitation fiscales mises en œuvre par certains d'entre eux pour


devraient être supprimés, car les revenus réels des ménages pauvres peuvent être soutenus plus efficacement par d'autres instruments d'action, comme le programme phare de lutte contre la pauvreté du Brésil, *Bolsa Familia*, qui s'est révélé performant jusqu'ici. S'agissant de la maîtrise des pressions sur les coûts, objectif prioritaire au moment où les exemptions ont été mises en œuvre, ce type de mesures ne peut avoir qu'une incidence exceptionnelle au niveau des prix et par conséquent un effet de très courte durée sur l'inflation.

L'imposition sur le travail, qui est élevée par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays (graphique 1.10), a été diminuée pour certains secteurs en 2012 et 2013, les autorités ayant remplacé les cotisations sociales sur les salaires par des cotisations sur le chiffre d'affaires. La liste des secteurs concernés a été allongée progressivement, comprenant désormais plusieurs secteurs produisant des biens non échangeables, comme la construction, et il est prévu une extension à davantage de secteurs en 2014. Cette réforme vise à alléger la charge fiscale supportée par les entreprises et implique un transfert de la base d'imposition du travail au chiffre d'affaires. Cependant, l'allègement prévu pourrait ne pas se concrétiser s'il est annulé par des hausses de salaires, ce qui est concevable dans le contexte de plein emploi. En tout état de cause, il ressort d'une estimation théorique que le montant de cet allègement pourrait ne pas être important (Werneck, 2013). De fait, un grand nombre de sous-secteurs ont utilisé leur droit à ne pas mettre en œuvre cette mesure, des consultations préalables avec le secteur privé ayant permis de définir assez précisément les activités qui seraient affectées par le remplacement de l'impôt sur les salaires.

Graphique 1.10. **Coin fiscal moyen sur le travail**
Pour 100 % des gains d'un travailleur moyen, dans un couple avec deux enfants



Source : OCDE (2013b). La dernière année disponible est 2012 pour les pays de l'OCE, 2009 pour l'Indonésie et 2010 pour les autres pays BRIICS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924438>

Le remplacement des cotisations sur les salaires par des prélèvements fondés sur le chiffre d'affaires (assimilables à une taxe sur le chiffre d'affaires), appliqués à des taux différents selon les secteurs, réduira encore le rendement des investissements et devrait être reconsidéré. De plus, le fait de taxer le chiffre d'affaires plutôt que les bénéfices des entreprises ne permet pas de déduire les dépenses, ce qui ne fera qu'accroître les distorsions induites par la fiscalité des sociétés, en modifiant l'organisation de la chaîne de valeurs dans le sens d'une intégration verticale plus poussée. Au niveau mondial, la

tendance est plutôt à la fragmentation des chaînes de valeur, dont l'organisation transcende maintenant souvent les frontières nationales, selon un processus auquel le Brésil a peu participé jusqu'ici. Qui plus est, d'après les données recueillies dans les pays de l'OCDE, l'imposition du travail semble être associée à des taux de croissance plus élevés que l'imposition des sociétés (Arnold et al., 2011). À 34 %, le taux légal de l'impôt sur les sociétés est déjà sensiblement supérieur à la moyenne actuelle de l'OCDE, qui est de 25 %. En outre, compte tenu du faible niveau de l'investissement et de la situation de quasi plein emploi, le renforcement des incitations à l'investissement devrait avoir un rang de priorité plus élevé que le renforcement des incitations à l'embauche dans la situation actuelle.

Le Brésil s'appuie déjà davantage que les autres pays sur l'imposition du chiffre d'affaires dans le secteur des entreprises, car son système d'imposition ciblé pour les petites et moyennes entreprises, *Simples Nacional*, au titre duquel la majeure partie des entreprises brésiliennes paient leurs impôts, est fondé sur le chiffre d'affaires et non sur la valeur ajoutée ou le revenu. Dans le cas de *Simples Nacional*, toutefois, la facilité d'administration est un argument valide en faveur de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Si la facilité d'administration est une préoccupation fondamentale dans le cas de l'imposition des petites et moyennes entreprises, l'imposition généralisée de l'ensemble des entreprises – y compris les grandes – sur la base du chiffre d'affaires semble être une occasion perdue d'optimiser le régime fiscal.

Dans ce contexte se pose la question de savoir dans quelle mesure les impôts sur les salaires peuvent être transformés en impôts sur la valeur ajoutée. Contrairement à ce qui est le cas avec une taxe sur le chiffre d'affaires, l'imposition de la valeur ajoutée permettrait de déduire les dépenses d'investissement, ce qui favoriserait la compétitivité. Une telle réforme pourrait supprimer certaines des distorsions introduites par le régime fiscal dans nombre de pays, mais, dans le cas particulier du Brésil, d'autres modifications de la fiscalité pourraient être nécessaires avant de transférer une plus grande partie de la charge fiscale sur la valeur ajoutée. Comme on l'a vu plus haut, le régime brésilien d'impôts indirects en cascade est loin d'être la meilleure pratique en matière d'imposition de la consommation et on ne pourra être certain que le recours plus large à la TVA se traduit bien par une réduction des distorsions qu'après un regroupement des régimes fiscaux des États en un seul régime national de TVA. En outre, la charge fiscale associée aux différentes taxes à la valeur ajoutée est déjà élevée au Brésil. D'après une estimation théorique, elle représente actuellement 34 % en moyenne nationale et devrait être portée à 40 % pour remplacer tous les impôts sur les salaires (Werneck, 2013).

Une possibilité qui n'a pas fait l'objet de beaucoup d'attention est le recours aux impôts récurrents sur l'immobilier pour lever davantage de recettes. D'après les données de l'OCDE, ces impôts constituent un instrument fiscal à l'origine de peu de distorsions. Les recettes tirées des impôts fonciers (IPTU) sont stationnaires depuis des années, malgré l'augmentation rapide des prix de l'immobilier dans nombre de villes, et elles sont actuellement plus faibles que les recettes tirées des impôts sur les véhicules (IPVA). Au Brésil, où elles ne représentent actuellement que 1.3 % des recettes fiscales, contre une moyenne de 3.2 % pour l'OCDE, elles pourraient être augmentées en relevant les taux et en assurant que les valeurs figurant dans les registres de propriété sont actualisées. Dans les cas où l'actualisation des valeurs immobilières se heurte à des problèmes administratifs, une méthode simplifiée, fondée à la fois sur la taille du bien et sur sa localisation, pourrait être utilisée.

rôle des entrées d'entreprises suivant les secteurs. L'analyse empirique effectuée met en évidence une corrélation inverse entre le nombre de procédures nécessaires pour créer une entreprise et la productivité au niveau des entreprises, et débouche sur le même constat pour le nombre de jours nécessaires à la création d'une entreprise. Ces deux résultats sont statistiquement significatifs au seuil de 5 %.

En outre, certains éléments indiquent que des difficultés d'exécution des contrats sont préjudiciables à la productivité. Des différends d'ordre juridique entre parties liées peuvent survenir dans le cadre de toute activité économique, et l'efficacité du système judiciaire détermine l'ampleur des pertes de temps et d'énergie découlant de ces différends. Dans le cadre de cette analyse, la variation sensible entre États du coût d'exécution des contrats d'emprunt, mesuré en proportion de l'encours des dettes, est mise en interaction avec un indicateur de la dépendance de divers secteurs à l'égard des institutions pour le règlement des différends, créé par Nunn (2007). Les résultats empiriques obtenus font ressortir une corrélation négative entre le niveau des coûts d'exécution et les performances des entreprises. Des travaux complémentaires laissent à penser que cet effet est particulièrement prononcé pour les jeunes entreprises de moins de 5 ans. On peut donc penser que les relations d'affaires à long terme peuvent réduire dans une certaine mesure les difficultés d'exécution des contrats. Néanmoins, un environnement institutionnel insatisfaisant présente pour les jeunes entreprises l'inconvénient de réduire la flexibilité et le dynamisme de l'économie, en entravant le renouvellement et le redéploiement des entreprises. Ces données laissent à penser qu'en renforçant l'exécution des contrats par le biais du système judiciaire ou d'autres formes d'arbitrage et en garantissant une prise de décisions suffisamment rapide pour faciliter l'exécution des contrats, les autorités amélioreraient la productivité.

Les charges administratives ont même un impact sur l'accès des entreprises aux financements. Les droits, taxes et frais de notaires à acquitter pour l'enregistrement d'une garantie liée à un contrat d'emprunt sont élevés, mais ils varient surtout fortement suivant les États. Alors que le coût d'enregistrement d'une garantie d'emprunt est en moyenne de 0.2 % de la valeur du crédit à Rio de Janeiro, il s'établit à 3.8 % de la valeur du prêt dans l'État de Ceará. La mise en interaction ce type de variation avec les écarts de dépendance à l'égard des financements externes entre secteurs, telle qu'elle est mesurée par Rajan et Zingales (1998), permet d'analyser les effets induits sur la productivité par les formalités administratives d'enregistrement des garanties. Les résultats par entreprise mettent en évidence un effet négatif très significatif sur la productivité. Il faudrait assouplir les règles administratives concernant l'utilisation d'actifs comme garanties de prêts bancaires, ce qui pourrait en outre être bénéfique pour le marché du crédit à long terme, qui n'est pas suffisamment développé au Brésil (voir ci-après).

L'ensemble de ces résultats tend à indiquer que la productivité des entreprises brésiliennes bénéficierait grandement d'un allègement du fardeau représenté par les procédures administratives. Une remise à plat de ces procédures administratives dans les domaines ayant une incidence sur les entreprises serait de mise, car rien ne justifie que le Brésil soit aussi mal classé par rapport aux pays comparables d'Amérique latine. Pour aller de l'avant dans ce domaine, une possibilité consisterait à appliquer la règle du consentement tacite chaque fois que possible, sauf s'il existe des motifs de préoccupation majeurs concernant la sécurité ou l'environnement. Selon ce principe, une autorisation peut être considérée comme accordée dès lors que la demande en a été notifiée aux

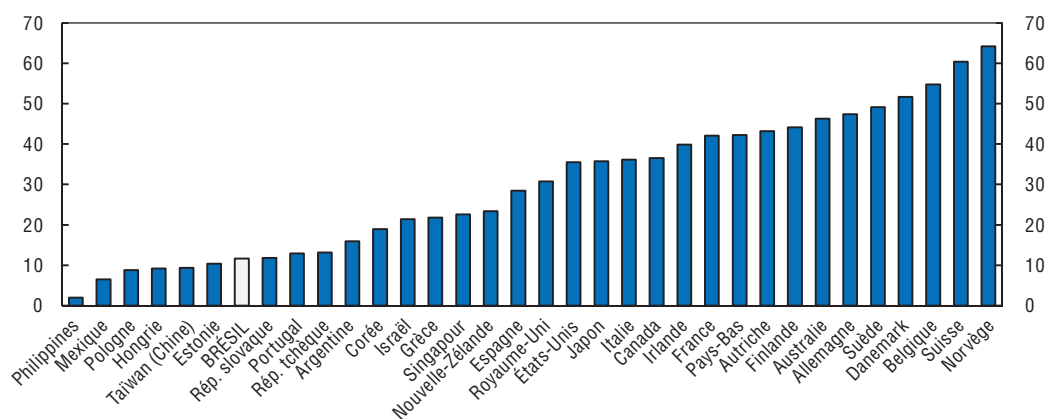
autorités et que celles-ci n'y ont pas répondu de façon négative dans un délai donné. Cette règle a été mise en œuvre avec succès au Portugal dans certains domaines.

Limiter les coûts de main-d'œuvre

Un autre déterminant des coûts de production réside dans les coûts de main-d'œuvre, qui sont moins compétitifs au Brésil que dans un certain nombre d'économies émergentes et de l'OCDE, telles que l'Estonie, la Hongrie, le Mexique, les Philippines, la Pologne et Taïwan, qui ont toutes des coûts de main-d'œuvre mesurés en USD inférieurs à ceux du Brésil (graphique 1.12). Par ailleurs, les coûts de main-d'œuvre du Brésil sont actuellement comparables à ceux de la République slovaque, un pays européen qui a bénéficié de flux importants d'investissement direct étranger (IDE) dans le secteur manufacturier, mais qui obtient des résultats supérieurs de 15 à 20 % à ceux du Brésil pour les trois domaines de compétences évalués dans le cadre du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE, est bien connecté à ses marchés d'exportation et se caractérise par une faible pression fiscale.

Graphique 1.12. **Rémunération horaire dans le secteur manufacturier**

En USD, 2011



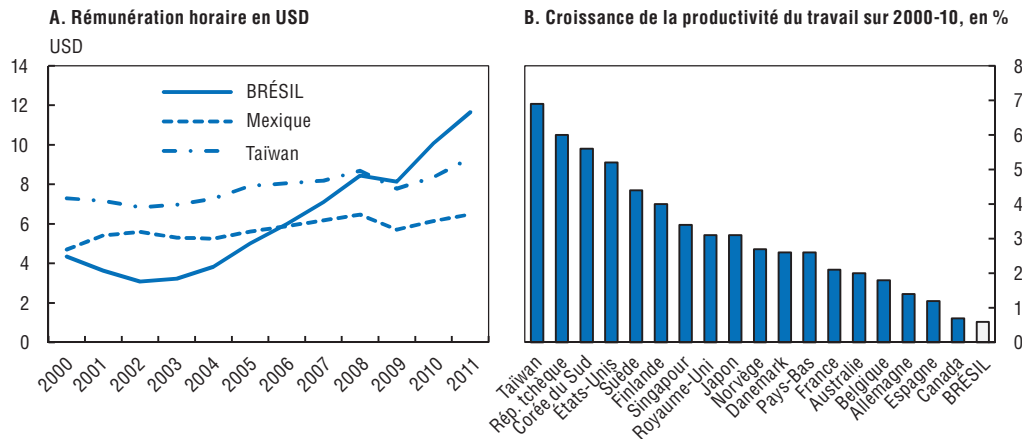
Source : Bureau of Labor Statistics (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924476>

Les salaires ont fortement augmenté au Brésil au cours des dix dernières années, dépassant le niveau des rémunérations au Mexique puis à Taïwan (graphique 1.13, partie A). Or, si la croissance des coûts de main-d'œuvre a été plus rapide au Brésil que dans d'autres pays, celle de la productivité du travail y a été plus lente (graphique 1.13, partie B). Cela s'est traduit par une dégradation de la compétitivité des secteurs exportateurs, en particulier de l'industrie manufacturière, et c'est une des raisons du recul de la part de la valeur ajoutée totale imputable au secteur manufacturier. L'appréciation sensible du real a certes pesé dans la balance à cet égard, mais l'évolution du taux de change ne suffit pas à expliquer l'augmentation des coûts de main-d'œuvre au cours des dix dernières années (graphique 1.5). L'appréciation du real intervenue au cours de la dernière décennie a été compensée en partie par le mouvement de dépréciation qui s'est amorcé en 2011 et s'est intensifié en avril 2013.

Au niveau de l'économie considérée dans son ensemble, les salaires réels ont progressé à un rythme régulier de l'ordre de 3.4 % au cours des 5 dernières années, tandis

Graphique 1.13. Salaires et productivité dans le secteur manufacturier



Source : Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) et Bureau of Labor Statistics (2011).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932924495>

Encadré 1.2. Sens de la causalité entre le salaire minimum et le salaire moyen

Il est possible de tester empiriquement l'existence d'une relation de causalité entre le salaire minimum et le salaire mensuel moyen en utilisant un modèle vectoriel autorégressif et en procédant à un test de causalité de Granger. Il s'agit d'un modèle empirique dans lequel une série chronologique est expliquée par ses propres valeurs antérieures et celle d'autres séries chronologiques. Dans ce contexte, on dit qu'une série chronologique X cause une série Y au sens de Granger si les valeurs passées de X expliquent en grande partie les valeurs actuelles de Y. L'établissement d'une relation de causalité au sens de Granger implique de rejeter l'hypothèse nulle selon laquelle X ne cause pas Y au sens de Granger. Les estimations qui figurent dans le tableau 1.1 laissent à penser qu'il existe un lien causal entre le salaire minimum et le salaire moyen, mais il ne semble pas exister de lien inverse.

Tableau 1.1. Salaire minimum et salaire moyen : tests de causalité de Granger

Tests de causalité de Granger	
H_0 : le salaire minimum ne cause pas le salaire mensuel moyen au sens de Granger	26.095*** (0.006)
H_0 : le salaire mensuel moyen ne cause pas le salaire minimum au sens de Granger	12.913 (0.299)

Note : Valeurs p entre parenthèses.

*** : statistiquement significatif au seuil de 1 %. Données mensuelles couvrant la période de mars 2002 (début des séries mensuelles) à juillet 2013. La durée du retard a été fixée à 11 mois sur la base du critère d'information d'Akaike.

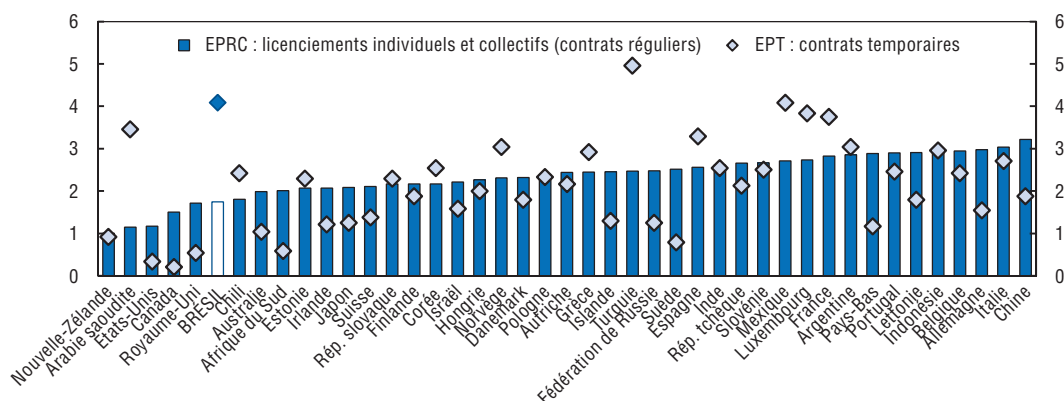
que le chômage a reculé. Une analyse empirique simple laisse à penser que les fortes hausses du salaire minimum national se sont répercutées sur le salaire mensuel moyen (encadré 1.2). La valeur réelle du salaire minimum a quasiment doublé au cours des dix dernières années, en raison d'une règle d'indexation automatique des hausses

annuelles du salaire minimum sur l'inflation antérieure et les augmentations du PIB réel (par opposition à celles du PIB par habitant), qui doit être réexaminée en 2015. Laisser diminuer progressivement le salaire minimum par rapport au salaire médian contribuerait à améliorer la compétitivité internationale. À cette fin, la règle actuelle pourrait être remplacée par une indexation des hausses annuelles du salaire minimum sur l'indice des prix à la consommation spécifique aux ménages à faible revenu, augmenté d'une partie seulement des gains de productivité, pendant un certain temps. Une telle règle préserverait le pouvoir d'achat des salariés qui perçoivent le salaire minimum, dans la mesure où elle se traduirait, certes, par une réduction des futures hausses réelles du salaire minimum, mais pas par leur élimination. Ce n'est pas en revalorisant fortement le salaire minimum que l'on pourra améliorer les revenus des Brésiliens les plus démunis, qui sont déjà inférieurs au salaire minimum (voir le chapitre 2).

Un autre facteur d'explication de la hausse des salaires réside dans la conception des mesures de relance qui ont été adoptées pour faire sortir l'économie d'une période de croissance lente. Une forte stimulation de la consommation par des mesures d'incitation fiscale et une expansion des crédits octroyés par les banques publiques a entretenu les tensions sur le marché du travail, malgré la mollesse de la croissance du secteur industriel. Le renforcement de la demande de services a entraîné une augmentation de la production et de l'emploi dans le secteur des services. Dans les temps à venir, il faudrait que les pouvoirs publics cessent de stimuler la consommation pour s'employer en lieu et place à remédier aux goulets d'étranglement du côté de l'offre, afin de favoriser le rééquilibrage de la demande par substitution de l'investissement à la consommation observé au cours des trois derniers trimestres. Cela permettrait de rehausser la croissance potentielle, ainsi que de renforcer la résilience de l'économie, et aurait des effets positifs sur la productivité. Dans ce contexte, il sera important de limiter la hausse des coûts de main-d'œuvre pour la compétitivité-coûts des producteurs brésiliens, en particulier dans le secteur manufacturier.


Outre le coût du travail, la rigidité des dispositions juridiques applicables au marché du travail, dont bon nombre sont inscrites dans la Constitution et remontent à plusieurs décennies, conjuguée aux incertitudes qui entourent leur interprétation par les tribunaux du travail, alourdit encore le « coût Brésil ». Ces dispositions sont axées sur les conditions de travail et les rémunérations plutôt que sur la protection de l'emploi, qui ne semble pas particulièrement forte comparée à celle qui existe dans d'autres pays figurant dans la base de données de l'OCDE sur la protection de l'emploi (graphique 1.14). Seul le recours aux contrats à durée déterminée est rigoureusement limité par la loi, mais cela n'a sans doute guère d'incidence en pratique, étant donné que la protection de l'emploi relative aux contrats réguliers n'est pas très poussée.

Certains aspects du droit du travail font même obstacle à des accords mutuellement bénéfiques entre syndicats et employeurs, conduisant souvent à des décalages entre la pratique et le droit. Cette situation constitue un risque juridique pour les entreprises, dans la mesure où aucun règlement définitif ne peut intervenir en dehors des tribunaux en cas de conflit du travail. Ainsi, la Constitution contient des règles strictes sur la répartition des jours de congé annuel, qui ne sont ni dans l'intérêt des employeurs, ni dans celui des salariés, et sont donc largement ignorées, mais ce type de pratique peut toujours être contesté devant les tribunaux par les salariés en cas de différend. Les décisions de justice peuvent être difficiles à anticiper et les amendes infligées aux employeurs peuvent être très lourdes. Dans les affaires de fusions et acquisitions, les dettes vis-à-vis du personnel

Graphique 1.14. **Législation sur la protection de l'emploi**

Note : Les données se rapportent à 2013 pour les pays de l'OCDE et la Lettonie, et à 2012 pour les autres pays. Ce graphique illustre la contribution de différentes composantes à l'indicateur relatif à la réglementation des contrats à durée déterminée classiques (EPFC). Un contrat à durée déterminée classique est défini ici comme un contrat de travail générique comportant une date de cessation précise (sous forme de la date - jour, mois et année - à laquelle il prendra fin en l'absence de renouvellement). La hauteur de la barre correspond à la valeur de l'indicateur EPFC.

Source : Base de données de l'OCDE sur la protection de l'emploi, mise à jour 2013.

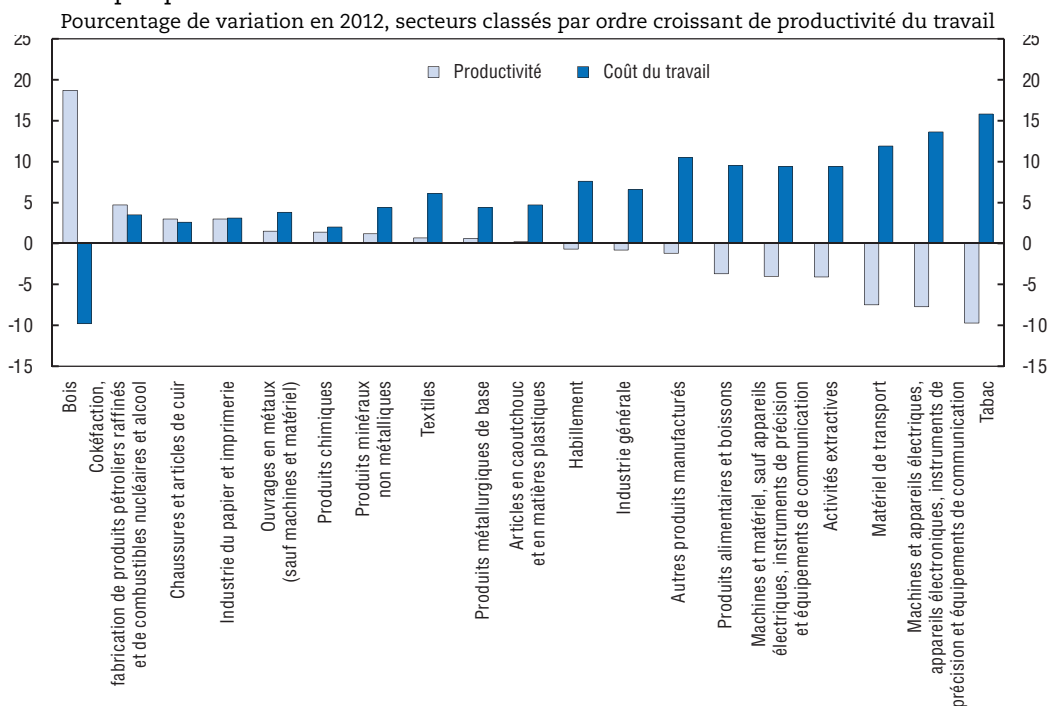
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924514>

qui figurent au bilan des entreprises constituent souvent un élément crucial pour la détermination de leur valeur, ce qui reflète la difficulté d'établir des contrats contraignants entre employeurs et salariés. On pourrait remédier à cette insécurité juridique en modernisant la législation du travail et en faisant une plus large place aux accords mutuellement bénéfiques et juridiquement contraignants susceptibles d'être signés au niveau de l'entreprise. Dans un premier temps, il conviendrait d'encourager l'ouverture d'un dialogue tripartite et de mettre en œuvre sans délai les améliorations décidées d'un commun accord par les syndicats et les employeurs.


Des données empiriques laissent à penser qu'il existe un lien entre les variations des coûts de main-d'œuvre et le droit du travail, d'une part, et la productivité, d'autre part. Les coûts horaires de main-d'œuvre dans l'industrie ont varié de manière inégale suivant les secteurs en 2012, et l'on observe une corrélation inverse entre cette variation et la croissance de la productivité du travail, qui corrobore l'idée qu'une augmentation du coût du travail réduit la productivité (graphique 1.15). L'analyse de microdonnées tend à indiquer qu'il existe un lien de causalité entre la rigueur de la réglementation effective du travail et la productivité des entreprises. Cette analyse repose sur les différences d'application de la réglementation du travail entre États, telles qu'elles sont évaluées par Almeida et Carneiro (2012), qui sont mises en interaction avec une mesure du taux de rotation de la main-d'œuvre par secteur, tirée de Bassanini et al. (2009). Les résultats par entreprise montrent qu'une application rigoureuse du droit du travail a un effet particulièrement marqué sur les entreprises appartenant aux secteurs dans lesquels le taux de rotation des effectifs est élevé, ce qui se traduit par des niveaux de productivité plus faibles.

Améliorer les compétences

Une des causes importantes de la faible productivité de la main-d'œuvre réside dans le bas niveau de qualification de la population active. Les résultats obtenus par le Brésil dans le cadre d'évaluations comparables au niveau international telles que le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) (OCDE, 2012) sont faibles, et se

Graphique 1.15. **Productivité et coût du travail dans différents secteurs**

Source : IEDI (2013).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924533>

caractérisent par un écart statistiquement significatif par rapport à la moyenne de l'OCDE. Les personnes ayant un niveau élevé de qualification sont des plus rares au Brésil : à l'heure actuelle, 10 % seulement de la population sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement postsecondaire, contre 15 % au Mexique, 25 % au Chili ou 30 % en moyenne dans la zone OCDE. Les pénuries de qualifications sont particulièrement marquées non seulement en médecine et en ingénierie, mais aussi en mathématiques, en physique, en chimie, en économie et en sciences sociales. Dans ces domaines, la demande de main-d'œuvre a augmenté à un rythme nettement plus rapide que l'offre, et les salaires ont progressé plus vite que dans d'autres secteurs (Menezes Filho, 2012). Il est nécessaire d'améliorer les compétences des travailleurs brésiliens, et un accroissement du nombre de personnes qualifiées présente le double avantage de renforcer la croissance de la productivité et de réduire les disparités de revenus. Au cours des dix dernières années, le Brésil a accompli des progrès remarquables en termes d'amélioration de l'accès à l'éducation, en particulier pour les personnes issues de milieux défavorisés. Le prochain enjeu essentiel consistera à rehausser la qualité de l'enseignement, et à améliorer les programmes de formation professionnelle dont le contenu est très important pour le marché du travail. Les récentes initiatives prises par les pouvoirs publics vont dans ce sens. Une réforme du système d'évaluation des établissements d'enseignement, caractérisée par la définition d'objectifs de résultats scolaires par établissement dans chaque région, commence à porter ses fruits. Une initiative prometteuse pour la formation professionnelle, baptisée PRONATEC, sera examinée de manière plus approfondie dans le chapitre 2. S'agissant des niveaux de qualification les plus élevés, un programme de bourses accordées aux Brésiliens qui souhaitent poursuivre des études universitaires de haut niveau à l'étranger serait sans doute bienvenu.

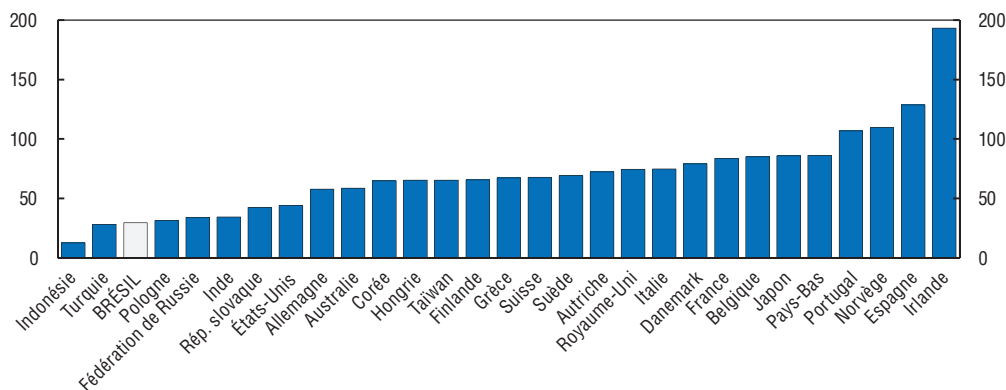
Des analyses empiriques réalisées au niveau des entreprises montrent que les résultats scolaires jouent un rôle considérable dans l'amélioration de la productivité. En utilisant les variations entre États des résultats des tests spécifiques au Brésil dans le cadre desquels sont mesurés, dans chaque établissement, les acquis scolaires effectifs des élèves au terme de la 12^e année (IDEB, 2011), et en les mettant en interaction avec l'intensité de qualification de différents secteurs telle qu'elle est mesurée par le Bureau international du travail (ILO, 2012), on obtient des résultats laissant à penser qu'il existe une corrélation positive significative entre le niveau de compétences des élèves de l'enseignement secondaire et la productivité. Dans la mesure où cette analyse porte sur les variations entre États, elle repose sur l'hypothèse que les résultats actuels aux tests d'un État constituent une bonne variable représentative du niveau de compétences de sa main-d'œuvre ; des observations ponctuelles laissent à penser que cette hypothèse est tout à fait raisonnable, étant donné que les différences de qualité des systèmes éducatifs entre États semblent relativement persistantes et que la mobilité de la main-d'œuvre est limitée.

Améliorer l'accès au crédit et en réduire le coût pour les entreprises brésiliennes


Le marché brésilien du crédit est caractérisé par des différences marquées entre les segments de court et de long terme. Alors que de nombreuses banques publiques et privées se livrent concurrence sur le segment du crédit à court terme, y compris des établissements étrangers, les prêts à long terme sont octroyés presque exclusivement par un établissement du secteur public, la Banque nationale de développement économique et social (BNDES, *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*). La demande de crédit à long terme est supérieure à l'offre, et ce n'est pas en fonction de critères de marché que sont attribués les prêts. Les marchés du crédit à long terme restent insuffisamment développés, puisque l'encours de prêts au secteur des entreprises s'établit à 29 % du PIB, soit un niveau modeste comparé à ceux observés dans les pays de l'OCDE (graphique 1.16).

Graphique 1.16. **Crédit au secteur des entreprises**

En % du PIB, 2012



Source : Oxford Economics.

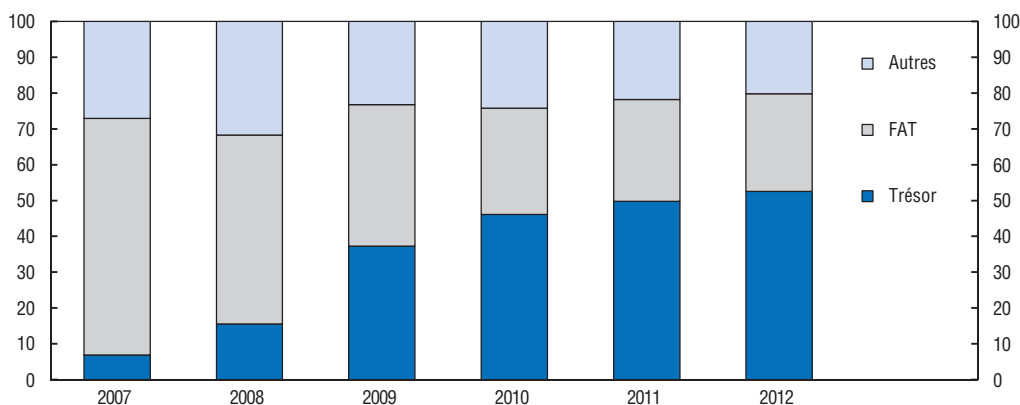
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924552>

Le taux d'intérêt appliqué aux prêts à long terme consentis par la BNDES repose sur le taux d'intérêt à long terme (TJLP, *Taxa de Juros de Longo Prazo*) qui est fixé chaque trimestre par le Conseil monétaire national (CMN), lequel se compose du ministre des Finances (qui en assume la présidence), du ministre de la Planification et du Gouverneur de la banque

centrale. Le TJLP s'établit actuellement à 5.0 %, soit 400 points de base en deçà du taux de référence du Système spécial de conservation et de règlement (SELIC, *Sistema Especial de Liquidação e de Custódia*), qui correspond peu ou prou au taux appliqué aux emprunts d'État. Or, les décisions d'investissement sont probablement déterminées à la marge par les taux d'intérêt du marché, car les entreprises doivent toujours prendre en compte le coût d'opportunité correspondant à l'affectation d'éventuelles ressources supplémentaires à un placement rémunéré au taux SELIC, et n'investiront dans leurs propres projets que si elles s'attendent à obtenir un rendement supérieur à ce taux.

La BNDES est financée traditionnellement par une part fixe des recettes du Fonds de soutien aux travailleurs (FAT, *Fundo de Amparo ao Trabalhador*), un organisme de protection sociale des travailleurs financé par des prélèvements, qui a notamment pour vocation de fournir des prestations d'assurance chômage et des primes aux salariés. Les fonds accumulés sont rémunérés au TJLP, de sorte que le FAT s'apparente à un dispositif d'épargne obligatoire ayant un rendement inférieur aux taux du marché. Depuis 2009, les transferts directs à la BNDES financés à partir du budget national ont sensiblement augmenté, et sont devenus sa principale source de financement (graphique 1.17). L'accroissement de ces transferts directs a permis à la BNDES de doubler son volume de prêts depuis le début de la crise économique (graphique 1.18). En avril 2013, le Congrès a approuvé un décret portant à 312 milliards BRL le montant du soutien à la BNDES, qui s'établissait à 227 milliards BRL en 2012. L'écart entre le taux auquel la BNDES rémunère les fonds qu'elle reçoit, à savoir le TJLP, et celui auquel l'administration centrale emprunte, qui est approximativement égal au taux SELIC, signifie que la BNDES bénéficie d'un soutien substantiel de la part de l'État fédéral.

Graphique 1.17. Sources de financement de la BNDES



Source : Banque nationale de développement économique et social (BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

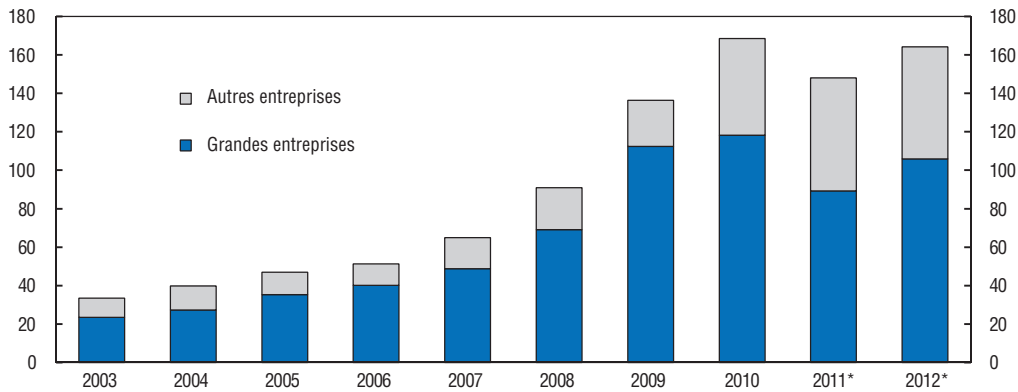
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924571>

Les grandes entreprises représentent une forte proportion des prêts octroyés par la BNDES (graphique 1.18), contrairement à ce que l'on peut observer pour les banques de développement d'autres pays, telles que la Société de développement de la production (CORFO, *Corporación de Fomento de la Producción*) au Chili. Or, les grandes entreprises sont les plus susceptibles de pouvoir se financer aisément sur les marchés du crédit privé, tandis que certains éléments laissent à penser que les petites et moyennes entreprises (PME) ont parfois des difficultés à accéder aux financements, même sur les marchés de capitaux relativement développés (OECD, 2006). De fait, le financement des PME bénéficie d'un

soutien public dans divers pays, et recentrer davantage les activités de la BNDES sur les dispositifs destinés aux petites et moyennes entreprises, tels que la « carte BNDES », constituerait un axe pertinent pour ses futures activités de prêt.


Graphique 1.18. **Évolution des décaissements de la BNDES**

En milliards de BRL



Note : La définition des grandes entreprises varie selon les années. Pour la période 2003-2010, les grandes entreprises sont celles qui réalisent un chiffre d'affaires de plus de 60 millions BRL ; pour les années 2011 et 2012, celles qui réalisent un chiffre d'affaires de plus de 90 millions BRL.

Source : Banque nationale de développement économique et social (BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924096>

D'après des travaux empiriques réalisés à partir de données recueillies au niveau des entreprises, les prêts de la BNDES peuvent avoir un effet positif sur la productivité, mais dans une partie seulement des entreprises qui bénéficient de ces concours (Coelho and De Negri, 2010 ; Lazzarini et al., 2011 ; Ottaviano and Souza, 2008 ; Pereira and Simões, 2010). On peut donc se demander si les entreprises qui bénéficient des crédits de la BNDES sont réellement celles qui en ont le plus besoin.

Les futurs besoins d'investissement du Brésil sont clairement supérieurs à la capacité de prêt de la BNDES, et il sera nécessaire de renforcer la participation du secteur privé au marché du crédit à long terme à la fois pour accroître les volumes de crédit et pour améliorer sa répartition dans l'économie. L'entrée d'acteurs privés sur ce marché suppose que les autorités harmonisent les règles du jeu en éliminant progressivement toutes les aides financières, directes et indirectes, dont bénéficie la BNDES. Si les pouvoirs publics estiment nécessaire de soutenir des segments spécifiques du marché du crédit à long terme, les aides financières correspondantes devraient être accordées de manière explicite et indépendamment de l'établissement de crédit concerné.

La BNDES conserverait un rôle important même en cas de forte participation du secteur privé au marché du crédit à long terme. Grâce à sa force de frappe financière, elle est exceptionnellement bien placée pour appuyer le développement des marchés financiers, ce qui améliorerait l'accès des banques privées et des grandes entreprises à des financements de long terme. La BNDES a déjà commencé à jouer le rôle de teneur de marché sur les marchés secondaires de titres à long terme.

Son portefeuille de prêts pourrait être axé sur les domaines traditionnels du financement du développement comme le crédit aux PME ainsi que le financement des infrastructures et de l'innovation, où les défaillances du marché tendent à entraver le bon

fonctionnement du marché privé du crédit (OCDE, 2006 ; Wagenvoort et al., 2010). La BNDES a déjà pris des mesures en ce sens en développant ses crédits aux petites et moyennes entreprises, dont la part dans son portefeuille de prêts est passée de 18 % en 2009 à 32 % en 2012, tandis que celle des crédits aux projets d'infrastructure s'est hissée de 31 % de ses nouveaux prêts en 2010 à 45 % en 2012. Outre cet accroissement des crédits accordés aux PME, la BNDES a annoncé qu'elle allait mettre un terme à sa politique de soutien de la compétitivité des grandes entreprises multinationales brésiliennes. Les nouvelles émissions d'obligations pour la construction d'infrastructures se développent peu à peu avec son aide, même si cela prendra du temps. Pour la période allant de 2013 à 2016, la BNDES prévoit de financer 44 % d'un investissement estimé à 178 milliards BRL dans des projets d'infrastructure.

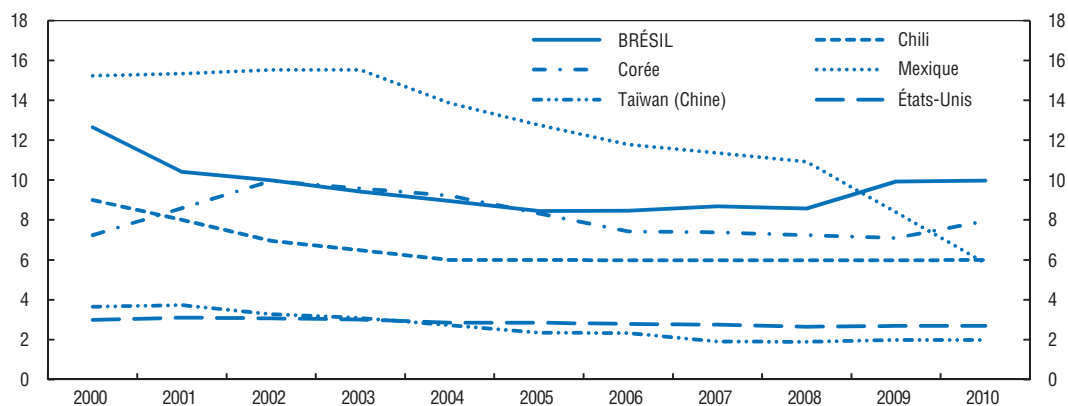
La mise en place de marchés privés du crédit à long terme devra être progressive et passera par un certain nombre d'étapes. D'abord, pour attirer les prêteurs privés sur ce segment, il faudrait que les prêts consentis par la BNDES soient obligatoirement cofinancés par le secteur privé, comme c'est le cas par exemple pour les concours de la Banque publique d'investissement (BPI) en France. Ensuite, la BNDES devra faire de la place aux acteurs privés en réduisant son propre volume de prêts en dehors des domaines traditionnels relevant du financement du développement, comme le crédit aux PME ainsi que le financement des infrastructures ou de l'innovation. Puisque les grandes entreprises sont celles qui auraient de toute façon le plus de chances d'être financées par des établissements privés, ce retrait ne devrait sans doute pas poser de problème.

Politique industrielle, protection commerciale et concurrence

L'ouverture de l'économie brésilienne au commerce international est assez faible. La somme des importations et des exportations ne représente qu'un quart du PIB environ. Cela tient en partie au fait que le Brésil est doté d'un ample marché intérieur et qu'il constitue une destination plus lointaine d'un point de vue géographique que d'autres économies. Cela dit, même si l'on tient compte de la taille de son marché, les échanges commerciaux du Brésil restent limités en termes de comparaison internationale. Outre son éloignement géographique, sa politique commerciale pèse dans la balance à cet égard. Le niveau moyen des droits de douane reste en effet élevé au Brésil par rapport à ceux appliqués par d'autres pays, et il évolue à la hausse depuis 2008 (graphique 1.19).

Graphique 1.19. Taux de droits appliqués dans différents pays

Moyenne pondérée calculée pour l'ensemble des échanges commerciaux, en 2010



Source : World Bank (2013b).

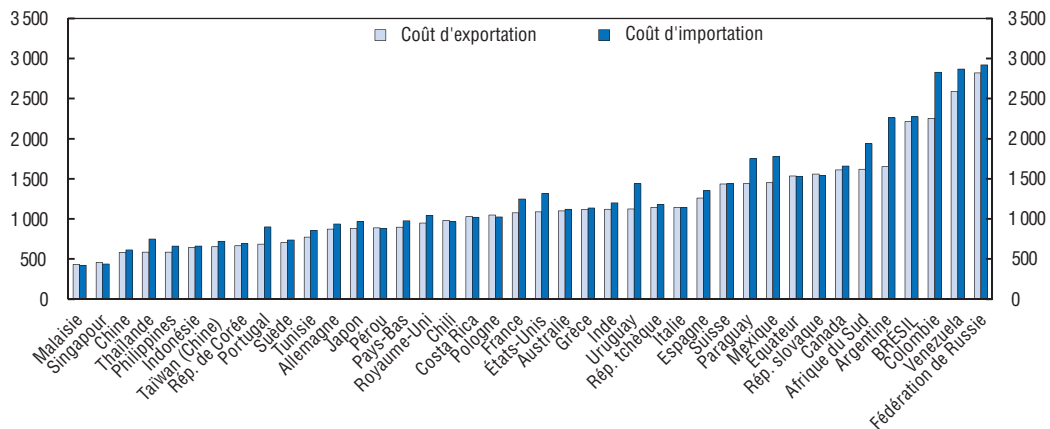
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924590>

En 2012, la protection commerciale s'est renforcée dans un certain nombre de secteurs. Les automobiles importées se sont vu appliquer une taxe supplémentaire sur la consommation et les droits de douane ont été relevés sur un ensemble de 100 produits en 2012, y compris des consommations intermédiaires et des biens d'équipement. Ces produits représentent moins de 4 % des importations totales du Brésil et n'étaient pas caractérisés précédemment par des augmentations particulièrement marquées des importations. Les effets de ces hausses de droits de douane sont devenus clairement visibles dans les statistiques commerciales, puisque les importations de ces produits ont diminué de 14,6 % de plus que les importations totales en glissement annuel au dernier trimestre 2012. En février 2012, une révision a été annoncée pour certains produits, dans la mesure où certaines des hausses de prix observées concernant ces marchandises avaient été jugées abusives, et il est maintenant prévu que ces hausses de droits de douane expirent en octobre 2013. Ces modifications rapides de la politique commerciale ont réduit la prévisibilité de l'action publique, et ont peut-être eu des répercussions sur les bénéfices et l'investissement dans des secteurs d'aval.


Le Brésil est moins intégré dans les chaînes de valeur mondiales que beaucoup d'autres pays, comme en témoignent la faible part des produits intermédiaires importés (14 %) et le faible contenu en importations des biens exportés (10 %) qui caractérisent son économie. Sa participation aux chaînes de valeur mondiales par le biais de ses exportations tient essentiellement au fait que d'autres pays intègrent des consommations intermédiaires d'origine brésilienne dans leurs propres exportations (OECD, 2013c). Un des facteurs qui empêche peut-être une intégration commerciale plus poussée du Brésil réside dans le niveau relativement élevé des coûts d'exportation et d'importation d'un conteneur (graphique 1.20).

Graphique 1.20. **Coûts d'exportation et d'importation d'un conteneur**

En USD par conteneur



Source : World Bank (2013a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924609>

Une protection commerciale plus forte réduit les pressions concurrentielles résultant des importations qui poussent les entreprises à produire des biens pour lesquels elles disposent d'un avantage concurrentiel, à adopter les technologies de production les plus efficaces, et à s'aligner sur les meilleures pratiques au niveau mondial. En outre, cette

protection commerciale pénalise les secteurs d'aval qui utilisent ces produits comme consommations intermédiaires ou comme biens d'équipement. À la différence du Brésil, d'autres pays d'Amérique latine, comme le Chili, la Colombie, le Mexique et le Pérou se sont activement employés à promouvoir leur intégration avec de grands marchés comme ceux du Japon, de la Chine et des États-Unis, en signant des accords bilatéraux. Cela étant, le Brésil a conclu des accords de libre-échange avec la quasi-totalité des pays d'Amérique du Sud. Un régime d'exonération de droits de douane a été mis en place pour les biens d'équipement, mais il s'applique uniquement s'il n'existe pas de produit national équivalent, et le Brésil possède dans ce domaine une industrie bien développée. Les récentes mesures ayant renforcé la protection commerciale devraient être annulées, et il conviendrait de réduire le niveau général de cette protection.

Aux mesures de protection aux frontières s'ajoutent en outre des restrictions concernant la composante locale des projets financés sur fonds publics. Pour les projets de transport urbain sélectionnés dans le cadre de la deuxième phase du Programme d'accélération de la croissance (PAC2), 80 % des produits manufacturés et des services d'ingénierie (à certaines exceptions près) figurant sur une liste doivent être d'origine nationale, ce qui peut alourdir le coût des investissements dans les transports urbains. Pour d'autres marchés publics, l'approvisionnement local est une obligation légale dans certains secteurs après réalisation d'une analyse coûts-avantages, même si son coût est plus élevé, sachant que la différence de coût prévue par la loi peut aller jusqu'à 25 % si le potentiel de développement technologique est jugé élevé. La BNDES peut également assortir ses prêts de conditions relatives au contenu local pour les biens d'équipement. Les exonérations d'impôts indirects sont un autre outil utilisé pour conférer un avantage concurrentiel à la production locale, par exemple dans le cas des smartphones ou des tablettes informatiques, lorsque l'objectif déclaré est de favoriser le développement d'une industrie nationale. Le secteur pétrolier est également soumis à des règles strictes en matière de contenu local, ce qui peut entraîner des coûts supplémentaires et des retards lorsque les capacités locales sont insuffisantes. Ainsi, au début de 2013, l'entreprise Petrobras a confirmé qu'elle allait commencer les travaux concernant quatre plateformes pétrolières en Chine et non au Brésil, comme prévu initialement, en raison de retards subis au niveau des chantiers navals locaux.

Les mesures horizontales visant à améliorer la compétitivité-coûts des producteurs locaux devraient être préférées à des mesures de protection commerciale, même temporaires. L'exposition à la concurrence des importations est essentielle pour créer les incitations adéquates à la minimisation des coûts et des marges, et pour faire en sorte que la structure de production d'un pays demeure conforme à ses avantages comparatifs. Il arrive certes que les pouvoirs publics créent des avantages comparatifs en mettant en place une protection temporaire, mais il existe un risque important que des politiques industrielles sélectives créent des rentes au niveau national et qu'elles nuisent aux activités d'aval sans faire apparaître le moindre avantage comparatif. Cela reflète la difficulté pour les autorités de sélectionner les secteurs d'avenir, sachant que le risque de faire des choix erronés est énorme. En revanche, il est certain que l'adoption de mesures d'amélioration horizontale de l'environnement des entreprises et de réduction du « coût Brésil » aurait des retombées positives.

Néanmoins, l'entretien d'une concurrence vigoureuse ne passe pas seulement par la confrontation avec des concurrents étrangers. La réglementation nationale joue également un rôle important pour la concurrence sur les marchés de produits, en particulier dans les secteurs de produits peu exportables comme les services. D'après l'indicateur de

réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE, les règles qui limitent la concurrence sont plus restrictives au Brésil que dans les pays de l'OCDE en moyenne, mais moins que dans les BRIICS (Brésil, Russie, Inde, Indonésie, Chine et Afrique du Sud) en moyenne. Cet indicateur (qui varie sur une échelle de 0 à 6) s'établissait en effet à 1.98 au Brésil en 2008, tandis que son niveau moyen était de 1.35 pour la zone OCDE et de 2.86 pour l'ensemble de pays constitué par la Chine, l'Inde, l'Indonésie, la Russie et l'Afrique du Sud. Par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, la réglementation en vigueur au Brésil est particulièrement restrictive en ce qui concerne les charges administratives pesant sur la création d'entreprises ainsi que la transparence et la simplicité des règles et procédures, ce qui fait écho au problème des charges administratives évoqué plus haut. Le Brésil pourrait prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que sa réglementation n'entrave pas inutilement le jeu de la concurrence. Le Manuel pour l'évaluation d'impact sur la concurrence de l'OCDE (OECD, 2010) peut aider les autorités à cet égard, en leur fournissant une méthode souple à appliquer non seulement pour déterminer quelles sont les politiques publiques qui restreignent indûment la concurrence, mais aussi pour les réviser. Les avantages retirés de la déréglementation par les consommateurs ont été mis en évidence de manière frappante dans le domaine du transport aérien intérieur. À la suite d'une remise à plat du cadre réglementaire qui limitait la concurrence il y a de cela dix ans, les prix réels des vols ont chuté de 40 %.

Encadré 1.3. **Résumé des recommandations destinées à améliorer la productivité et la compétitivité-coûts**

Infrastructures

- Faire avancer comme prévu les projets d'infrastructures et de concessions, et renforcer les capacités des administrations infranationales et leurs incitations à exécuter les projets d'infrastructure sans retards inutiles.
- Appliquer le plan de modernisation du secteur portuaire en procédant notamment de façon régulière à des adjudications de concessions sans renouvellement automatique. Mettre fin au monopole actuel sur les contrats de travail de la main-d'œuvre portuaire temporaire.
- Procéder aux réductions d'impôts prévues concernant l'électricité, et définir un cadre transparent et stable pour la conclusion des contrats de concession d'électricité dans l'avenir.
- Évaluer différentes options envisageables pour la liaison prévue entre Campinas et Rio de Janeiro, notamment en comparant l'efficacité économique d'un train à grande vitesse avec celle d'autres possibilités, telles qu'une liaison ferroviaire classique ou l'utilisation de trains pendulaires, qui constituerait une solution plus souple.

Impôts

- Poursuivre les efforts déployés en vue de parvenir à un accord politique sur l'unification des impôts indirects appliqués par les États et l'administration fédérale, en vue d'instaurer une seule taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ayant une large assiette.
- Réduire la part des impôts et des contributions prélevés sur le chiffre d'affaires et compenser le manque-à-gagner fiscal en rétablissant les cotisations sociales sur les salaires ou en levant d'autres impôts moins générateurs de distorsions, tels qu'une taxe judicieusement conçue sur la consommation ou des impôts immobiliers.
- Alléger le coût de la discipline fiscale en réduisant le nombre de formalités à accomplir et en simplifiant le respect de ces procédures. Harmoniser les réglementations de tous les États en matière de fiscalité indirecte constituerait une première initiative bienvenue à cet égard.

Encadré 1.3. **Résumé des recommandations destinées à améliorer la productivité et la compétitivité-coûts** (suite)

Charges administratives

- Réduire les charges administratives supportées par les entreprises, en particulier pour ce qui est de la création d'entreprise et de l'exécution des contrats. Adopter chaque fois que possible le principe du consentement tacite, suivant lequel une autorisation peut être considérée comme accordée en l'absence de réaction des autorités dans un délai donné.
- Renforcer le système judiciaire et accélérer les procédures de prise de décisions, afin de faciliter l'exécution des contrats.
- Assouplir les règles de création de garanties de prêts bancaires.

Marchés du travail

- Afin de préserver le pouvoir d'achat du salaire minimum tout en laissant diminuer progressivement par rapport au salaire médian, indexer pendant un certain temps les hausses annuelles du salaire minimum sur l'indice des prix à la consommation spécifique aux ménages à faible revenu augmenté d'une partie seulement des gains de productivité, en remplacement de la règle actuelle.
- Moderniser la législation du travail et autoriser la conclusion d'accords juridiquement contraignants entre employeurs et salariés au niveau de l'entreprise. Commencer par mettre en œuvre les améliorations pouvant être décidées d'un commun accord par les syndicats et les employeurs dans le cadre d'un dialogue tripartite.

Améliorer les compétences

- Poursuivre le développement du système éducatif, qui a été couronné de succès jusqu'à présent, en mettant davantage l'accent sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement et la promotion de la formation professionnelle.

Marchés de capitaux

- Supprimer progressivement les aides financières destinées à la Banque nationale de développement économique et social (BNDES, *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*) et favoriser la concurrence sur les marchés du crédit à long terme.
- Poursuivre les efforts déployés pour favoriser le développement des marchés de capitaux à long terme privés, notamment en assortissant les prêts de la BNDES d'une obligation de cofinancement par le secteur privé au cours d'une période de transition, tout en limitant progressivement les prêts de cet établissement au financement des infrastructures, des petites et moyennes entreprises et de l'innovation.

Droits de douane et politiques industrielles

- Réduire le niveau global de protection tarifaire et garantir la prévisibilité des politiques commerciales en évitant les ajustements à court terme des droits de douane.
- Supprimer progressivement les obligations relatives au contenu local dans les projets financés sur fonds publics, notamment les projets d'infrastructure et les projets d'investissement financés par la BNDES, ainsi que dans le secteur pétrolier.
- Éliminer les aides ciblées sur des secteurs spécifiques et utiliser des mesures horizontales pour soutenir les performances de l'industrie.

Bibliographie

- AIE (2012), *World Energy Outlook 2012*, Éditions OCDE.
- Almeida, R. et P. Carneiro (2012), « Enforcement of Labor Regulation and Informality », *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(3), pp. 64-89.
- Andrews, D. et C. Criscuolo (2013), « Knowledge-Based Capital, Innovation and Resource Allocation: A Going for Growth Report », *Notes de politique économique du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 4, Éditions OCDE.
- Arnold, J. et L. Flach (2013), « Structural policies and productivity in Brazil », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schwellnus et L. Vartia (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *Economic Journal*, vol. 121, n° 550.
- Arnold, J., G. Nicoletti et S. Scarpetta (2008), « Product Market Policies, Allocative Efficiency and Productivity: A Cross-Country Analysis » *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 616.
- Banque mondiale (2011), *The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development for the New Millennium*, World Bank Publishing, Washington, DC.
- Banque mondiale (2006), *Regional Doing Business Report: Doing Business in Brazil*.
- Banque mondiale (2013a), *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, World Bank Publishing, Washington, DC.
- Banque mondiale (2013b), *World Development Indicators*. Disponible à l'adresse <http://databank.worldbank.org>.
- Bartelsman, E., J. Haltiwanger et S. Scarpetta (2008), « Measuring and Analyzing Cross-Country Differences in Firm Dynamics », in: Dunne, T., J.B. Jensen et M.J. Roberts (éd.), « Producer Dynamics: New Evidence from Micro Data », NBER, Cambridge, MA.
- Bassanini, A., L. Nunziata et D. Venn (2009), Job protection legislation and productivity growth in OECD countries, *Economic Policy*, 24, pp. 349-402.
- Baumann, R. et H. Kume (2013), « Novos padrões de comércio e política tarifária no Brasil », in Bacha, E. et M. Baumgarten de Bolle, *O Futuro da Indústria no Brasil: desindustrialização em debate*, Rio de Janeiro.
- Bureau of Labor Statistics (2011), *International Labor Comparisons*, Washington, DC, Available at www.bls.gov/fls/.
- Calderón, C. et L. Servén (2010), « Infrastructure and Economic Development in Sub-Saharan Africa », *Journal of African Economies*, vol. 19.
- Calderón, C. et L. Servén (2011), « Infrastructure in Latin America », *Policy Research Working Papers* n° 5317, The World Bank, Washington, DC.
- Carvalho, D.R. (2010), « The Real Effects of Government-Owned Banks: Evidence from an Emerging Market » *Journal of Finance*, forthcoming.
- Caves, D.L. et E. Diewert (1982a), « The Economic Theory of Index Numbers and the Measurement of Input, Output and Productivity », *Econometrica* 50(6), pp. 1393-1414.
- Caves, D.L. et E. Diewert (1982b), « Multilateral Comparisons of Output, Input and Productivity Using Superlative Index Numbers », *Economic Journal* 92, pp. 73-86.
- FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) (2013), *Custo Brasil e taxa de cambio na competitividade da indústria de transformação Brasileira*. São Paulo.
- FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) (2013), « Firjan critica horario restrito para liberacao de cargas nos aeroportos », published on www.firjan.org.br, retrieved April 8, 2013.
- FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) (2011), « Quanto custa a energia elétrica para a indústria no Brasil? », *Estudos para o desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro*, n° 8/2011.
- Foster, L., J. Haltiwanger et C. Krizan (2002), « The Link Between Aggregate and Micro Productivity Growth: Evidence from Retail Trade », *NBER Working Papers*, n° 9120, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Fundação Getúlio Vargas (2013), « Como aumentar concorrência e investimento nos aeroportos », Grupo de Economia da Infraestrutura & Soluções Ambientais, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

- Griffith, R., S. Redding et J. Van Reenen (2004), « Mapping the two-faces of R&D: productivity growth in a Panel of OECD countries », *Review of Economics and Statistics*, vol. 86, pp. 883-95.
- Haltiwanger, J., S. Scarpetta et H. Schweiger (2006), « Assessing Job Flows across Countries: The Role of Industry, Firm-Size and Regulations », *IZA Discussion Paper* n° 2450.
- Hsieh, C. et P. Klenow (2009), « Misallocation and Manufacturing TFP in China and India », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, n° 4, pp. 1403-1448.
- IBGE Estatística. (2013), Séries Estatísticas e Séries Históricas. Available online at [http://series estatisticas.ibge.gov.br/](http://series.estatisticas.ibge.gov.br/).
- IDEB – Ministério da Educação. (2011), *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*, Ministry of Education, Brasilia.
- IEDI (2013), « Produtividade Industrial em 2012: Queda com Aumento Recorde do Custo de Trabalho e Recuo no Emprego », *Carta IEDI* n° 560, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, São Paulo.
- ILO (2012), LABORSTA, International Labour Office, Geneva, Switzerland. <http://laborsta.ilo.org/>.
- Lazzarini, S., A. Musacchio, R. Bandeira-de-Mello et R. Marcon (2011), « What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009 », *Harvard Business School Working Papers*, 12-047.
- Menezes Filho, N. (2011), « Vale a pena cursar o ensino técnico? » Opinion article in *Valor Econômico*, 15/07/2011, pp. A13.
- Miyagawa, T. (2010), « From Productivity Analysis in Asia to Creating Asia KLEMS Database », presentation at The 1st World KLEMS Conference, August 19-20, 2010.
- Morgan Stanley (2010), *Brazil Infrastructure – Paving the way*, Morgan Stanley Research Global, New York, NY.
- Nunn, N. (2007), « Relationship-Specificity, Incomplete Contracts, and the Pattern of Trade », *The Quarterly Journal of Economics* 122 (2), pp. 569-600.
- OCDE (2006), *The SME Financing Gap (vol. I) Theory and Evidence*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010), *Manuel pour l'évaluation de la concurrence, Volume II : Guide, Version 2.0*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011), *Panorama des pensions 2011: Les systèmes de retraites dans les pays de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012), *Regards sur l'éducation*, Éditions OCDE.
- OCDE (2013a), « Raising the returns to innovation: structural policies for a knowledge-based economy », *Notes de politique économique du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 17, mai 2013.
- OCDE (2013b), *Objectif croissance. Réformes économiques 2013*, Éditions OCDE.
- Olley, S. et A. Pakes (1996), « The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry », *Econometrica*, vol. 64, n° 6 (November), pp. 1263-1297.
- Ottaviano, G. et F. Sousa (2008), « O efeito do BNDES na Produtividade das Empresas », In: De Negri, J. et L. Kubota. (éd.), *Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica*. Brasília, IPEA.
- Ragoussis, A. et E. Gonnard (2013), « The OECD-ORBIS Database – Treatment and Benchmarking Procedures », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître, Éditions OCDE.
- Rajan, R. et L. Zingales (1998), « Financial Dependence and Growth », *American Economic Review*, 88(3), pp. 59-586.
- The Conference Board (2013), *The Conference Board Total Economy Database*, January 2013, available at www.conference-board.org/data/economydatabase/.
- Valor Econômico (3/10/2012), « Aneel joga duro com quem não quer prorrogar contratos », (Interview with Head of Electricity Regulator Nelson Hubner), www.valor.com.br/brasil/2853192/aneel-joga-duro-com-quem-nao-quer-prorrogar-contratos#ixzz2XEiJSwH.
- Valor International (24/6/2013), « Financing for public transport efforts stumbles on lack of projects », www.valor.com.br/international/news/3173124/financing-public-transport-efforts-stumbles-lack-projects#ixzz2XFX9MMj0.

- Wagenvoort, R., C. de Nicola et A. Kappeler (2010), « Infrastructure finance in Europe: Composition, evolution and crisis impact. » *EIB Papers*, vol. 15(1), European Investment Bank, Luxembourg.
- Werneck, R. (2013), « Abertura, competitividade e desoneração fiscal », in: Bacha, E. et M. Baumgarten de Bolle, *O Futuro da Indústria no Brasil: desindustrialização em debate*, Rio de Janeiro.
- Wölfl, A., I. Wanner, T. Kozluk et G. Nicoletti (2009), « Ten years of product market reform in OECD countries – insights from a revised PMR indicator », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 695, Éditions OCDE.
- World Bank Group et PwC (2012), *Paying taxes 2013 – The Global Picture*, World Bank Publishing, Washington, DC.
- World Economic Forum (2011), *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, Geneva, Switzerland.

ANNEXE 1.A1

*Description de l'analyse empirique et de ses résultats**

Cette annexe offre des précisions concernant les travaux réalisés au niveau des entreprises sur les liens entre distorsions du marché et productivité des entreprises. On trouvera une description complète de cette analyse dans Arnold et Flach (2013, à paraître).

Cette analyse repose sur des données tirées de sources diverses. Les mesures de la productivité par entreprise concernant la productivité totale des facteurs (PTF) sont tirées de la base de données ORBIS, qui est exploitée à des fins commerciales et publiée par le Bureau Van Dijk. Ces données ont été préparées par la Direction des statistiques de l'OCDE et utilisées pour d'autres pays dans le cadre de précédents travaux (Ragoussis et Gonnard, 2013). La couverture de cet ensemble de données est assez large, mais elle est assurément beaucoup plus limitée que celle des registres d'entreprises officiels, qui n'étaient pas disponibles pour ces travaux de recherche. La plupart des variables représentatives de l'action publique utilisées sont des variables objectives et mesurables, même si dans certains cas, nous avons également eu recours à des agrégats de variables subjectives pour confirmer les résultats obtenus. Certaines des variables représentatives de l'action publique et des variables d'interaction n'étaient pas disponibles pour tous les secteurs, ce qui a réduit la taille de l'échantillon d'estimation.

Les données par entreprise contiennent des informations tirées des bilans et comptes de résultats annuels de la période 2000-10, les données disponibles étant suffisantes pour réaliser des calculs de productivité à partir de 16 384 observations relatives aux entreprises, correspondant à 6 574 entreprises établies au Brésil. La principale mesure de la productivité a été élaborée à partir d'un indice multilatéral de productivité pour chaque entreprise i dans le secteur s à l'instant t , comme indiqué ci-dessous :

$$TFP_{it} = \ln \left(\frac{Y_{it}}{\dot{Y}_s} \right) - \sigma_i^l \left(\frac{x_{it}^l}{\dot{x}_s^l} \right) - \sigma_i^k \left(\frac{x_{it}^k}{\dot{x}_s^k} \right) \quad (1)$$

où Y désigne la valeur ajoutée, x^l et x^k représentent l'utilisation du travail et du capital, \bar{Y}_s , \bar{x}_s^l et \bar{x}_s^k , sont des moyennes géométriques de la valeur ajoutée, de l'utilisation du facteur travail et de l'utilisation du facteur capital de toutes les entreprises d'un même secteur s (correspondant au niveau à deux chiffres de la classification employée) sur l'ensemble des années considérées, et $\bar{\sigma}_i^l = (\bar{\sigma}_i^l + \bar{\sigma}_s^l)$ est la moyenne de la part du travail dans la valeur

* Ces travaux empiriques ont été réalisés par Lisandra Flach et Jens Arnold.

ajoutée de l'entreprise i et de la moyenne géométrique de la part de ce facteur dans la valeur ajoutée du secteur s , sachant qu'une définition analogue s'applique au facteur capital. On pose l'hypothèse que les rendements des deux facteurs de production, à savoir le travail et le capital, sont constants en imposant $\sigma_l^i + \sigma_k^i = 1$.

Le principal avantage de cette approche fondée sur un indice est qu'elle permet de comparer deux observations relatives à une entreprise une année donnée même entre secteurs distincts, dans la mesure où l'utilisation des facteurs et la production de chaque entreprise sont calculées comme des écarts par rapport à une entreprise de référence du secteur concerné. Des estimations paramétriques de la productivité ne permettent pas d'effectuer de telles comparaisons. Pour obtenir de plus amples informations sur cet indice, voir Arnold et Schweltnus (2008) et Caves et al. (1982a, 1982b). Dans l'équation (1), la valeur ajoutée est calculée à partir d'informations relatives au résultat d'exploitation, au coût des biens et à la masse salariale, par entreprise et par année. Les valeurs nominales sont corrigées à l'aide de déflateurs du capital et de la production spécifiques à chaque secteur, tirés d'IBGE (2012). Des tests de robustesse fondés sur différentes mesures de la productivité, notamment l'estimateur semi-paramétrique proposé par Olley et Pakes (1996), confirment les résultats obtenus dans le cadre de cette analyse. Les données ont été nettoyées par élimination des valeurs manifestement aberrantes et des erreurs de déclaration, ce qui s'est traduit par l'abandon de moins de 1 % des données de l'échantillon initial. Quelques secteurs ont été exclus de l'analyse en raison de leur nature monopolistique (comme des secteurs de services d'utilité publique), du fait de l'ampleur du contrôle exercé sur eux par les pouvoirs publics (comme l'administration publique, la défense, l'enseignement et les services de santé), ou parce qu'ils sont sujets à des fluctuations cycliques spécifiques (comme les services financiers ou le secteur minier).

Les mesures de productivité ont été mises en relation avec les variables représentatives de l'action publique suivant une approche de doubles différences fondée sur Rajan et Zingales (1998), qui repose sur des comparaisons entre entreprises appartenant à des sous-groupes comparables, telles que des entreprises se trouvant dans le même État du Brésil la même année. Dans un cadre d'estimation classique – sachant qu'il existe des différences mineures entre les estimations pour des raisons de disponibilité des données – la variable représentative de l'action publique varie dans le temps ou suivant les États, et elle est mise en interaction avec une variable spécifique au secteur considéré, qui est supposée mesurer l'importance que revêt cet aspect de l'action publique pour le secteur auquel appartient l'entreprise. Ainsi, dans le cas des coûts énergétiques, qui varient d'un État à l'autre, le facteur d'interaction retenu est l'intensité énergétique des branches d'activité. Ce cadre d'estimation repose sur l'hypothèse que les entreprises des secteurs à plus forte intensité énergétique sont davantage sensibles aux différences de coûts de l'énergie entre régions (c'est-à-dire entre États) que les entreprises des autres branches d'activité. Le coefficient d'estimation est donc identifié uniquement à partir de comparaisons effectuées entre des entreprises de secteurs différents du même État. C'est au niveau des combinaisons État-secteur que la mesure d'interaction varie, tandis que les effets fixes permettent de prendre en compte toutes les influences exercées sur la productivité idiosyncratique qui sont spécifiques aux combinaisons d'États et d'années et spécifiques aux secteurs. L'équation d'estimation qui en résulte est la suivante :

$$TFP_{it} = \alpha + \beta \text{energy_cost}_{reg} * \text{energy_intensity}_s + D_{reg,t} + D_s + \epsilon_{it} \quad (2)$$

où l'indice *reg* représente la région (c'est-à-dire l'État dans le cas du Brésil) considérée, les termes *D* sont des variables binaires, et ε est un terme d'erreur bruit blanc. Cette méthode empirique signifie que l'effet estimé peut être interprété comme un effet de causalité sous réserve de l'acceptation de l'hypothèse d'identification, c'est-à-dire de la pertinence du facteur d'interaction retenu. Les tableaux ci-après montrent les résultats de l'analyse de régression effectuée suivant l'approche exposée dans l'équation (2). On trouvera une description plus précise des variables utilisées et de leurs sources dans Arnold et Flach (2013, à paraître).

Tableau 1.A1.1. **Résultats empiriques d'analyses réalisées à partir de données par entreprise**

A. Énergie, infrastructures routières, charge fiscale, Variable dépendante : productivité totale des facteurs (PTF)

Variable représentative de l'action publique	Variable d'interaction sectorielle	Variation de l'action publique				
Prix de l'énergie (ANEEL)	Dépenses d'énergie en proportion de la valeur ajoutée dans le secteur considéré correspondant au niveau à deux chiffres de la classification employée (IBGE)	Entre États	-0.289 (0.102)			
Densité de routes revêtues, corrigée de la population et de la superficie de l'État considéré (IBGE)	Frais de transport en proportion de la valeur ajoutée dans le secteur considéré correspondant au niveau à deux chiffres de la classification employée (IBGE)	Entre États	-0.944* (0.561)			
Taux d'imposition implicite (<i>Doing Business</i>)	Impôts acquittés en proportion de la valeur ajoutée dans les secteurs considérés correspondant au niveau à deux chiffres de la classification employée (IBGE)	Entre États	-0.258 (0.113)			
Taux d'imposition implicite (<i>Doing Business</i>)	Proportion d'entreprises qui considèrent que la charge fiscale constitue un obstacle majeur ou important (<i>Doing Business</i>)	Entre États	-0.062 (0.022)			
Effets fixes à caractère sectoriel			Inclus	Inclus	Inclus	Inclus
Effets fixes liés aux États			Inclus	Inclus	Inclus	Inclus
Effets fixes à caractère temporel			Inclus	Inclus	Inclus	Inclus
Nombre d'observations			15 536	7 069	6 702	7 636
R ²			0.078	0.055	0.039	0.036

**Tableau 1.A1.1. Résultats empiriques d'analyses
réalisées à partir de données par entreprise (suite)**

B. Obstacles administratifs, application du droit du travail, Variable dépendante : productivité totale des facteurs (PTF)

Variable représentative de l'action publique	Variable d'interaction sectorielle	Variation de l'action publique			
Nombre de procédures nécessaires pour créer une entreprise (<i>Doing Business</i>)	Taux de renouvellement des entreprises par secteur aux États-Unis (Haltiwanger et al., 2006)	Dans le temps	-0.173 (0.007)		
Temps nécessaire pour créer une entreprise (<i>Doing Business</i>)	Taux de renouvellement des entreprises par secteur aux États-Unis (Haltiwanger et al., 2006)	Dans le temps	-0.107 (0.046)		
Nombre de procédures nécessaires pour créer une entreprise (<i>Doing Business</i>)	Taux de renouvellement des entreprises par secteur aux États-Unis (Haltiwanger et al., 2006)	Entre États	-0.108 (0.019)		
Application du droit du travail (Nombre de visites d'inspecteurs du travail, Almeida et Carneiro, 2012)	Taux de licenciement (Bassanini et al., 2009)	Entre États	-0.096 (0.038)		
Effets fixes à caractère sectoriel		Inclus	Inclus	Inclus	Inclus
Effets fixes liés aux États		Inclus	Inclus	Inclus	Inclus
Effets fixes à caractère temporel		Inclus	Inclus	Inclus	Inclus
Nombre d'observations		15 358	15 358	13 295	15 452
R ²		0.054	0.054	0.052	0.055

C. Exécution des contrats, charges administratives affectant l'accès aux financements, enseignement, Variable dépendante : productivité totale des facteurs (PTF)

Variable représentative de l'action publique	Variable d'interaction sectorielle	Variation de l'action publique			
Coût d'exécution des contrats d'emprunt (<i>Doing Business</i>)	Dépendance à l'égard des institutions pour le règlement des différends, par secteur (Nunn, 2007)	Entre États	-0.08 (0.035)		
Coût de création des garanties de prêts (<i>Doing Business</i>)	Dépendance à l'égard des financements externes (Rajan and Zingales, 1998)	Entre États	-9.882 (2.840)		
Scores obtenus aux tests de l'INEP dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (INEP)	Proportion de travailleurs qualifiés (OIT)	Entre États	0.278 (0.125)		
Scores obtenus aux tests de l'INEP dans le premier cycle de l'enseignement secondaire (INEP)	Proportion de travailleurs qualifiés (OIT)	Entre États	0.213 (0.117)		
Effets fixes à caractère sectoriel		Inclus	Inclus	Inclus	Inclus
Effets fixes liés aux États		Inclus	Inclus	Inclus	Inclus
Effets fixes à caractère temporel		Inclus	Inclus	Inclus	Inclus
Nombre d'observations		6 692	5 316	12 802	12 802
R ²		0.063	0.053	0.054	0.054

Chapitre 2

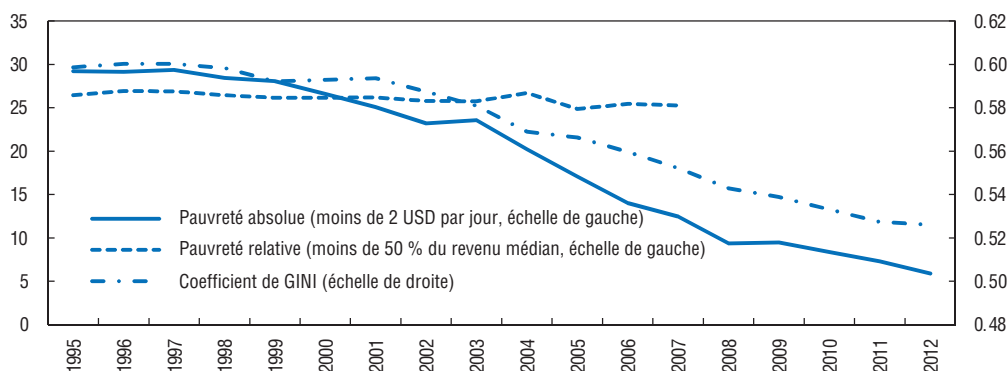
Partager la richesse nationale : répartition des revenus, politiques sociales et nouvelle classe moyenne

Le Brésil a accompli des progrès remarquables en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités. Cela tient au dynamisme de la croissance mais aussi à l'efficacité des politiques sociales. En dehors de la croissance, ce sont les services publics et les transferts monétaires qui ont été les facteurs les plus importants, notamment les seconds dans le cadre du programme « Bolsa Familia », qui a été couronné de succès. S'agissant des services publics, l'amélioration de l'accès à l'éducation a joué un rôle majeur, en permettant à davantage de Brésiliens d'obtenir des emplois mieux payés. Néanmoins, les problèmes de pénurie d'infrastructures scolaires limitent le nombre d'heures d'enseignement dont bénéficient les élèves. Il faut abaisser les taux élevés d'abandon des études par le biais d'interventions précoces consistant par exemple à développer l'éducation préscolaire, ainsi qu'en réduisant les taux de redoublement et en apportant un soutien plus individualisé aux élèves en difficulté. On pourrait également rehausser la qualité de l'enseignement en développant la formation en cours d'emploi des enseignants et en renforçant les mesures d'incitation qui récompensent leurs bons résultats. Le bilan des services publics est mitigé dans les domaines de la santé et des transports. Les services de santé sont largement accessibles mais ils pâtissent d'un financement insuffisant, et le nombre de places offertes pour la formation du personnel médical doit être accru. Le système public de transports urbains souffre d'un manque d'investissements, alors qu'il est urgent de consacrer des ressources à la modernisation des capacités. S'agissant des transferts monétaires, la réussite de « Bolsa Familia » et des nouveaux dispositifs mis en place dans le cadre du programme « Brasil sem Miséria » est remarquable, mais les prestations de retraite représentent toujours une proportion excessive des transferts sociaux. En accordant une plus grande importance au programme « Brasil sem Miséria » en général et à « Bolsa Familia » en particulier, tout en limitant la croissance réelle des dépenses de retraite à l'avenir, les autorités renforceraient l'efficacité des dépenses sociales au service de la réduction de la pauvreté et des inégalités.

La pauvreté et les inégalités ont sensiblement reculé mais la situation est encore très inégalitaire


L'une des particularités des progrès enregistrés par le Brésil depuis la stabilisation macroéconomique des années 90 réside dans leur dimension sociale. Les inégalités de revenu, relativement élevées, diminuent en effet régulièrement depuis la fin des années 90, comme en témoigne le coefficient de Gini, indicateur généralement utilisé pour les mesurer (graphique 2.1). Entre 1997 et 2011, les inégalités de revenu disponible ont baissé de plus de 12 % et elles se situent aujourd'hui à leur plus bas niveau depuis 1960, année où l'on a commencé à collecter des données. Cette dynamique est particulièrement impressionnante si l'on considère qu'à l'échelle internationale, deux tiers des pays du monde ont au contraire connu un accroissement des inégalités de revenu malgré une vigoureuse croissance entre 1990 et 2005 (United Nations, 2012 ; OECD, 2011d). Au Brésil, en outre, le recul des inégalités résulte principalement des gains de revenu enregistrés par les ménages les plus pauvres.

Graphique 2.1. Évolution de la pauvreté et des inégalités dans le temps



Source : IPEA.

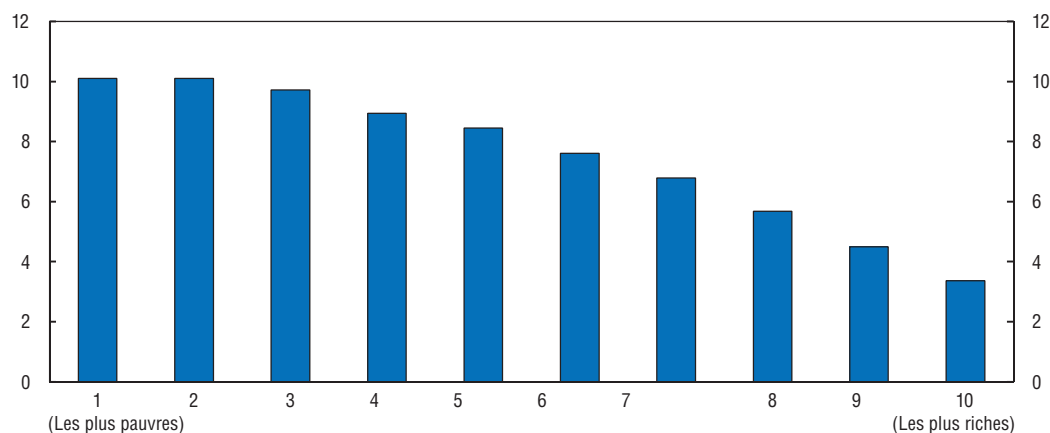
Comment lire ce graphique : La pauvreté absolue correspond au pourcentage de la population dont le revenu par habitant est inférieur à 2 USD par jour, conformément à la définition retenue dans les Objectifs du Millénaire pour le développement fixés par les Nations Unies. La pauvreté relative correspond au pourcentage de la population dont le revenu par habitant est inférieur à 50 % du revenu médian. Le coefficient de Gini mesure l'inégalité de la distribution des revenus sur une échelle de 0 à 1, par ordre croissant d'inégalité.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924248>

Les taux de pauvreté ont sensiblement diminué, surtout depuis 2003, quelle que soit la façon dont on définit le seuil de pauvreté. Si l'on retient la définition de l'extrême pauvreté établie par les Nations Unies, la proportion de la population vivant avec moins de 2 USD par jour est tombée de 23.2 % à 5.9 % entre 2002 et 2012 (graphique 2.1). C'est ainsi qu'en 2007, avec huit ans d'avance sur le calendrier, le Brésil avait déjà atteint le premier des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) – réduire de trois quarts l'extrême pauvreté entre 1990 et 2015. Ces dernières années, la hausse des revenus a été nettement plus rapide dans les catégories les plus modestes que parmi les plus aisées : trois fois plus rapide exactement dans le décile le plus pauvre que dans le décile le plus riche (graphique 2.2).

Graphique 2.2. **Croissance du revenu réel annuel moyen sur la période 2003-2011, par décile**

En pourcentage



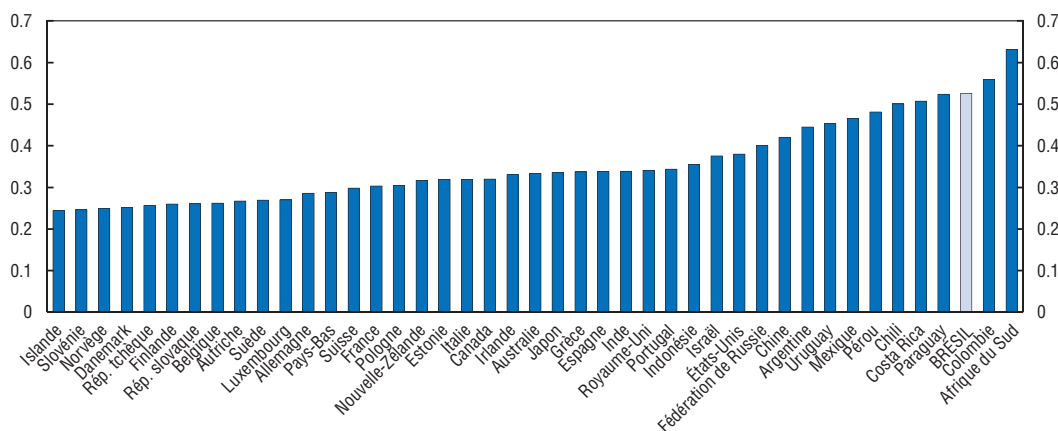
Source : IPEA (2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924628>

Cela étant, il reste beaucoup à faire malgré ces progrès. En effet, le Brésil affiche encore l'un des niveaux d'inégalité les plus élevés au monde (graphique 2.3) et il lui faudrait au moins 20 ans au rythme actuel pour retomber au niveau des États-Unis, l'un des pays pourtant les plus inégalitaires de l'OCDE (Lopez-Calva and Lustig, 2010). Dans une région, l'Amérique latine, qui se caractérise elle-même de façon générale par de fortes inégalités, le Brésil est l'un des pays les plus inégalitaires. Depuis une dizaine d'années, toutefois, les inégalités de revenu au Brésil tendent à s'infléchir vers la moyenne régionale et reculent près de deux fois plus vite que celle-ci (Lopez Calva et al., 2011 ; Bianchi et al., 2012). La pauvreté atteint encore un niveau plus élevé que dans certains pays d'Amérique latine, mais elle est nettement moindre que dans plusieurs pays d'Asie (graphique 2.4).


Graphique 2.3. **Inégalités de revenu à l'échelle internationale**

Coefficient de Gini, dernière année connue



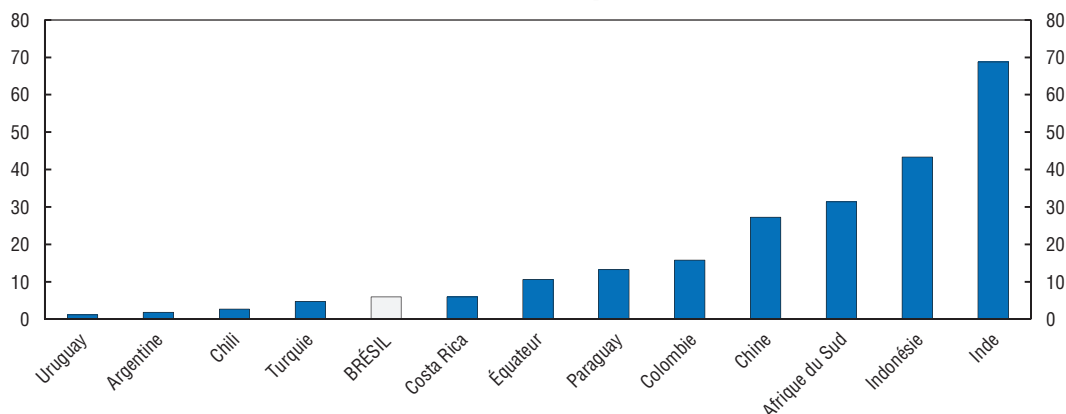
Note : La dernière année connue est 2012 pour le Brésil et 2010 pour la plupart des autres pays.

Source : Base de données de l'OCDE sur les inégalités et World Bank (2013a) pour les pays non membres de l'OCDE : Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Chine, Colombie, Costa Rica, Fédération de Russie, Indonésie, Inde, Paraguay, Pérou, Uruguay. La dernière année connue est 2010 pour la plupart des pays. Pour le Brésil, les données sont tirées d'IPEA (2013).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924210>

Graphique 2.4. **Taux de pauvreté, par comparaison avec d'autres pays**

Pourcentage de la population ayant un revenu par habitant inférieur à 2 USD par jour, dernière année disponible



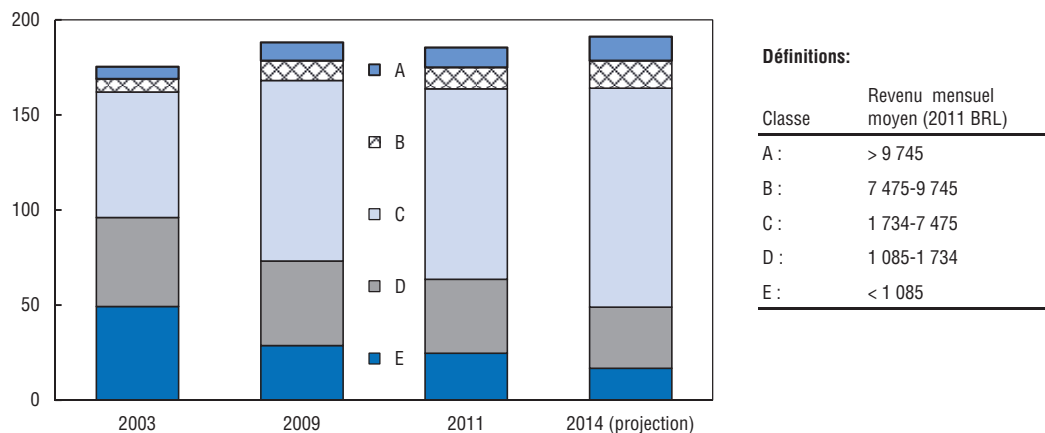
Note : La dernière année connue est 2012 pour le Brésil, et 2009, 2010 ou 2011 pour les autres pays.

Source : World Bank (2013), IPEA.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932924229>

La nouvelle classe moyenne

Un grand nombre de ménages ayant pu tourner le dos à la pauvreté, la classe moyenne a connu un tel essor que beaucoup d'observateurs ont qualifié le phénomène d'émergence d'une « nouvelle » classe moyenne. Avec un pouvoir d'achat désormais nettement supérieur au minimum nécessaire pour la satisfaction des besoins essentiels, ces ménages ont largement contribué à la croissance globale de la consommation. Environ 53 % de la population exercent aujourd'hui une activité dans le secteur formel, ont accès au crédit et possèdent un voiture ou une moto (Neri, 2011). Selon le découpage habituel par tranches de revenu, le nombre de personnes appartenant à la classe C – qui représente la classe moyenne – est passé de 66 millions à 115 millions depuis 2003, tandis qu'au bas de l'échelle les effectifs des classes D et E ont diminué (graphique 2.5). La dynamique de hausse a été particulièrement rapide dans la classe la plus pauvre (Neri, 2011). Parallèlement, les mouvements de la classe moyenne vers les classes supérieures ont été beaucoup plus lents que ceux des classes inférieures vers la classe moyenne (SAE, 2012).

Graphique 2.5. **Répartition de la population par tranches de revenu au Brésil (en millions)**

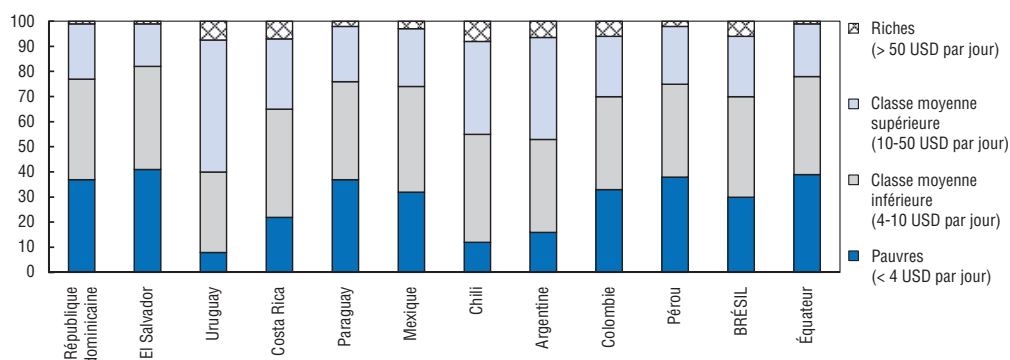
Source : IBGE, IPEA, Neri (2011).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932924647>

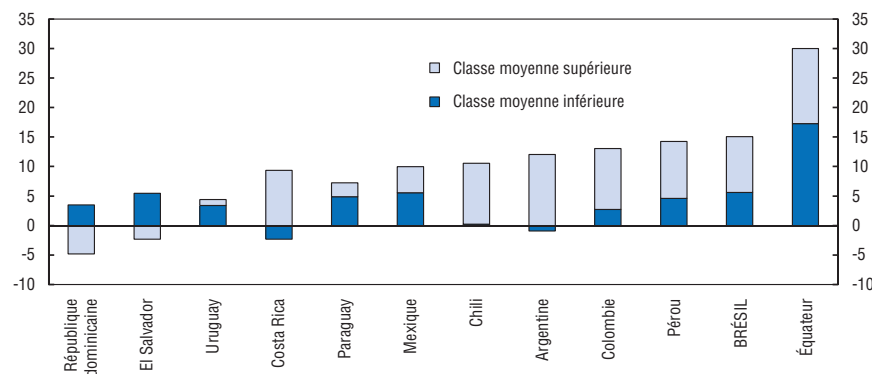
Si l'évolution de la répartition des revenus au Brésil est conforme à celle observée dans d'autres pays d'Amérique latine, la performance brésilienne n'en est pas moins tout à fait remarquable même à l'échelle régionale. Sur la base des parités de pouvoir d'achat exprimées dans une monnaie commune, la comparaison illustrée par le graphique 2.6 (partie A) montre que la part de la classe moyenne brésilienne dans la population – 64 % – est l'une des plus importantes des pays latino-américains, même si elle n'atteint pas encore les niveaux observés en Argentine, au Chili, au Costa Rica ou en Uruguay. Si l'on considère que les chiffres sur lesquels repose cette comparaison remontent à 2009, on peut toutefois penser que la position du Brésil s'est depuis améliorée par rapport à ces autres pays, étant donné l'essor particulièrement rapide de sa classe moyenne (graphique 2.6, partie B).

Graphique 2.6. **Taille et croissance de la classe moyenne dans les pays d'Amérique latine**

A. Répartition de la population par tranches de revenu dans certains pays d'Amérique latine en 2009, en USD de 2005 à parité de pouvoir d'achat




B. Croissance de la classe moyenne dans certains pays d'Amérique latine, 2000-2009, en USD de 2005 à parité de pouvoir d'achat



Note : Les chiffres se rapportent à 2010 pour le Mexique. Pour le Brésil, l'année 2000 a été interpolée à partir des données des deux années adjacentes.

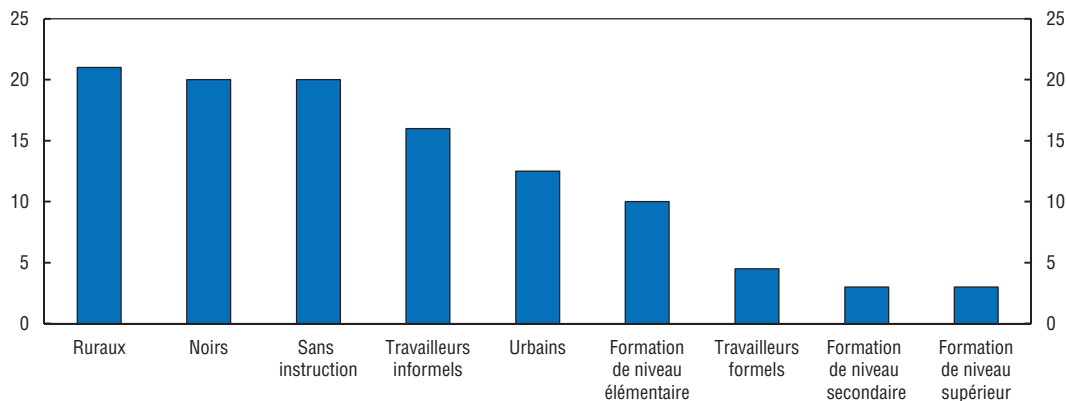
Source : Ferreira et al., (2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924666>

Un examen des caractéristiques socio-économiques des nouveaux membres de la classe moyenne montre que même dans les catégories traditionnellement défavorisées – habitants des zones rurales, minorités ethniques, travailleurs informels ou personnes peu instruites –, les Brésiliens ont eu de bonnes chances de s'élever socialement au cours des dix dernières années (graphique 2.7).

Graphique 2.7. Caractéristiques des nouveaux membres de la classe moyenne

Part en pourcentage des membres de différents groupes socio-économiques qui ont intégré la classe moyenne entre 2002 et 2012



Source : SAE (2012).

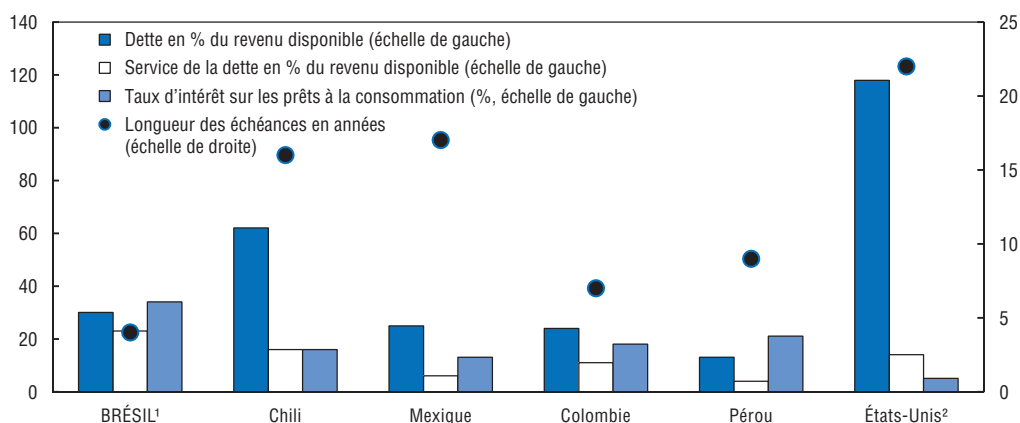
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924685>

Le rôle déterminant de l'éducation dans l'expansion de la classe moyenne (voir la section suivante) donne à penser que cette ascension sociale devrait être un phénomène durable, mais il y a aussi des risques. De nombreux ménages de la classe moyenne financent une bonne part de leur consommation à crédit, ce qui les conduit à s'endetter et accroît le coût du service de leur dette. Du coup, le niveau d'endettement des Brésiliens est en hausse : il représente aujourd'hui 44 % des revenus annuels si l'on tient compte des crédits hypothécaires, et 30 % sans ces crédits, ce qui n'est pas très loin des niveaux observés au Mexique et en Colombie (graphique 2.8). Cependant, comme les taux d'intérêt sont plus élevés au Brésil (34 % sur les prêts aux particuliers), le service de cette dette représente une charge beaucoup plus lourde, atteignant 21 % du revenu disponible, que dans les autres pays de la région (IMF, 2012). Un certain nombre de facteurs, notamment le niveau élevé des taux d'intérêt, les échéances courtes des emprunts et les strictes règles de remboursement des dettes contractées par cartes de crédit, peuvent expliquer cette situation. Dans les grandes régions métropolitaines, les indices des prix immobiliers mettent en évidence des hausses annuelles de l'ordre de 12 %.

Les disparités régionales diminuent mais restent fortes

Les disparités de revenu entre les États du Brésil sont très importantes (graphique 2.9). En moyenne, les revenus du travail sont 4.4 fois plus élevés dans la région où se trouve la capitale (*Distrito Federal*) que dans l'État de Piauí, et le PIB par habitant plus de 8 fois plus élevé. Mais il y a eu une certaine convergence entre les régions ces dernières années, sous l'effet principalement de la hausse des niveaux de revenu dans les États riches en ressources (Tocantins, Mato Grosso, Rondônia, Espírito Santo et Maranhão), tandis qu'un certain nombre d'autres États semblent avoir été exclus de ce mouvement (Amapá, Pernambuco, Pará et Ceará). À l'intérieur des États, les inégalités sont généralement plus marquées dans les régions où le revenu moyen par habitant est bas, mais des progrès notables ont été faits dans les États de Piauí et de Maranhão, dans le nord-est du pays. En outre, comme la pauvreté a diminué plus vite dans les États les plus pauvres, on a assisté à une convergence des taux de pauvreté entre les régions (Allwine et al., 2012).

Graphique 2.8. **Endettement des ménages dans différents pays, 2011**



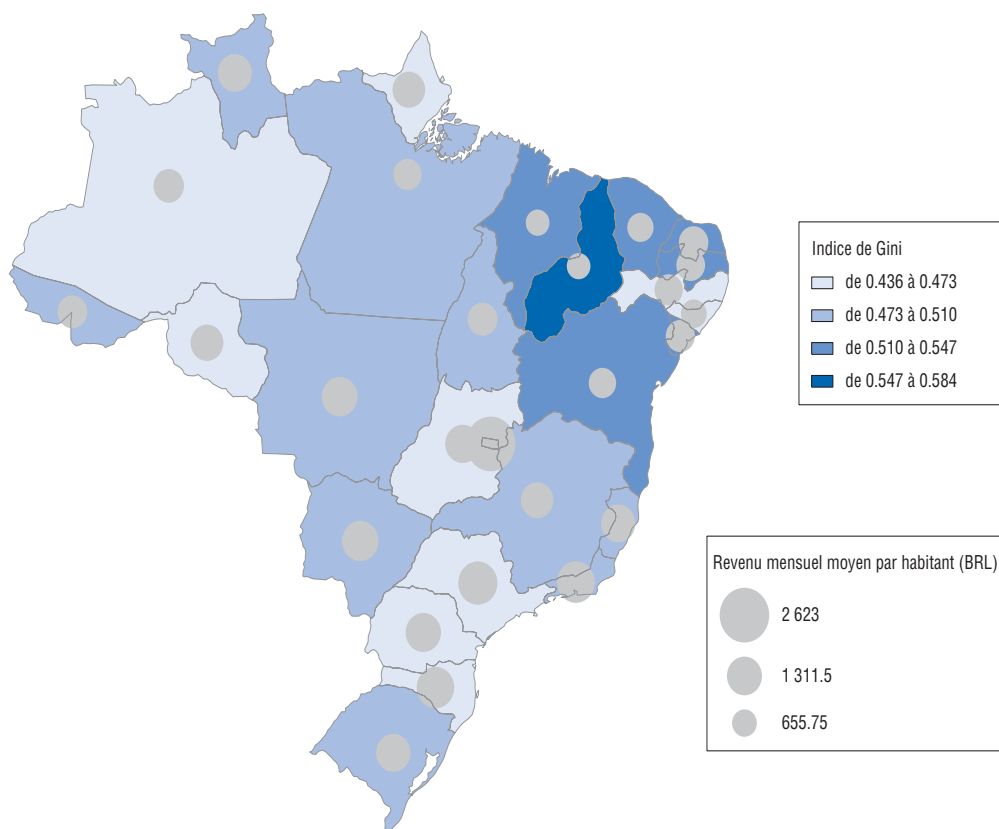
1. Les données pour le Brésil se rapportent à 2013. Les taux d'intérêt sont ceux des prêts aux particuliers financés par des ressources non affectées.

2. Les données pour les États-Unis se rapportent à 2010.

Source : FMI (2012), Banque centrale du Brésil.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932924704>

Graphique 2.9. **Revenus moyens du travail et inégalités, par État, 2011**



Note : Sur la base des revenus des travailleurs de plus de 10 ans.

Source : PNAD 2011.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932924723>

Les sources du progrès social

Des politiques de redistribution volontaristes ont largement contribué au progrès social

Depuis la stabilisation macroéconomique, les progrès accomplis par le Brésil sur le plan social ont été étayés par une croissance vigoureuse, qui a accru la richesse nationale, mais aussi par des mesures traduisant une volonté délibérée de distribuer cette richesse plus équitablement. Pour évaluer la contribution des politiques publiques aux améliorations observées et se faire ainsi une idée de leur efficacité, il est intéressant de chercher à distinguer ce qui peut être attribué respectivement à la croissance et à la redistribution des revenus.

On peut isoler les effets de la croissance économique sur la réduction de la pauvreté entre 2001 et 2011 en utilisant les données sur les ménages et en supposant que la répartition des revenus est restée constante tandis que leur croissance a été proportionnelle à celle du revenu moyen au cours de la période. À l'inverse, si l'on maintient le revenu moyen à un niveau constant et que l'on applique uniquement la variation de la répartition des revenus aux données sur les ménages, on obtient une estimation de la contribution spécifique de la redistribution à la réduction de la pauvreté. Cette décomposition révèle qu'entre 52 % et 56 % du recul observé de la pauvreté sont imputables à la croissance, selon la façon dont on définit la pauvreté, tandis que l'autre moitié est à mettre au crédit des politiques qui ont amélioré la distribution des revenus. Si la répartition des revenus était restée inchangée, il aurait fallu que le revenu moyen augmente de 89 %, au lieu des 32 % observés entre 2001 et 2011, pour obtenir le même recul de la pauvreté (IPEA, 2012).

Les mêmes simulations ont été réalisées pour analyser les facteurs qui ont contribué au gonflement de la classe moyenne (SAE, 2012). Entre 2002 et 2012, celle-ci s'est accrue de l'équivalent de 14 % de la population, si l'on fait la différence entre les entrants (21 %) et les sortants (7 %) – la plupart de ces derniers pour cause de mobilité ascendante. Si l'on applique le taux de croissance du revenu moyen sur la décennie à tous les ménages, sans toucher à la distribution, la classe moyenne grossit de 5 % seulement, au lieu des 14 % effectivement observés. Autrement dit, l'amélioration de la répartition des revenus, fortement déterminée par les politiques publiques, explique pour deux tiers environ le gonflement de la classe moyenne, alors que la croissance n'en représente qu'un tiers.

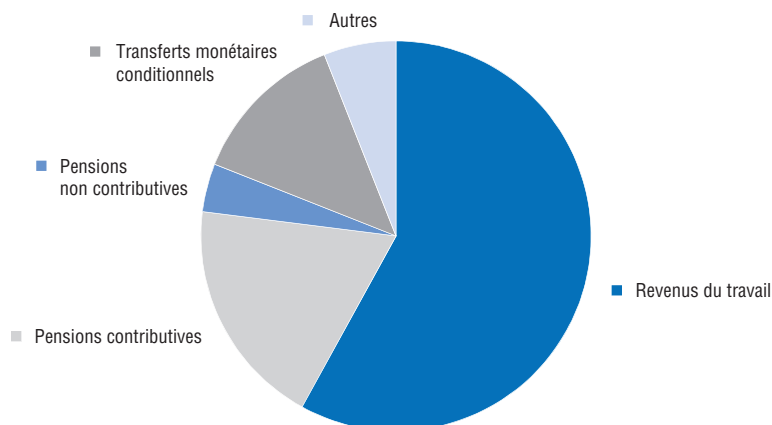
Les politiques de l'éducation et du marché du travail ont amélioré la répartition des revenus d'activité

Les politiques publiques ont amélioré la répartition des revenus à travers un certain nombre de canaux, au premier rang desquels l'éducation et le marché du travail, ainsi que les transferts sociaux. Les améliorations en matière d'emploi et d'éducation ont augmenté les revenus d'activité des Brésiliens, tandis que la hausse des prestations sociales a eu des retombées bénéfiques clairement visibles dans les enquêtes sur les ménages.

D'après des données microéconomiques, les revenus du travail ont contribué pour la part de loin la plus importante (58 %) au recul des inégalités de revenu disponible entre 2001 et 2011 (graphique 2.10). Les transferts sociaux dont ont bénéficié un nombre croissant de ménages viennent en deuxième position, avec une contribution de 23 % à l'amélioration de la répartition des revenus lorsque l'on additionne les pensions contributives et non contributives. Enfin, les transferts monétaires conditionnels


expliquent pour 13 % la baisse des inégalités, alors que le Brésil y consacre moins de 1 % de son PIB. Cela donne une première indication de l'efficacité de ces prestations en matière de réduction des inégalités de revenu, efficacité sur laquelle les spécialistes paraissent dans l'ensemble s'accorder (voir Barros et al., 2009, 2010).

Graphique 2.10. **Contributions de différents facteurs à la réduction des inégalités**



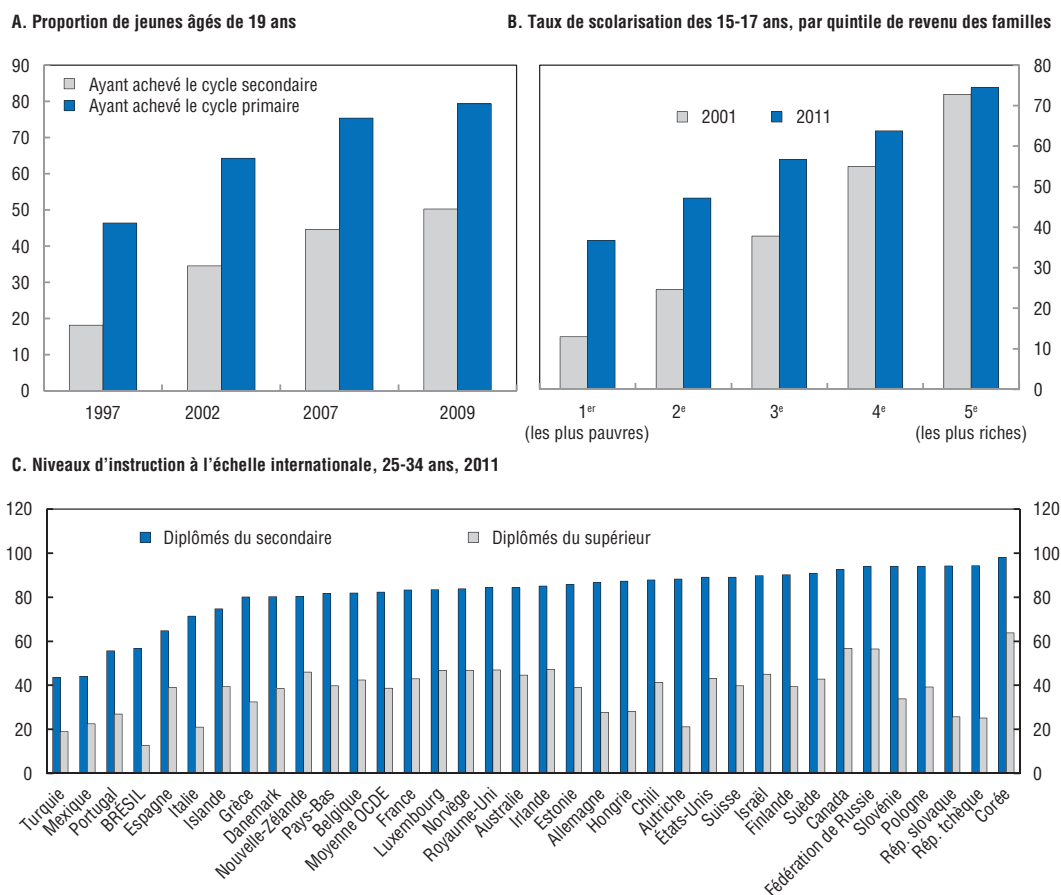
Note : Les calculs ne tiennent pas compte des ménages dont le revenu est inconnu, ni des zones rurales du nord du pays. Les revenus considérés sont les revenus disponibles.

Source : IPEA (2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924742>

Pour mieux comprendre d'où vient la réduction des inégalités, on peut ensuite chercher à savoir pourquoi les revenus tirés du travail et des transferts sont devenus plus également répartis. D'après des données sur les ménages datant de 2009, près de la moitié des différences dans les revenus du travail peuvent s'expliquer par l'éducation, telle que mesurée par le nombre d'années d'études, y compris lorsqu'on prend en compte les autres facteurs (Ferreira de Souza, 2012). Cela montre que l'amélioration de l'accès à l'éducation a joué un rôle déterminant dans la réduction des inégalités de revenu. De fait, les jeunes vont plus longtemps à l'école que dans le passé et c'est parmi les plus pauvres d'entre eux que l'allongement de la scolarité est la plus impressionnante (graphique 2.11, partie A). Dans les deux quintiles de revenu les plus bas, les taux de scolarisation des 15-17 ans ont plus que doublé et sont passés à 42 %, tandis que parmi les 6-14 ans, plus de 98 % des enfants sont désormais scolarisés (PNAD, 2011). D'autre part, la hausse de la fréquentation scolaire s'est traduite par celle des niveaux d'instruction. La part des jeunes âgés de 19 ans ayant étudié jusqu'à la fin du secondaire a pratiquement doublé en l'espace de dix ans (graphique 2.11, partie B) et les inscriptions dans l'enseignement supérieur ont augmenté de 73 % entre 2003 et 2011. Ces améliorations ont également laissé leur marque sur les compétences des jeunes Brésiliens, comme en témoignent les résultats obtenus aux tests du PISA, le programme international pour le suivi des acquis des élèves organisé par l'OCDE : entre 2000 et 2009, les élèves ont rattrapé l'équivalent d'une année scolaire complète en mathématiques (OECD, 2012a). De pays le moins performant en 2000, le Brésil est passé dans le groupe des trois pays qui progressent le plus vite depuis dix ans, même si ses résultats sont encore relativement faibles. Et cela alors même que davantage d'élèves issus de milieux défavorisés sont entrés dans le système scolaire et ont participé aux tests d'aptitude.

Graphique 2.11. Progrès en matière d'éducation



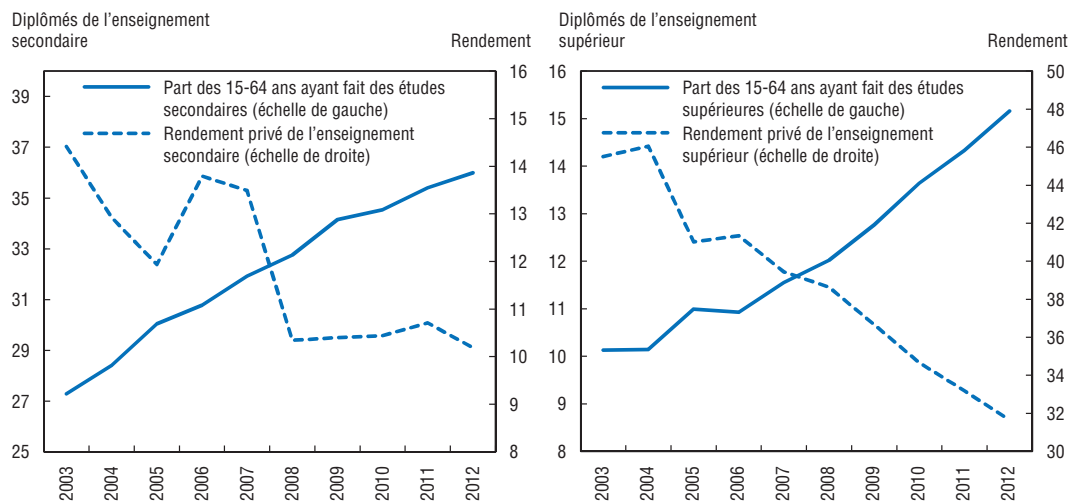
Source : IBGE (2012) et OECD (2013c).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924761>


La sortie de la pauvreté est étroitement corrélée au niveau d'instruction. Entre 2003 et 2011, les ménages pauvres ont été un peu plus de 20 % à sortir de la pauvreté parmi ceux où le niveau d'instruction du chef de famille n'atteint pas la fin du primaire, contre 50 % pour les autres (Fruttero et al., 2012). Avec la hausse des niveaux d'éducation, une plus grande proportion de la population brésilienne a eu accès à des emplois mieux rémunérés. Étant donné l'ampleur des primes salariales liées aux qualifications par rapport aux moyennes internationales, cette évolution a eu un fort impact sur de nombreux ménages. À titre d'exemple, en 2003, un diplôme de l'enseignement supérieur permettait d'espérer un gain de salaire de 45 %. Toutefois, à mesure que les niveaux d'instruction se sont élevés, l'offre de compétences s'est étoffée et les primes de salaire ont diminué (graphique 2.12). Ainsi, pour le diplômé de l'enseignement supérieur, l'avantage n'était plus que de 31 % en 2012. Concrètement, cela signifie que même ceux qui n'étaient pas en mesure de rehausser leur niveau de formation à titre personnel ont vu leurs possibilités de gains s'améliorer avec l'émergence d'une main-d'œuvre plus qualifiée. Autrement dit, l'amélioration de l'accès à l'éducation a eu des externalités positives pour les individus les moins éduqués.

Graphique 2.12. **Niveaux d'éducation et primes salariales liées aux qualifications**

En pourcentage



Source : OCDE (2013b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924780>

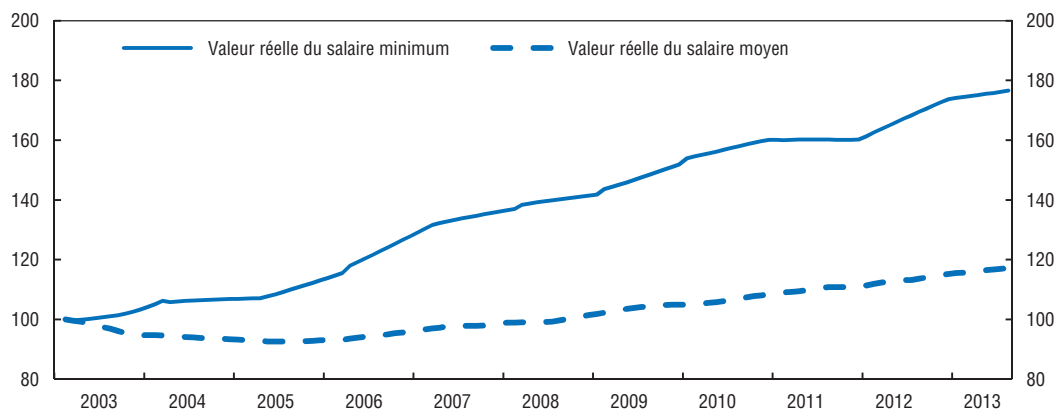
En dehors des qualifications, d'autres évolutions liées au marché du travail ont étayé la hausse des revenus salariaux au bas de l'échelle. Une forte augmentation du salaire minimum a ainsi bénéficié aux travailleurs les plus modestes. Au cours des dix dernières années, la valeur réelle du salaire minimum a quasiment doublé, alors que celle du salaire moyen a progressé d'environ 25 % (graphique 2.13). Il en est résulté une compression des salaires dans le secteur formel et une amélioration des gains relatifs pour les individus rémunérés au salaire minimum. Par rapport aux autres rémunérations, le salaire minimum brésilien a évolué de façon atypique. À 69 % du salaire médian en 2011, il place en effet le Brésil au deuxième rang des pays de l'OCDE et des BRICS classés par ordre décroissant, derrière la Turquie, la moyenne des pays de l'OCDE s'établissant à 49 %, même s'il reste bas en valeur absolue par rapport à ces pays (OCDE, 2013a). Tandis que le chômage diminuait régulièrement d'année en année, l'emploi non déclaré dans les principales régions métropolitaines est tombé de 55 % en 2001 à 33 % en 2013, ce recul étant encouragé par des régimes d'imposition et d'enregistrement spécialement destinés aux petites entreprises, afin qu'elles puissent déclarer leurs salariés avec un minimum de formalités et de frais. Dans le même temps, on a assisté à un redéploiement structurel de l'économie vers les secteurs non exportateurs qui donne à penser que la compétitivité internationale du pays a peut-être souffert des fortes hausses du salaire minimum, même si celles-ci n'ont pas empêché le chômage de refluer (voir le chapitre 1).

Les programmes de transferts sociaux ont joué un rôle important


Les transferts sont le deuxième pilier du progrès social au Brésil. Ils recouvrent un vaste ensemble de mesures hétérogènes centrées sur un certain nombre d'objectifs. Du point de vue de la pauvreté et des inégalités, les plus importants sont les pensions de retraite et le dispositif de transferts monétaires conditionnels connu sous le nom de *Bolsa Familia*, qui fait désormais partie d'un programme de plus grande ampleur baptisé *Brasil Sem Miséria* (Éradiquer la misère au Brésil).

Graphique 2.13. **Salaire minimum et salaire moyen en termes réels**

Moyennes mobiles sur 12 mois, février 2003 = 100



Source : IBGE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924799>

À partir d'un recensement assez complet de tous les ménages pauvres du pays et de leurs conditions de vie, le dispositif *Bolsa Familia* a été conçu pour fournir des transferts directs (et non une aide en nature) aux ménages ayant un revenu mensuel inférieur à 70 BRL par personne (Soares, 2012). En partie réservé dans un premier temps aux familles avec enfants, il a ensuite été étendu à tous les ménages qui disposent ainsi désormais des prestations nécessaires pour sortir de la pauvreté. En outre, les conditions à remplir pour y avoir droit telles que l'assiduité scolaire et le suivi médical des enfants ajoutent une dimension de développement durable au programme et jettent les bases qui permettront aux familles de sortir un jour de la pauvreté. Celle-ci étant particulièrement concentrée dans le Nordeste, c'est là que sont versés plus de 50 % des prestations *Bolsa Familia*, ce qui contribue également à réduire les inégalités entre régions (OECD, 2011b).

Au fil du temps et de son développement (tableau 2.1), le programme s'est révélé être un instrument très efficace et bien ciblé pour réduire la pauvreté, et n'a eu quasiment aucune retombée négative. C'est la raison pour laquelle son impact sur la pauvreté est si remarquable, malgré un coût inférieur à 1 % du PIB. L'efficacité du programme *Bolsa Familia* dans la lutte contre la pauvreté est particulièrement manifeste parmi les enfants (Afonso et al., 2011).

Tableau 2.1. **Évolution du programme *Bolsa Familia* au fil du temps**

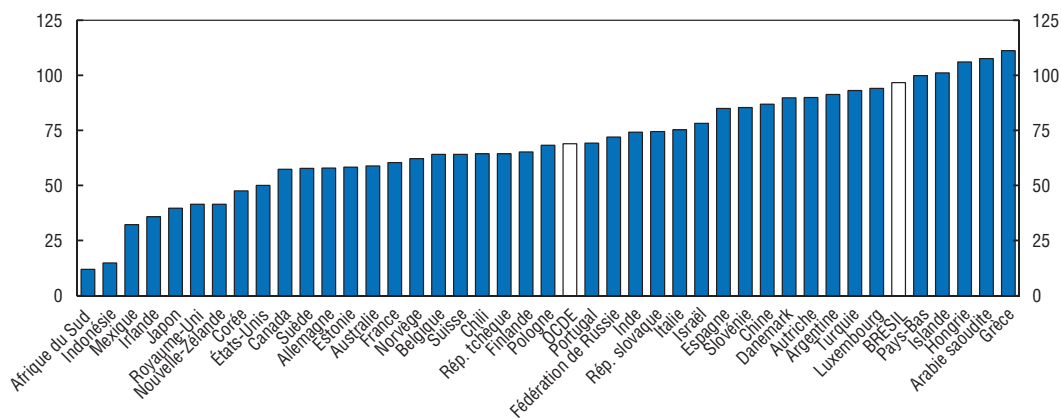
Année	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen des prestations	Coût en % du PIB
2004	6 571 839	67	0.3
2005	18 700 445	63	0.3
2006	10 965 810	63	0.3
2007	11 043 076	75	0.4
2008	10 557 996	86	0.4
2009	12 370 915	95	0.4
2010	12 778 220	97	0.4
2011	13 352 306	120	0.4
2012	13 724 590	150	0.5

Source : Données de l'IPEA et du ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim.

Au-delà de ce programme classique de lutte contre la pauvreté, les pensions de retraite – qui représentent environ 7 % du PIB – ont aussi contribué à réduire les inégalités et la pauvreté. Le principal objectif du système de retraite est d’être un instrument d’épargne et de procurer un revenu aux retraités, en assurant un lien entre les cotisations versées par les individus durant leur vie active et les pensions qu’ils percevront une fois celle-ci terminée. Cela étant, dans un certain nombre de cas, il peut y avoir une certaine divergence entre les cotisations individuelles et les pensions, ce qui introduit un élément de redistribution non négligeable dans le système. Telle est la situation, en particulier, de ceux qui ont peu cotisé durant leur vie active et pour lesquels le système tend à être plus généreux que pour les autres affiliés.

Afin que les revenus des retraités n’augmentent pas moins vite que ceux du reste de la population, la loi indexe la pension minimum versée par le système de sécurité sociale sur le salaire minimum fédéral. Cette disposition est extraordinairement généreuse si l’on considère que dans la plupart des pays de l’OCDE, la pension minimum est inférieure au salaire minimum. D’autre part, il découle de cette règle que toute revalorisation du salaire minimum a des conséquences budgétaires immédiates. En fait, les variations du salaire minimum ont davantage d’effet sur les revenus des ménages par le biais des transferts sociaux qu’elles n’en ont sur les salaires à proprement parler. Au cours de la dernière décennie, la valeur réelle du salaire minimum a quasiment doublé et cette évolution s’est répercutée sur les revenus des très nombreux retraités qui perçoivent la pension minimum. Du fait de cette situation, les prestations versées par le système de retraite brésilien sont relativement généreuses, en moyenne, comparées à celles d’autres pays, puisqu’elles assurent un taux de remplacement net de 97 % pour le salaire moyen, contre 69 % en moyenne dans la zone de l’OCDE (graphique 2.14).

Graphique 2.14. **Taux de remplacement nets des pensions au niveau du salaire moyen**



Source : OECD (2011e).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924020>

Outre le système contributif de base, il existe plusieurs régimes de retraite de moindre envergure couvrant des groupes de population particuliers. Tel est le cas, par exemple, du système non contributif qui réunit les pensions d’assistance sociale et celles de l’assurance sociale rurale. Ces deux régimes s’adressent aux personnes de plus de 65 ans qui ne remplissent pas les conditions habituelles de cotisation et leur versent une pension

équivalente au salaire minimum. Les personnes handicapées sont également assurées par ces régimes, dont l'existence explique la couverture quasi universelle des personnes âgées par le système de sécurité sociale au Brésil. Cette partie du système de retraite ne concerne qu'une proportion assez faible des titulaires de pensions (environ 3 % en 2009), mais son impact sur la pauvreté est très important. On notera cependant que le système ne récompense pas les travailleurs rémunérés au salaire minimum qui ont cotisé durant toute leur vie active, puisque leur pension de retraite n'est pas plus élevée que celle des personnes qui n'ont jamais cotisé.

Un autre régime verse des pensions de réversion d'un montant équivalent à celui de la pension de retraite de l'assuré décédé. La personne qui en bénéficie peut cumuler ces prestations avec sa propre pension de retraite, et près de la moitié des bénéficiaires ont d'autres sources de revenu (Mesquita and Neto, 2010). Le revenu par personne tend donc à augmenter avec le décès d'un membre de la famille. En 2011, le Brésil a consacré 2.8 % de son PIB aux pensions de réversion, soit près du quart des dépenses totales de sécurité sociale. Dans la plupart des pays d'Europe, la proportion correspondante est de l'ordre de 1.6 % du PIB. En outre, le système incite fortement à la fraude. Par exemple, une personne jeune mariée avec une personne retraitée aura droit à une pension de réversion pendant le reste de sa vie, en cas de décès de cette dernière, même si le mariage n'a duré que quelques jours et sans qu'aucune condition de ressources ne lui soit appliquée.

Options possibles pour entretenir et renforcer la dynamique du progrès social

Le Brésil a fait des progrès remarquables sur le plan social et adopté bon nombre de mesures judicieuses qui ont favorisé ces avancées. Toutefois, bien que la pauvreté diminue, il y a toujours un risque de rechute, et il est donc nécessaire pour l'avenir de faire en sorte que les évolutions positives de ces dix dernières années prennent un caractère plus durable. En outre, pour les nombreux Brésiliens qui ne parviennent toujours pas à satisfaire leurs besoins essentiels, de nouveaux progrès sont nécessaires et ils devront être encore plus rapides que dans le passé. En effet, de nombreux indicateurs donnent à penser qu'en termes d'inclusion sociale, il y a encore beaucoup à faire au Brésil.

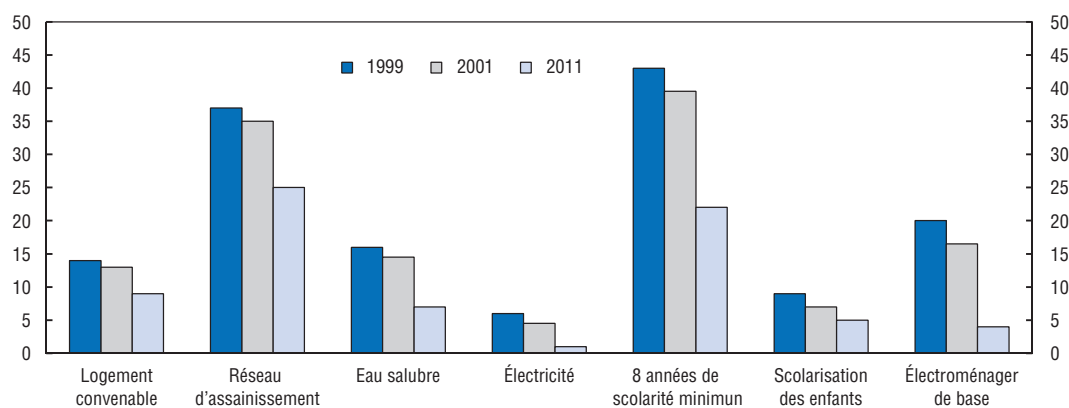
L'action publique doit continuer de mettre l'accent sur la panoplie d'instruments qui a donné de bons résultats jusqu'à présent : amélioration des services publics dans le domaine de l'éducation, mais aussi de la santé et des transports, et transferts sociaux. En outre, comme on le verra plus loin, on pourrait s'intéresser davantage au rôle que le système fiscal est à même de jouer dans la réduction des inégalités de revenu, ainsi qu'aux évolutions sur les marchés du crédit à la consommation. À l'intérieur de ce large périmètre, il pourrait être utile de revoir l'affectation des ressources et l'articulation des politiques. Étant donné l'ampleur des transformations qui se sont opérées ces dernières années au Brésil, il ne faudrait pas partir du principe que ce qui a bien fonctionné dans le passé donnera les meilleurs résultats à l'avenir. Cette remarque vaut en particulier pour les transferts sociaux et les ressources qui leur sont affectées.

Services publics


Le secteur public assure un certain nombre de services essentiels, dont beaucoup ont joué un rôle clé dans la réduction de la pauvreté et des inégalités, comme on l'a vu dans la section précédente. L'éducation en est probablement le meilleur exemple, mais d'autres secteurs ont eux aussi leur importance, notamment la santé et les transports. Malgré des progrès bien réels, une part non négligeable de la population brésilienne n'a pas accès aux

services essentiels. En 2011, près de 22 % de la population se composaient de ménages dont aucun des membres ne pouvait justifier d'au moins huit années de scolarité, mais il est vrai que dix ans auparavant c'était presque le double (graphique 2.15). En outre, un quart des Brésiliens vivent dans des logements non raccordés à un réseau d'égouts ou à une fosse septique, et 7 % des logements n'ont pas accès à l'eau courante ou à un puits. La qualité des services publics, compte tenu en particulier du poids de la fiscalité (voir le chapitre 1), était l'un des sujets de protestation qui ont fait sortir les Brésiliens dans la rue en juin 2013, ce qui montre bien l'importance des améliorations à apporter dans ce domaine.

Graphique 2.15. **Part de la population privée d'accès aux biens et services essentiels**



Source : Bianchi et al., (2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924818>

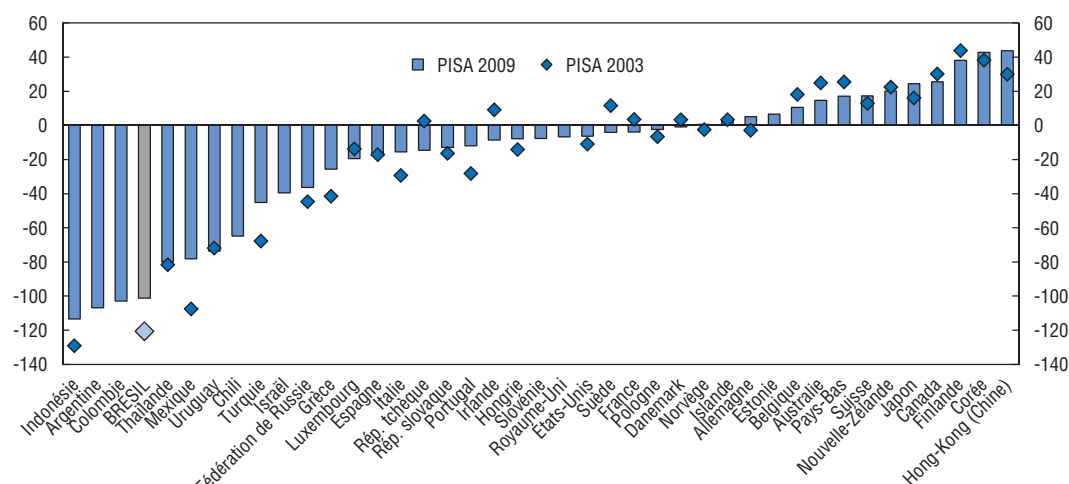
Dans le système fédéral brésilien, de nombreux services publics sont assurés par l'État ou par les municipalités, dont les capacités dans ce domaine varient considérablement. En outre, s'agissant des services municipaux, la taille d'une commune n'est pas toujours l'échelle la plus appropriée pour l'organisation d'un service donné. Par souci d'efficacité, il est alors possible de mutualiser les services entre plusieurs communes, mais cela pose d'importants problèmes de coordination. L'initiative « Territoires de la citoyenneté » lancée par le gouvernement fédéral en 2008 pour favoriser le développement des zones rurales les plus pauvres, est un exemple des solutions judicieuses qui ont été trouvées face à ces défis. Les projets auxquels elle a donné lieu ont réussi pour beaucoup d'entre eux à renforcer les capacités au niveau municipal, à accroître la participation et la responsabilité des citoyens et à améliorer la coordination des politiques sectorielles au niveau fédéral.

Politiques éducatives

L'éducation a joué un rôle crucial pour le progrès social dans le passé et elle conservera une place essentielle dans les années à venir. Après la hausse des taux de scolarisation évoquée dans la section précédente, améliorer la qualité de l'enseignement sera l'un des principaux défis à relever. À mesure que les petits Brésiliens sont allés en plus grand nombre à l'école, leur niveau de compétences a augmenté, mais il est encore nettement en retrait des moyennes internationales, comme le montre le programme PISA de l'OCDE qui évalue les compétences des élèves de 15 ans et permet des comparaisons directes entre 70 pays (OECD, 2012a). Malgré un taux de scolarisation de 92 % jusqu'à l'âge de 14 ans, les jeunes brésiliens réussissent en effet beaucoup moins bien que leurs camarades à

l'étranger (graphique 2.16), ce qui donne à penser que le problème n'est plus tant celui de l'accès à l'éducation que de la qualité de l'enseignement dispensé. Dans l'enseignement secondaire, les établissements publics sont généralement moins performants que les établissements privés, si bien que les élèves diplômés de ces derniers accèdent plus facilement à un enseignement supérieur public de qualité. Une loi promulguée en 2012 oblige toutefois à réserver 50 % des places dans les universités publiques aux élèves ayant fait leurs études secondaires dans des établissements publics ou issus de milieux défavorisés. On observe en outre de fortes disparités géographiques, les élèves de la région du Nordeste – où près de 20 % des adultes sont encore analphabètes – obtenant des résultats particulièrement faibles aux tests d'évaluation.

Graphique 2.16. **Scores obtenus aux tests du PISA en lecture et en mathématiques**
Moyenne des scores en lecture et en mathématiques, écart par rapport à la moyenne OCDE



Source : OECD (2011a).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932924837>

Si la qualité de l'enseignement laisse à désirer, c'est dans une certaine mesure la conséquence naturelle du fait que le système éducatif s'est rapidement développé ces dernières années, mais on peut penser qu'avec le temps, il devrait être à même de recruter un nombre suffisant d'enseignants plus qualifiés. Pour que cela soit possible, cependant, il est essentiel d'améliorer la formation des enseignants et de mettre en place les bonnes incitations dès maintenant. Bien que l'éducation relève de la compétence des États, le ministère fédéral de l'Éducation a joué un rôle important dans ce contexte.

En matière de formation, le ministère de l'Éducation a créé un nouvel examen national donnant accès au métier d'enseignant et il a financé, en collaboration avec les universités fédérales, 100 000 nouvelles places pour la préparation des futurs enseignants. De plus, il a obligé les États et les municipalités à instituer une procédure officielle de recrutement et un plan de carrière pour les enseignants, et il a fixé un plancher de salaire national pour la profession en 2009. La formation continue des enseignants a pris plus d'importance et certains États ont créé des écoles spéciales pour s'en occuper.

En matière d'incitations, le gouvernement fédéral a uniformisé et complété le financement par élève des établissements scolaires dans les régions, les États et les communes, via le programme FUNDEB, en liant une bonne partie de ses concours à l'amélioration des performances. Le Brésil a créé une série de tests nationaux pour évaluer

les compétences des élèves après la 4^e, la 8^e et la 11^e année qui permettent de comparer les résultats de la quasi-totalité des établissements scolaires du pays, ce qui s'est avéré extrêmement utile pour mettre en place des mécanismes d'incitation. Une réforme du système d'évaluation des établissements scolaires, comportant des objectifs de résultats pour chaque établissement dans toutes les régions, permet de récompenser les écoles non seulement pour le niveau des élèves, mais aussi pour leur assiduité, et elle commence à porter ses fruits. Certains États ont mis au point eux-mêmes des mécanismes d'incitation prometteurs. Ainsi, l'État de São Paulo propose aux enseignants de se soumettre régulièrement à des tests de performance, avec à la clé des hausses de salaires si les résultats sont bons. Deux autres États ont adopté une démarche analogue, qui reste toutefois une exception dans un système où les barèmes de rémunération sont largement liés à l'ancienneté. Les premières données empiriques laissent entrevoir une nette amélioration des aptitudes des élèves, d'autant plus importante que les objectifs des écoles sont ambitieux (Bruns and Ferraz, à paraître). L'extension à l'ensemble du pays de ce système de rémunération fondé sur les performances serait une mesure utile.

La pénurie d'infrastructures, qui oblige de nombreux établissements à organiser plusieurs classes par jour, est un autre obstacle à l'amélioration de la qualité du système éducatif. Dans le second degré, la plupart des élèves ne bénéficient que de 4 heures d'instruction par jour, contre 7 heures en moyenne dans les pays de l'OCDE (World Bank, 2012). Jusqu'à l'âge de 14 ans, ils ne sont que 5.8 % à suivre une scolarité à temps complet (OECD, 2011a). De plus, les enseignants brésiliens consacrent moins de temps aux activités d'enseignement à proprement parler que leurs homologues d'autres pays (OECD, 2013d, p. 33). Les données internationales montrent que l'allongement du temps d'enseignement a un effet positif sur les performances des élèves à condition que le programme reste centré sur les savoirs fondamentaux (Glewwe et al., 2011). Il y aurait donc lieu d'investir davantage dans des infrastructures scolaires appropriées, telles que salles de classe, bibliothèques, laboratoires de sciences et équipements informatiques, dont la plupart des pays de l'OCDE sont aujourd'hui dotés.

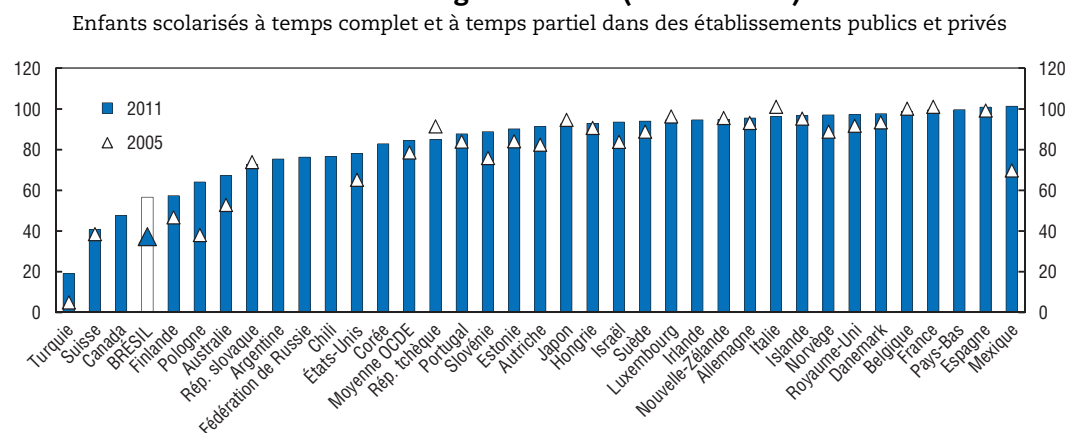
Les taux d'abandon élevés et le phénomène de décrochage scolaire que l'on observe dans certains groupes sont un aspect du système éducatif qui est particulièrement lourd de conséquences du point de vue de la répartition des ressources. Près de 10 % des élèves quittent prématurément l'enseignement secondaire chaque année. Très souvent, il s'agit de jeunes issus de milieux défavorisés qui se trouvent confrontés à des problèmes sociaux tels qu'instabilité de la cellule familiale, appartenance à des gangs, trafic de drogue, grossesses chez les adolescentes ou retards de développement (World Bank, 2012). Lorsque ces jeunes abandonnent l'école, ils compromettent encore davantage leurs perspectives d'emploi pour l'avenir. On peut lutter contre l'abandon scolaire en agissant dans plusieurs directions : préscolarisation, aides ciblées dans le primaire et le secondaire, aménagement des programmes et introduction de cours à fort contenu professionnel.

L'éducation préscolaire a des effets importants à court et à long terme sur le développement cognitif, le comportement social et l'aptitude de l'enfant à réussir dans le système scolaire et, plus tard, sur le marché du travail. Aux États-Unis, aussi bien les premières expériences menées dans les années 70, qui permettent une évaluation sur longue période, que les données plus récentes en provenance de l'État de l'Oklahoma confirment les retombées positives très importantes de l'éducation préscolaire. (Heckman and Masterov, 2007). Dans ce pays, c'est en fait à ce niveau du système éducatif, plus qu'à n'importe quel autre, que le rendement marginal de la dépense d'éducation semble être le


plus élevé. Lorsqu'on s'intéresse à ce que deviennent les enfants préscolarisés plus tard dans la vie, on s'aperçoit aussi qu'il y a des complémentarités entre la préscolarisation et les investissements éducatifs réalisés ultérieurement (Felicio et al., 2012). Les enfants issus de milieux défavorisés qui risquent de recevoir moins d'attention que les autres dans leur plus jeune âge ont tout à gagner à être préscolarisés. C'est la raison pour laquelle la préscolarisation est aussi un moyen d'améliorer l'égalité des chances et de renforcer la mobilité sociale.

Alors que 55 % des enfants de 4 ans sont préscolarisés au Brésil, la moyenne à cet âge est de 79 % dans les pays de l'OCDE, avec une couverture quasiment universelle dans certains d'entre eux (France, Pays-Bas, Espagne, Mexique, Belgique ; voir le graphique 2.17). Le manque de ressources est l'une des raisons qui explique les faibles taux de préscolarisation, bien que l'État fédéral finance actuellement les dépenses d'exploitation des centres d'accueil des jeunes enfants et que la construction d'établissements préscolaires soit l'un des éléments du programme d'infrastructures PAC2. À ces financements s'ajoutent en outre ceux du programme fédéral *ProInfancia*, qui ont permis à ce jour de bâtir plus de 2000 nouveaux centres et d'en équiper quelques centaines d'autres (Evans and Kosec, 2012). Il conviendrait de maintenir et d'accroître les financements de source fédérale en faveur de l'éducation préscolaire, afin d'atteindre l'objectif ambitieux fixé dans le nouveau Plan national pour l'éducation (PNE), à savoir préscolariser tous les enfants de 3 et 4 ans d'ici 2016. Parmi les 40 pays examinés dans l'étude de l'OCDE *Regards sur l'éducation*, le Brésil se situe dans le dernier quart du classement pour les dépenses consacrées à l'éducation des jeunes enfants en proportion du PIB (OECD, 2012a).

Graphique 2.17. **Taux de préscolarisation et de scolarisation primaire des enfants âgés de 4 ans (2005 et 2011)**



Source : OECD (2012a). Pour l'Argentine : Institut de statistique de l'UNESCO (Programme d'indicateurs mondiaux sur l'éducation).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924856>

Si l'élargissement de l'accès à l'éducation préscolaire, surtout dans les zones défavorisées, est la plus immédiate des priorités, il y aurait lieu également d'améliorer la qualité de ce service, notamment grâce à une formation et à une supervision plus rigoureuses des éducateurs (Early et al., 2007). Au Danemark, en France et en Suède, une proportion non négligeable des professionnels de l'éducation des jeunes enfants doivent avoir suivi une formation spécialisée (Moss, 2000). Au Brésil, le ministère fédéral de l'Éducation a mis en place un programme d'apprentissage à distance à l'intention de ces

éducateurs, baptisé *ProInfantil*, qui pourrait servir d'appui aux efforts déployés pour améliorer la formation. La supervision en classe au moyen d'observations effectuées régulièrement par des spécialistes, avec un retour d'informations en temps réel, est un outil qui a fait ses preuves dans le cadre du programme PERA mis en œuvre dans l'État de l'Illinois, aux États-Unis. Le ministère de l'Éducation pourrait aussi aider les municipalités à appliquer des mécanismes d'évaluation comparative comme le dispositif « *Early Childhood Environment Rating Scale* » mis au point aux États-Unis.

Si l'éducation préscolaire peut réduire les taux d'abandon en s'attaquant à certains problèmes de fond avant qu'ils ne se matérialisent, il faudrait aussi que les élèves qui risquent de quitter le système scolaire puissent bénéficier d'un soutien spécifique durant leur scolarité primaire et secondaire. À cet égard, les dispositifs de détection précoce et les classes de soutien scolaire font partie des moyens d'action conformes aux meilleurs pratiques internationales (Glewwe et al., 2011 ; Guimaraes and Sampaio, 2013). Une plus grande souplesse dans l'acquisition des qualifications, moyennant par exemple l'organisation de l'année scolaire en semestres ou l'adoption d'un système de crédits, pourrait attirer davantage d'élèves (Barros et al., 2012). Il faudrait en outre proposer un plus grand choix de cours dans l'enseignement secondaire, où le programme est très classique et de type scolaire (Schwartzman, 2010). Une réforme des programmes pourrait introduire davantage de composantes professionnelles pour ceux qui sont moins portés sur les matières intellectuelles (Bassi et al., 2012). Certaines initiatives prises pour faire face à ces problèmes, comme le programme de grande envergure *ProJovem Integrado* lancé en 2008, qui vise à réintégrer les jeunes défavorisés dans le système scolaire, semblent prometteuses et méritent d'être poursuivies.

L'expérience internationale montre que le redoublement a beaucoup d'inconvénients et des avantages incertains (OECD, 2011a). Au Brésil, le taux de redoublement est très élevé et de nombreux élèves ont du retard quelle que soit leur classe, ce qui constitue un gaspillage de temps pour les jeunes et de ressources pour le système. Dès la première année d'école, le taux de redoublement s'établit à 24.5 % (United Nations, 2012). Plus de 40 % des élèves âgés de 15 ans déclarent avoir redoublé au moins une classe, contre une moyenne de 13 % dans les pays de l'OCDE. Dans les pays où les redoublements sont plus nombreux, les performances sont généralement moins bonnes et l'origine sociale a une plus grande incidence sur les résultats scolaires que dans les pays où il y a moins de redoublements, même si le sens de la relation de causalité n'est pas facile à déterminer (OECD, 2011b).

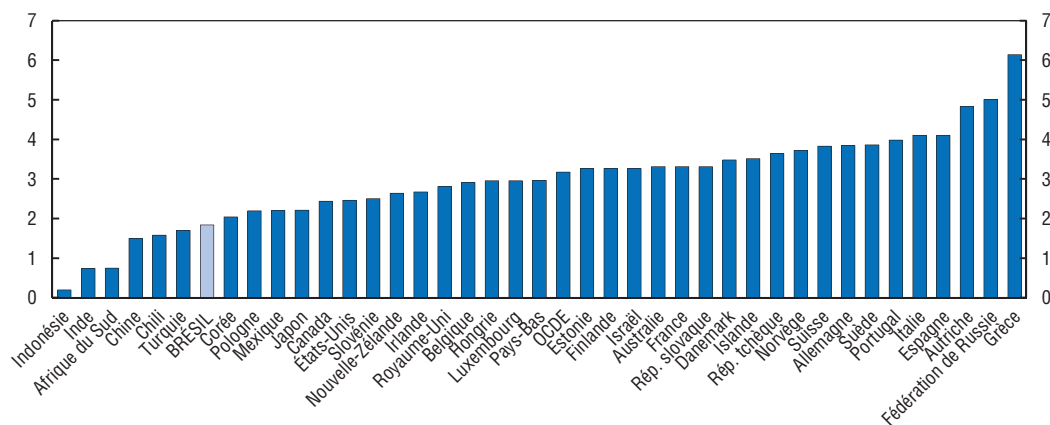
La formation professionnelle est une autre solution éducative à proposer aux élèves qui ont rompu avec le cursus scolaire classique. Le nombre d'élèves inscrits dans des programmes d'enseignement de type alternatif, comme les filières professionnelles du deuxième cycle du secondaire, a plus que doublé au cours des dix dernières années. Cela étant, il ne représente encore qu'une petite fraction du total des inscriptions, inférieure à la moyenne OCDE, malgré la preuve de rendements élevés et de retombées positives sur le marché du travail (OECD, 2012). Le programme *Pronatec*, lancé en 2011, vise à étendre et à renforcer le réseau fédéral d'établissements techniques, investit dans les cours à distance, offre des places de formation gratuites aux jeunes venant de familles pauvres et fournit des aides financières sous forme de prêts et de bourses. Atténuer les contraintes de liquidité en proposant des bourses est un des piliers de cette stratégie, sachant que des raisons financières sont souvent avancées pour expliquer le fait de ne pas suivre une formation professionnelle ou de ne pas la terminer (Ministry of Education, 2009 ; Neti, 2012).

Politiques de santé

Les services de santé de base sont assurés gratuitement à la population par le secteur public dans le cadre du système unique de santé (SUS, *Sistema Único de Saude*). La constitution de 1988 a fait de la santé un droit fondamental et en a confié la responsabilité aux États fédérés, ce qui s'est traduit par une amélioration de l'accès aux soins primaires et aux soins d'urgence, parallèlement à la couverture complète de la population en matière de vaccination et de soins prénataux (Paim et al., 2011). Le SUS est financé par les recettes fiscales et les cotisations sociales. L'organisation très décentralisée des services a abouti à la fragmentation de l'offre et à des inégalités dans la répartition des ressources du système, car toutes les municipalités ne sont pas en mesure de fournir des services à la population et, souvent, les économies d'échelle ne sont pas pleinement exploitées.

Malgré le succès du SUS, le système public de santé brésilien souffre d'un manque de financement chronique. Le secteur public investit à hauteur d'environ 4 % du PIB dans la santé, contre près de 6.5 % dans les pays de l'OCDE. En conséquence, les infrastructures médicales et le nombre de médecins et d'infirmières sont insuffisants : il y avait 1.8 médecin et 0.9 infirmière pour 1 000 habitants au Brésil en 2009, contre respectivement 3.1 et 8.4 en moyenne dans la zone OCDE (graphique 2.18). Cette pénurie de personnel médical pèse sur l'accès aux services de santé de base.

Graphique 2.18. **Nombre de médecins pour 1 000 habitants**
2011 ou année la plus proche



Source : Base de données de l'OCDE sur la santé 2013.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924875>

Pour rattraper la moyenne de l'OCDE, il faudrait une augmentation de 70 % du nombre de médecins, et bien plus encore pour les infirmières. Malgré des efforts récents pour accroître la capacité de formation, le Brésil ne forme pas assez de médecins et d'infirmières pour répondre à la demande. L'obligation qui pourrait être faite aux nouveaux diplômés en médecine de travailler deux ans pour le SUS avant que leur diplôme ne soit officiellement reconnu – discutée en juillet 2013 – ne sera utile que si la supervision est assurée, car elle gonflera les effectifs de médecins du système public à court terme. Or, si l'on se fie à l'expérience des pays de l'OCDE, l'augmentation du nombre de médecins ne permet pas toujours de corriger les déséquilibres géographiques. Quant aux efforts déployés récemment pour recruter des médecins étrangers, il y a peu de chance qu'ils fassent vraiment la différence, quand bien même seraient-ils couronnés de succès. Sur

les 388 000 médecins que compte le Brésil, d'après les estimations, 0.6 % seulement ne sont pas brésiliens et ont fait leurs études à l'étranger. Même un multiple de cette part – difficile à imaginer étant donné que l'on manque aussi de médecins dans les autres pays lusophones ou hispanophones en dehors de Cuba – aurait un impact négligeable sur la situation de pénurie médicale au Brésil. Par ailleurs, les professionnels de santé et le personnel infirmier du système public ont généralement de faibles niveaux de qualification, ce qui fait peut-être obstacle à la prestation de services de qualité.

Outre le nombre et le niveau de qualification des professionnels de santé, il faut s'attaquer au problème des disparités régionales et des difficultés d'accès à la médecine spécialisée. On observe de très grandes différences entre les régions en termes de ressources humaines, le sud et le sud-est étant deux fois mieux servis que le reste du pays. De même, toutes les communes n'ont pas les mêmes capacités en matière de fourniture de services de santé. La qualité et le type de services proposés sont donc variables. Au-delà des soins primaires, le système public n'offre qu'un accès limité aux services de diagnostic et aux soins de spécialistes, caractérisé par de longs délais d'attente et des dépenses élevées pour les patients. Cette situation a évidemment des conséquences négatives en termes d'inégalités, dans la mesure où les couches les plus pauvres n'ont pas accès au système de santé privé, trop coûteux, et doivent se contenter de services de santé de moindre qualité.

Services de transports urbains

Le mauvais état des transports urbains au Brésil est un des motifs qui ont récemment déclenché des manifestations dans les rues du pays et, de fait, la quasi-totalité des grandes villes brésiliennes souffrent de graves goulets d'étranglement dans les transports. À São Paulo, le métro compte 71 km de lignes, alors qu'il fait plus de 200 km de long à Mexico. L'amélioration des systèmes de transport urbains fait partie des priorités retenues dans le Programme d'accélération de la croissance (PAC2) mis en place pour financer des projets d'infrastructure dans tout le Brésil.

Cependant, entre le manque de capacité des administrations locales et la complexité des procédures administratives, la situation ne semble guère avancer. Renforcer la capacité d'exécution des projets au niveau des administrations locales pourrait être une solution. Sachant que les tarifs payés par les usagers sont faibles ou que les hausses prévues ont été annulées à la suite des mouvements de protestation récents, il importe de veiller à ce que cela ne se traduise pas par de nouvelles réductions des ressources disponibles pour l'investissement. L'une des façons de réduire le coût des investissements dans les transports urbains serait de revoir les restrictions en matière de contenu local que prévoit le programme PAC2, ce contenu étant fixé à 80 % pour un certain nombre de produits manufacturés tels que les bus.

L'avenir des transferts sociaux

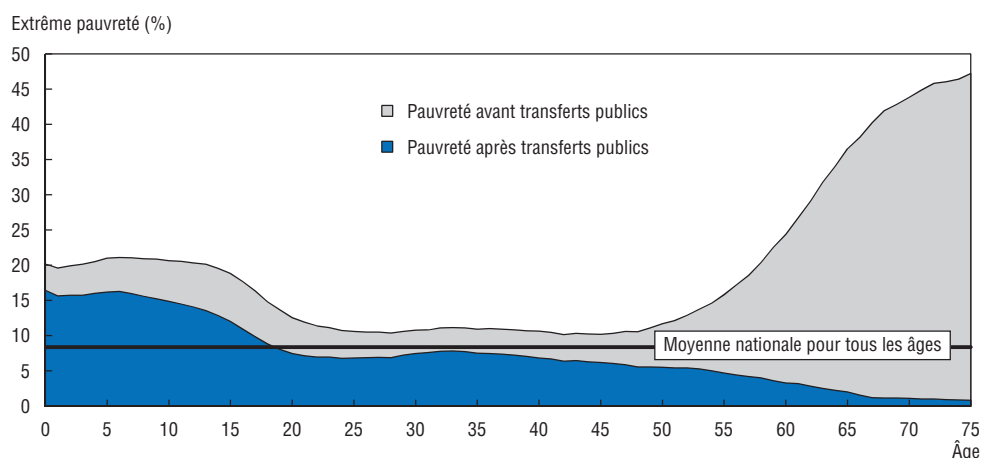
Les transferts sociaux ont joué un rôle positif dans la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités de revenu et ils resteront un moyen d'action important dans l'avenir. Dorénavant, le principal enjeu consistera à faire une plus large place aux instruments les plus efficaces pour combattre la pauvreté et optimiser les dépenses sociales. Cela suppose en particulier qu'une plus grande importance soit accordée à l'augmentation des dépenses au titre du dispositif *Bolsa Familia* et des prestations complémentaires versées dans le cadre du programme *Brasil sem Miséria* plutôt qu'à de

nouvelles revalorisations des pensions. Les données montrent qu'une augmentation marginale des prestations *Bolsa Familia* aurait des effets bien plus importants sur les inégalités qu'une augmentation des pensions (IPEA, 2012).


Maîtriser la hausse des dépenses dans le système de retraite

Le système de retraite a indéniablement contribué à faire reculer la pauvreté des personnes âgées, désormais largement en deçà de la moyenne nationale, comme le montre le graphique 2.19 établi sur la base de données pour 2009. À l'heure actuelle, tous les titulaires de pensions – c'est-à-dire pratiquement toutes les personnes âgées de 65 ans et plus – perçoivent au moins l'équivalent du salaire minimum, lequel est près de 10 fois supérieur au seuil d'extrême pauvreté fixé à 70 BRL. De nouvelles hausses de la pension minimum en valeur réelle n'auront donc guère d'impact sur la pauvreté, alors que celle-ci est sensiblement supérieure à la moyenne parmi les enfants et les jeunes (Barros et al., 2010). De telles hausses pourraient néanmoins réduire les inégalités, puisque les bénéficiaires de la pension minimum ont un revenu inférieur à la moyenne nationale, mais dans des proportions nettement moins importantes que si l'on consacrait les mêmes ressources aux plus pauvres.

Graphique 2.19. Impact sur la pauvreté des transferts publics par groupe d'âge, 2009



Source : Barros et al. (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924894>

Il faudra rompre le lien automatique qui existe entre la pension minimum et le salaire minimum pour éviter que le système de retraite n'absorbe une part croissante des dépenses sociales, alors que celles-ci pourraient être utilisées de façon plus efficace et mieux ciblée pour combattre la pauvreté. Il serait bon également de s'attaquer au problème du financement à long terme du système de retraite compte tenu de la hausse du taux de dépendance des personnes âgées. Tout ajustement sera sans doute d'autant plus aisé que le problème aura été traité rapidement. Il conviendrait de préserver la valeur réelle des pensions tout en répercutant sur les retraités une partie des gains de productivité réalisés par la génération active actuelle. Pour préserver le pouvoir d'achat des retraités, on pourrait au moins indexer les hausses de la pension minimum sur le taux d'inflation mesuré pour les ménages à faible revenu, qui évolue légèrement au-dessus de l'inflation générale des prix à la consommation depuis quelques années. Au-delà de cet ajustement lié à

l'inflation, la question politique qui se pose est de savoir dans quelle mesure les gains de productivité réalisés par la génération active actuelle devraient être répercutés sur les retraités ou, en d'autres termes, à quel point entre l'ajustement en fonction de l'inflation et les hausses de salaires moyennes devrait se situer le facteur d'indexation des pensions. Suivant la règle automatique qui prévaut aujourd'hui, les gains de productivité réalisés par la génération active actuelle sont intégralement répercutés sur la pension minimum. Une règle différente qui consisterait à ne répercuter qu'une partie de ces gains de productivité sur les retraités, tout en garantissant que le pouvoir d'achat des pensions continue d'augmenter, n'aggraverait pas la pauvreté, mais elle pourrait exacerber les inégalités de revenu à court terme. Néanmoins, si une partie des économies résultant de l'application d'une telle règle était affectée au programme *Bolsa Familia* de manière à relever le niveau des prestations versées et, partant, des revenus minimums, conformément aux recommandations formulées dans la présente *Étude*, il est pratiquement sûr que les inégalités diminueraient. Une possibilité consisterait à opter pour le milieu de la fourchette, comme l'a fait la Suisse.

De plus, le système de retraite brésilien, qui est relativement généreux par rapport aux revenus perçus durant la vie active, même si les pensions sont plus basses en termes absolus que celles versées dans les pays de l'OCDE, serait plus conforme aux pratiques en vigueur dans ces pays et dans d'autres économies émergentes si l'âge effectif de départ à la retraite était plus avancé. On pourrait ainsi instituer un âge minimum général de départ à la retraite et renforcer les incitations à partir plus tardivement, comme il était évoqué dans l'*Étude économique de l'OCDE sur le Brésil* publiée en 2011. À cet égard, la réforme réussie du système de retraite des fonctionnaires constitue un pas dans la bonne direction.

Il est également possible de réduire les dépenses de retraite en subordonnant les pensions de réversion à des conditions de ressources et en fixant un seuil de revenu au-delà duquel le conjoint survivant n'a plus droit à la pension de réversion. De plus, étant donné les abus mis en évidence dans ce domaine (Gragnotati et al., 2011), on pourrait également exiger un nombre minimum d'années de mariage ou des cotisations supplémentaires durant la vie active pour assurer le conjoint, à l'image de ce que fait la Suède.

Au-delà de ses répercussions sur les dépenses sociales, la hausse continue du salaire minimum au rythme actuel pourrait comporter d'autres risques. Bien que l'économie soit actuellement en situation de plein emploi, il s'est produit ces dernières années un redéploiement structurel de l'activité au profit des secteurs non exportateurs où le potentiel d'amélioration de la productivité est plus limité. Une dégradation supplémentaire de la compétitivité dans le secteur exportateur, en particulier dans l'industrie manufacturière, pourrait avoir tôt ou tard des effets plus visibles sur le chômage que ce n'est le cas actuellement. Une occasion de réviser la formule d'ajustement du salaire minimum s'offrira en 2014, dernière année où s'appliquera la règle de revalorisation automatique sur la base de la croissance réelle passée du PIB. Le remplacement de cette règle, qui arrivera à expiration en 2015, par une simple indexation sur l'indice des prix à la consommation spécifique aux ménages à faible revenu permettrait à la fois de préserver le pouvoir d'achat et d'améliorer la compétitivité internationale. À l'heure actuelle, la loi autorise les États fédérés à fixer s'ils le souhaitent leur salaire minimum au-dessus du minimum fédéral. Comme les minima salariaux des États n'ont aucune incidence sur le niveau des prestations versées par le système de transferts sociaux, cette réforme serait également conforme à l'objectif qui veut que priorité soit donnée aux instruments de redistribution les plus efficaces.

Étendre et améliorer le programme de transferts monétaires

Grâce au registre unique des ménages pauvres, le dispositif *Bolsa Familia* et les mesures d'aide sociales mises en œuvre dans le cadre du programme *Brasil sem Miséria* ont très bien ciblé leurs bénéficiaires, dotant ainsi le Brésil d'un instrument très efficace pour combattre la pauvreté, y compris celle des enfants et des jeunes, qui est nettement supérieure à la moyenne nationale. La structure administrative du programme est tellement efficace que plusieurs États ont décidé d'utiliser à leur tour le registre unique de la population cible pour mettre sur pied leurs propres programmes d'assistance, en sus des prestations fédérales. Par exemple, l'État de Rio de Janeiro a choisi de compléter les transferts *Bolsa Familia* jusqu'à concurrence du seuil d'extrême pauvreté, mesure ensuite adoptée par le gouvernement fédéral pour l'ensemble du pays en 2012. Toutes les familles dont le revenu par personne est inférieur à 70 BRL reçoivent donc actuellement le montant nécessaire pour atteindre ce niveau. Si l'on retient la définition des 70 BRL, cela signifie que l'extrême pauvreté est aujourd'hui pratiquement éradiquée au Brésil, à l'exception des quelques ménages que les campagnes actives de recensement menées pour le registre unique n'ont peut-être pas réussi à débusquer et qui ne bénéficient donc pas de *Bolsa Familia*.

Les autres volets sociaux du programme *Brasil Sem Miséria* répondent de manière spécifique aux besoins des familles pauvres en matière d'éducation des jeunes enfants, de soins aux personnes âgées, de formation, d'aide à la recherche d'emploi ou d'accès au crédit. En s'attaquant aux difficultés particulières que rencontrent ces familles, ils ont pour but de favoriser une sortie plus durable de la pauvreté en même temps qu'une moindre dépendance à l'égard des transferts de revenu.

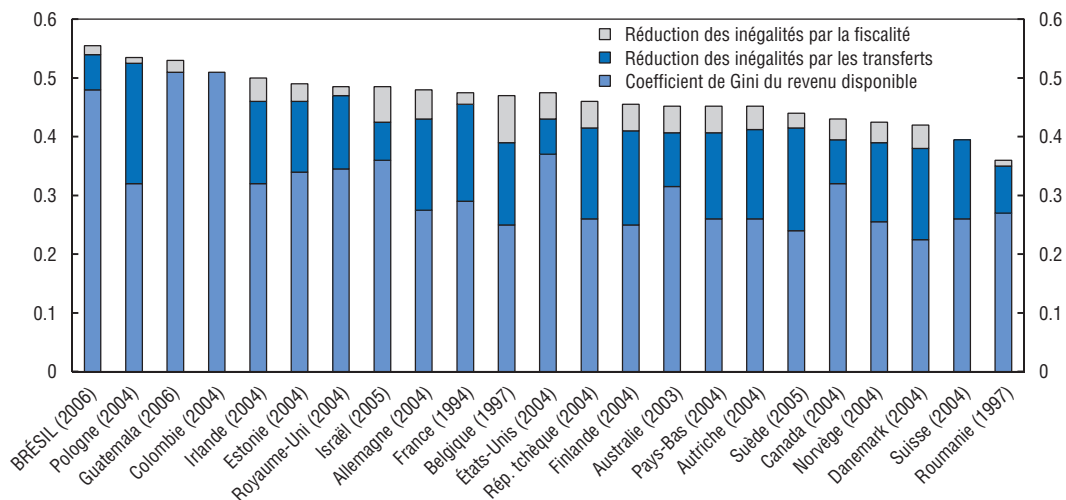
Malgré des progrès considérables, les différents programmes d'aide et de protection sociales pourraient être mieux intégrés. Outre le gouvernement fédéral, les États et les municipalités administrent des programmes sociaux et il arrive que ces programmes fassent double emploi ou que des personnes qui pourraient bénéficier de certaines aides ne soient pas informées de leurs droits. À cet égard, les nouveaux centres sociaux de référence (CRAS) déployés dans les communes à fort taux de pauvreté sont une initiative prometteuse. Ayant vocation à aider les familles, ils pourraient devenir le principal point d'accès aux services d'assistance, c'est-à-dire aussi bien aux prestations du programme fédéral *Brasil sem Miséria* qu'à celles des États et des municipalités. À l'heure actuelle, ces dernières sont institutionnellement distinctes du programme *Brasil sem Miséria*, et si tous les dispositifs étaient intégrés, il serait peut-être plus facile pour les familles de s'informer sur les prestations dont elles peuvent bénéficier. Naturellement, une meilleure information des familles risque de se traduire par une forte augmentation de la demande d'assistance et donc par des goulets d'étranglement dans l'organisation de certains services, mais cette intégration permettrait d'accroître la transparence des politiques sociales et aiderait à repérer les programmes ou les communes qui ont besoin de plus de ressources.

Mettre le système fiscal au service des objectifs de redistribution

Si les transferts et l'offre de services publics semblent être les moyens d'action les plus efficaces pour réduire les inégalités, la fiscalité peut elle aussi contribuer aux objectifs de redistribution, sous réserve de certains arbitrages entre progressivité de l'impôt et efficience économique. En fait, dans de nombreux pays, la progressivité de l'impôt est un important instrument de redistribution, même si les dépenses publiques représentent généralement les trois quarts de l'impact redistributif global dans la zone OCDE (Joumar

et al., 2012). Au Brésil, cependant, le potentiel de redistribution du système fiscal semble sous-exploité par rapport à ce que l'on observe dans d'autres pays (graphique 2.20 ; voir également Immervoll et al., 2009).

Graphique 2.20. **Réduction des inégalités via la fiscalité et les transferts**



1. La hauteur de chaque colonne correspond au coefficient de Gini du revenu marchand, avant impôts et transferts. Source : Luxembourg Income Study Database (LIS).

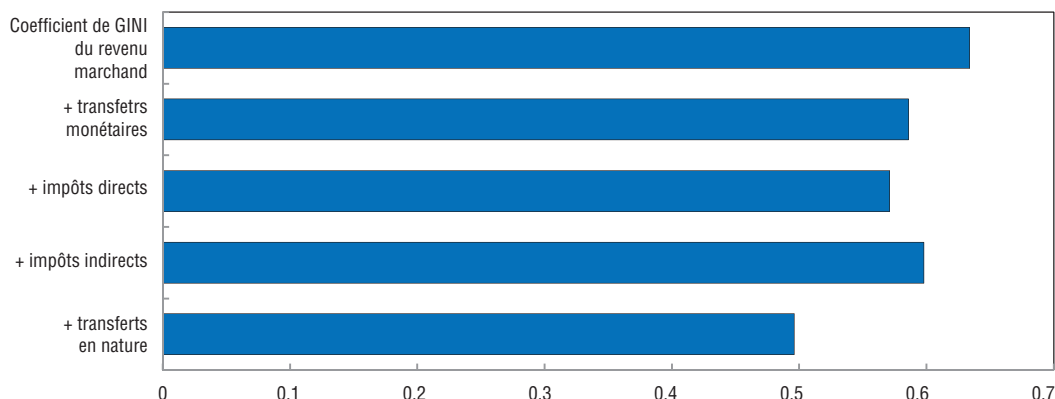
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924913>

Un examen plus détaillé des effets respectifs des impôts et des transferts sur les inégalités confirme que les transferts sont un des principaux facteurs de réduction de ces dernières, qu'il s'agisse des transferts monétaires ou des transferts en nature comme la valeur imputée des services publics de santé et d'éducation, les premiers ayant fait reculer les inégalités d'environ 7.5 % et les seconds, de 16 %. Le système fiscal pris dans son ensemble, c'est-à-dire aussi bien les impôts directs que les impôts indirects, semble au contraire avoir un effet régressif puisqu'il a en fait accru le coefficient de Gini en 2009 (graphique 2.21). Ce résultat masque toutefois des différences marquées entre fiscalité directe et fiscalité indirecte. Les impôts directs – qui comptent pour environ 45 % des recettes fiscales – ont un effet légèrement progressif, faisant baisser le coefficient de Gini d'environ 1.5 point de pourcentage, soit plus du double de sa diminution annuelle moyenne au cours de la dernière décennie. En Europe, les impôts directs contribuent pour 4 points de pourcentage en moyenne à la réduction des inégalités (Atta-Darkua and Barnard, 2010). Ensemble, les transferts et les impôts directs réduisent les inégalités d'environ 10 %, ce qui est appréciable par rapport aux normes latino-américaines, mais les pays européens parviennent à une réduction d'un tiers avec les mêmes instruments (Higgins and Pereira, 2013). Le niveau de la fiscalité au Brésil n'étant pas très éloigné des niveaux européens, cette comparaison donne à penser que le pays pourrait faire davantage pour accentuer l'effet redistributif de ses impôts directs.

D'après les estimations de l'OCDE, le coin fiscal moyen sur les revenus du travail illustre le faible degré effectif de progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations salariales de sécurité sociale au Brésil. Ainsi, si l'on compare le coin fiscal sur le travail de deux célibataires rémunérés respectivement à hauteur de 67 % et de 167 % du salaire moyen, on s'aperçoit que ce coin n'augmente que d'un

Graphique 2.21. Effets des impôts et des transferts sur les inégalités

Coefficient de Gini, 2009



Source : IPEA (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932924932>

dixième dans le cas du Brésil, contre un quart en moyenne dans les pays de l'OCDE (Gandullia et al., 2012). Quant aux cotisations de sécurité sociale, elles sont actuellement plafonnées à environ deux fois le salaire moyen, ce qui pourrait être revu de manière à augmenter la progressivité du système.

En revanche, les taxes indirectes – qui représentent 55 % des recettes fiscales au Brésil – sont généralement considérées comme étant légèrement régressives du point de vue habituel du revenu disponible annuel (mais cela peut changer si l'on considère le revenu sur l'ensemble de la vie). Cette situation n'est pas propre au Brésil ; en fait, les impôts sur la consommation ont en général moins d'effets redistributifs favorables que l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans la plupart des pays. Dans bien des cas, il est néanmoins tout à fait justifié, pour des raisons d'efficacité, d'utiliser le levier de la fiscalité indirecte à des fins redistributives (Arnold et al., 2011), même si en raison du caractère fragmenté et de l'application en cascade des impôts indirects au Brésil, ainsi que de leur poids dans les recettes fiscales – les pays de l'OCDE tirent environ un tiers de leurs recettes des taxes sur la consommation –, il est difficile de dire dans quelle mesure ce résultat empirique obtenu pour les pays de l'OCDE s'applique aussi au Brésil. Dans le domaine de la fiscalité indirecte, simplifier le système actuel devrait être la première des priorités (voir le chapitre 1). Toute perte de recettes susceptible de découler de cette simplification pourrait être compensée par une modeste augmentation des impôts sur le revenu, qui sont plus progressifs.

L'application de taux d'imposition réduits aux produits consommés par les ménages à faible revenu est un moyen d'améliorer l'impact redistributif des taxes sur la consommation, mais c'est une mesure qui engendre souvent des pertes substantielles. Cela vaut aussi pour l'exonération de taxes fédérales indirectes instituée récemment pour les produits alimentaires et les cosmétiques, dont certains sont surtout consommés par les ménages à haut revenu. Si l'objectif est d'aider les ménages les plus pauvres, il serait plus efficace d'utiliser les recettes fiscales actuellement perdues à cause de ces exonérations pour augmenter les transferts versés dans le cadre des programmes sociaux tels que *Bolsa Familia*.

Encadré 2.1. Résumé des recommandations

Éducation

- Développer l'éducation préscolaire et améliorer sa qualité moyennant un effort plus intensif de formation et de supervision des éducateurs.
- Limiter le recours au redoublement et privilégier les dispositifs de détection précoce ainsi que les classes de soutien scolaire individualisé afin de réduire les taux d'abandon. Proposer un plus grand choix de cours et introduire davantage de contenu professionnel dans l'enseignement secondaire pour les élèves qui sont moins portés sur les matières intellectuelles.
- Continuer à développer la formation continue des enseignants et augmenter le nombre de ceux qui y participent.
- Étendre à l'échelle nationale le système de rémunération aux résultats des enseignants expérimenté avec succès dans certains États, dont ceux de São Paulo et de Pernambuco.
- Assurer la scolarisation à temps plein des enfants dans l'ensemble du pays et investir si nécessaire dans les bâtiments scolaires pour atteindre cet objectif.
- Renforcer le programme *Pronatec* en augmentant ses ressources afin de continuer à développer la formation professionnelle et l'apprentissage.

Politiques de santé

- Augmenter le financement des services publics de santé et créer davantage de places pour la formation des médecins et des infirmières.

Transports urbains

- Renforcer les mesures d'incitation et de responsabilisation qui favorisent l'exécution des projets au niveau des administrations locales et retirer plus rapidement les fonds qui ne sont pas dépensés.
- Revoir les obligations en matière de contenu local qui alourdissent le coût des investissements dans les transports urbains.

Transferts sociaux

- Accorder une plus grande importance à l'augmentation des prestations de *Bolsa Familia* et d'autres dispositifs du programme *Brasil sem Miséria* plutôt qu'à celle des pensions de retraite. Rompre le lien automatique entre pension minimum et salaire minimum. Instituer un âge minimum général de départ à la retraite et décourager davantage les départs anticipés.
- Afin de préserver le pouvoir d'achat du salaire minimum tout en le laissant diminuer progressivement par rapport au salaire médian, indexer pendant un certain temps les hausses annuelles du salaire minimum sur l'indice des prix à la consommation spécifique aux ménages à faible revenu.
- Augmenter les ressources allouées au programme de transferts monétaires conditionnels *Bolsa Familia* et aux autres dispositifs d'aide sociale relevant du programme *Brasil sem Miséria*.
- Promouvoir l'intégration de tous les programmes d'aide sociale au sein des centres locaux d'aide sociale (CRAS) afin que la population puisse mieux s'informer des prestations dont elle peut bénéficier.

Encadré 2.1. **Résumé des recommandations** (suite)**Systeme fiscal**

- Accentuer la progressivité des impôts directs en revoyant le barème d'imposition, les seuils d'exonération et le plafond des cotisations salariales de sécurité sociale.
- Supprimer les exonérations d'impôts fédéraux indirects dont bénéficient les biens de consommation de base et affecter les ressources ainsi dégagées à des outils plus efficaces pour améliorer la répartition des revenus, tels que les transferts monétaires conditionnels.

Bibliographie

- Afonso, L., P. Pereda, F. Giambiagi et S. Franco (2011), « O Salario Mínimo como Instrumento de Combate a Pobreza Extrema: Estariam Esgotados os Efeitos? », *Economia Aplicada*, vol. 15, n° 4, pp. 559-593.
- Allwine, M., L. Lopez Calva et J. Rigolini, (2012), « Poverty, Inequality and Growth in Brazil », Background Paper for *Poverty Dynamics in Brazil: Patterns Associated Factors and Policy Challenges*, mimeo, World Bank.
- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schweltnus et L. Vartia, (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *Economic Journal*, vol. 121, n° 550.
- Atta-Darkua, V. et A. Barnard (2010), « Distributional effects of direct taxes and social transfers (cash benefits) », in: *Income and living conditions in Europe*, Atkinson, A., Marlier, E. (éd.), Eurostat, European Union Publications, Luxembourg.
- Banque mondiale (2012), *Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2013), « World Development Indicators », Banque mondiale, Washington, DC, disponible en ligne à l'adresse <http://data.worldbank.org/indicator/all>.
- Barros, R. et al., (2012), « Flexibilidade e Atractividade como Instrumentos para reduzir a Evasão e o Abandono no Ensino Medio », *SAE/IETS policy note*.
- Barros, R., F. Ferreira, J. Vega et J. Chanduvi (2009), *Measuring inequality of opportunities in Latin America and the Caribbean*, Banque mondiale, Palgrave Macmillan, Washington, DC.
- Barros, R., M. Carvalho, S. Franco et R. Mendonça (2010), « Markets, the state and the dynamics of inequality: Brazil's case study », in L. López-Calva et N. Lustig (éd.) *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?* Brookings Institution, Washington, DC.
- Bassi, M., M. Busso, S. Urzúa et J. Vargas (2012), *Disconnected: Skills, Education and Employment in Latin America*, Interamerican Development Bank, Washington, DC.
- Bianchi, R., L. López-Calva et J. Solomon (2012), « Evolution of Multidimensional Poverty at the National and State Level in Brazil », background paper for *Poverty Dynamics in Brazil: patterns, associated factors and policy challenges*, mimeo, Interamerican Development Bank, Washington, DC.
- Bruns, B. et C. Ferraz (à paraître), « Paying Teachers to Perform in Brazil – the impact of Pernambuco's school bonus program ». Banque mondiale, document interne.
- Early, D. et al., (2007), « Teachers' Education, Classroom Quality, and Young Children's Academic Skills: Results from Seven Studies of Preschool Programs », *Child Development*, vol. 78, n° 2, pp. 558-580.
- Evans, D. et K. Kosec (2012), *Early Childhood Education: Making Programs Work For Brazil's Most Important Generation*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Felicio, F., T. Menezes et A. Zoghbi (2012), « The Effects of Early Childhood Education On Literacy Scores Using Data From A New Brazilian Assessment Tool », *Estudos Econômicos*, vol. 42, n° 1, São Paulo.
- Ferreira de Souza, P. (2013), « Poverty, Inequality and Social Policies in Brazil, 1995-2009 », International Policy Centre for Inclusive Growth, *Working Paper* n° 87, Brasilia, Brazil.
- Ferreira, F., J. Messina, J. Rigolini, L. López-Calva, M. Lugo et R. Vakis (2012), « *Economic Mobility and the rise of the Latin American Middle Class* », Banque mondiale, Washington, DC.

- FMI (2012), Brazil: Selected Issues Paper, IMF Country Report n° 12/192, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Fruttero, A., A. Castaneda, L. Lopez-Calva et M. Lugo (2012), « Analyzing Poverty Dynamics in Brazil Using Synthetic Panels » background paper for *Poverty Dynamics in Brazil: patterns, associated factors and policy challenges*, mimeo, Interamerican Development Bank, Washington, DC.
- Gandullia, L., N. Iacobone et A. Thomas (2012), « Modelling the Tax Burden on Labour Income in Brazil, China, India, Indonesia and South Africa », *OECD Taxation Working Papers*, n° 14, Éditions OCDE.
- Glewwe, P., E. Hanushek, S. Humpage et R. Ravina (2011), « School Resources and Educational Outcomes in Developing Countries: a Review of the Literature from 1990 to 2010 », *NBER Working Papers*, n° 17554, Cambridge, MA.
- Gragnotati, M., O. Jorgensen, R. Rocha et A. Fruttero (2011), *Growing Old in an Older Brazil : Implications of Population Aging on Growth, Poverty, Public Finance and Service Delivery*. Banque mondiale, Washington, DC.
- Guimaraes, J. et B. Sampaio (2013), « Family Background and Students' Achievement on a University Entrance Exam » *Education Economics*, vol. 21, n° 1, pp. 38-59.
- Heckman, J.J. et D.V. Masterov (2007), « The Productivity Argument for Investing in Young Children. » *Working Paper*, n° 5, Investing in Kids Working Group, Committee for Economic Development, Washington, DC.
- Higgins, S. et C. Pereira (2013), « The effects of Brazil's high taxation and social spending on the distribution of household income », *Public Finance Review*, forthcoming.
- IBGE (2012), « Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Síntese de Indicadores 2011 » in *National Household Survey: Summary of Indicators*, Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE).
- Immervoll, H., H. Levy, J. Nogueira, C. O'Donoghue et R. Bezerra de Siqueira (2009), « The Impact of Brazil's Tax-Benefit System on Inequality and Poverty », in: Klasen, S. et F. Nowak-Lehmann (éd.), *Poverty, Inequality, and Policy in Latin America*, MIT Press, Cambridge, MA, 2009.
- IPEA (2011), « Equidade Fiscal no Brasil: Impactos distributivos da tributação e do gasto social », *Comunicados do IPEA*, n° 92, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- IPEA (2012), « A Década Inclusiva (2001-11), Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda » *Comunicados do IPEA*, n° 155, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- IPEA (2013), « Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pndas/IBGE ». *Comunicados do IPEA*, n° 159, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- Journard, I., M. Pisu et D. Bloch (2012), « Less income inequality and more growth – are they compatible? » in Part 3. *Income Redistribution via Taxes and Transfers across OECD countries*, *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 926, Éditions OCDE.
- López-Calva, L. et N. Lustig (2010), « Explaining the Decline in Inequality in Latin America : Technological Change, Educational Upgrading and Democracy », in Lopez Calva, L., Lustig, N. (éd.) *Declining Inequality in Latin America: a Decade of Progress? Brookings Institution Press*, Baltimore.
- López-Calva, L., N. Lustig et E. Ortiz (2011), « The Decline in Inequality in Latin America: How Much, Since When and Why? » *Tulane University Working Paper*, n° 1118, Tulane University, New Orleans.
- Ministry of Education (2009), « Pesquisa Nacional de egressos dos Cursos Técnicos da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (2003-2007) », Brasília.
- Mesquita, R.A. et G. Neto (2010), « Regulatory Shortcomings of the Brazilian Social Security » *Economic Analysis of Law Review*, vol. 1, n° 1, pp. 141-60.
- Moss, P. (2000), « Training of Early Childhood Education and Care Staff » in *International Journal of Education Research*, vol. 33, pp. 31-53.
- Nations Unies (2012), *Addressing Inequalities: The Heart Of The Post-2015 Agenda And The Future We Want For All*, UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, Nations Unies, New York, NY.
- Neri, M. (2011), *A Nova Classe Media: o Lado Brilhante da Base da Pirâmide*, FVG, Editora Saraiva.
- Neti, M. (2012), *As Razoes da Educação Profissional: Olhar da Demanda*, Rio de Janeiro, FGV/CPS.
- OCDE (2011a), *Regards sur l'éducation 2011 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011b), « When students repeat grades or are transferred out of school: What does it mean for education systems? », *PISA in Focus*, n° 6, Éditions OCDE, disponible à l'adresse www.oecd.org/pisa/pisainfocus/.

- OCDE (2011c), *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenu se creusent*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011d), *Perspectives du développement mondial 2012 : La cohésion sociale dans un monde en mutation*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011e), *Panorama des pensions 2011 : Les systèmes de retraites dans les pays de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012a), *Regards sur l'éducation 2012 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012b), *Revenue Statistics in Latin America 1990-2010*, Éditions OCDE.
- OCDE (2013a), *Objectif croissance 2013*, Éditions OCDE.
- OCDE (2013b), *Investing in Youth: Brazil*, à paraître, Éditions OCDE.
- OCDE (2013c), *Regards sur l'éducation 2013: Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2013d), *L'éducation aujourd'hui 2013*, Éditions OCDE.
- Paim, J., C. Travassos, C. Almeida, L. Bahia et J. Macinko, (2011), « The Brazilian health system: history, advances and challenges », *Lancet*, vol. 377, pp. 1778-1797.
- PNAD (2011), « *National Household Sample Survey- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2011* », Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE).
- SAE (2012), *Vozes da Classe Média: Desigualdade, heterogeneidade e diversidade*, Caderno 2, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Brasília.
- Schwartzman, S. (2010), « *Benchmarking Secondary Education in Brazil* », *IETS Working Paper*, Brasília.
- Soares, S. (2012), « *Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future* », *IPEA Working Papers*, n° 89, Institute for Applied Economic Research (IPEA), Brasília.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne 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.

Études économiques de l'OCDE

BRÉSIL

THÈMES SPÉCIAUX : PRODUCTIVITÉ ET COMPÉTITIVITÉ ; INÉGALITÉS ET LA NOUVELLE CLASSE MOYENNE

Dernières parutions

Afrique du Sud, mars 2013

Allemagne, février 2012

Australie, décembre 2012

Autriche, juillet 2013

Belgique, mai 2013

Brésil, octobre 2013

Canada, juin 2014

Chili, octobre 2013

Chine, mars 2013

Colombie, janvier 2013

Corée, avril 2012

Danemark, janvier 2014

Espagne, septembre 2014

Estonie, octobre 2012

États-Unis, juin 2014

Fédération de Russie, janvier 2014

Finlande, février 2014

France, mars 2013

Grèce, novembre 2013

Hongrie, janvier 2014

Inde, juin 2011

Indonésie, septembre 2012

Irlande, septembre 2013

Islande, juin 2013

Israël, décembre 2013

Italie, mai 2013

Japon, avril 2013

Luxembourg, décembre 2012

Mexique, mai 2013

Norvège, mars 2014

Nouvelle-Zélande, juin 2013

Pays-Bas, avril 2014

Pologne, mars 2012

Portugal, juillet 2012

République slovaque, décembre 2012

République tchèque, mars 2014

Royaume-Uni, février 2013

Slovénie, avril 2013

Suède, décembre 2012

Suisse, novembre 2013

Turquie, juillet 2014

Union européenne, avril 2014

Zone euro, avril 2014

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bra-2013-fr.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org pour plus d'informations.

Volume 2013/15
Octobre 2013

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions



ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2013 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3771
ABONNEMENT PAR PAYS
ISBN 978-92-64-18352-0
10 2013 16 2 P



9 789264 183520