



En 2008, INESC a dirigé une coalition d'organisations diverses pour produire des analyses budgétaires techniques, proposer des alternatives politiques et le plaidoyer des représentants du gouvernement contre les réformes proposées au système fiscal brésilien qui aurait exacerbé les inégalités et conduit à des allègements fiscaux pour les riches et des réductions de dépenses sur les politiques sociales pour les pauvres.

Crédit Photo INESC

L'étude de cas suivante illustre la mesure dans laquelle les politiques fiscales sont susceptibles d'être au cœur d'une campagne soucieuse de justice sociale. Ce document résume une étude plus approfondie préparée par Evilasio Salvador dans le cadre du Programme d'apprentissage de la Partnership Initiative (Initiative de partenariat – IP) de l'International Budget Partnership (Partenariat budgétaire international – IBP). Le Programme d'apprentissage de l'Initiative de partenariat vise à évaluer et à documenter l'impact de la participation de la société civile dans les budgets publics.

Télécharger une version PDF de l'étude de cas complète à l'adresse <http://www.internationalbudget.org>

BRÉSIL: LA LUTTE POUR LA JUSTICE SOCIALE PAR LE BIAIS DES POLITIQUES FISCALES

La croissance économique remarquable du Brésil – une croissance qui se poursuit sans relâche depuis près de deux décennies – n'a pas eu les effets escomptés pour réduire les inégalités dramatiques existant dans le pays.

De nombreux observateurs accusent le système fiscal de ne pas redistribuer les fruits de la croissance de manière plus équitable. En effet, la pression fiscale au Brésil a été placée de manière croissante sur ceux qui peuvent le moins en supporter le coût.

L'Institute for Socioeconomic Studies (Institut d'études socioéconomiques - INESC) travaille sur cette question depuis des années dans le cadre de ses activités de suivi budgétaire. Cependant, la proposition d'une réforme fiscale qui ne ferait qu'aggraver la situation en accordant des allègements fiscaux supplémentaires aux plus riches tout en supprimant les sources de revenus appuyant les politiques sociales a poussé l'Institut à intensifier ses actions de plaidoyer.

En réponse au projet de réforme, l'INESC forma une coalition et un mouvement qui finiraient par bloquer le projet et mettre

en évidence le rôle du système fiscal pour atteindre l'objectif de justice sociale. Cette étude de cas illustre la manière dont les compétences de l'organisation en matière de suivi budgétaire ont joué un rôle indispensable pour atteindre cet objectif.

LES ENJEUX: L'INJUSTICE DE LA FISCALITÉ AU BRÉSIL

Le Brésil est l'une des 10 plus grandes économies au monde, mais aussi l'une des plus inégales. Le coefficient de Gini, qui mesure l'inégalité sur une échelle de 0-1 (0 étant complètement égal), a diminué au Brésil, passant de 0,601 en 1995 à 0,521 en 2008. En dépit d'une certaine amélioration, la concentration des revenus au Brésil demeure parmi les plus élevées au monde.¹

Le système fiscal brésilien a aggravé la situation en plaçant une lourde pression financière sur les pauvres et sur la classe ouvrière, et en élargissant les allègements fiscaux en faveur des riches.

¹ Rapport 2006 du PNUD sur le développement humain. New York : Programme des Nations unies pour le développement. Consultable à l'adresse : <http://hdr.undp.org>

Selon une étude menée par l'Institut brésilien de géographie et de statistique (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*) en 2003, ceux qui gagnaient deux fois le salaire minimum ou moins ont dépensé 45,8 pour cent de leurs revenus en taxes à la consommation, tandis que pour les ménages ayant un revenu supérieur à 30 fois le salaire minimum, la part des impôts sur la consommation ne représentait que 16,4 pour cent.

Au Brésil, le régime d'imposition exceptionnellement régressif est particulièrement frustrant sachant que la Constitution fédérale de 1998 appelle explicitement à appliquer un régime fiscal fondé sur les principes de l'égalité, de l'universalité et de la capacité à payer. La Constitution fédérale prévoit également que les contribuables soient informés des impôts qui sont prélevés sur les biens et les services, et pourtant la prépondérance des impôts « indirects » sur la production (qui sont placés sur les producteurs qui répercutent généralement les coûts sur les consommateurs) signifie que les impôts sont pratiquement invisibles pour la plupart des Brésiliens.

Le système fiscal reste décalé par rapport à l'esprit de la Constitution fédérale, sachant qu'il manque la promulgation d'une loi pour mettre en œuvre les articles de la Constitution en matière de fiscalité. En outre, les lois fiscales des années 1990 ont éloigné davantage le Brésil des principes de la Constitution fédérale, suite à l'adoption des « politiques de stabilisation » visant à assurer la libre circulation des ressources financières et augmentant des impôts susceptibles d'avoir une incidence sur les entreprises, avec pour conséquence une pression fiscale accrue vers les revenus du travail.

Au cours du second mandat du président Luiz Inácio Lula da Silva, le gouvernement - sans solliciter la participation de la société civile - a présenté une nouvelle proposition de réforme fiscale au Congrès, l'amendement constitutionnel 233/2008, qui avait de graves conséquences sur le financement des politiques sociales au Brésil. Cette réforme proposait de simplifier le système fiscal afin de réduire la pression sur les entreprises, d'améliorer le système des impôts indirects grâce à la création d'une taxe fédérale sur la valeur ajoutée et de mettre fin à une taxe commerciale entre les États brésiliens qui était responsable d'une « guerre fiscale » interne.

Cette dernière mesure reçut un bon accueil, mais les militants étaient profondément préoccupés par les deux premiers volets de la réforme. La réduction des impôts sur les entreprises ne ferait qu'exacerber la répartition injuste du fardeau fiscal, et la seconde mesure (la création de la taxe fédérale sur la valeur ajoutée) finirait par éliminer une série de taxes génératrices de recettes destinées spécifiquement aux dépenses sociales.

L'effet global de la réforme aurait été une diminution des impôts pour les riches et une réduction des fonds destinés

aux programmes en faveur des pauvres, tels que les soins de santé et les retraites.

LA CAMPAGNE

L'INESC a joué un rôle central dans la coordination et la mobilisation de la société civile contre la réforme fiscale. Depuis 1991, l'organisation surveillait à la fois les processus liés aux recettes et aux dépenses budgétaires, et ses connaissances techniques inégalées ont joué un rôle crucial dans le leadership de l'INESC sur cette question particulière

L'INESC commença par créer une importante coalition d'organisations : groupes populaires, mouvements sociaux, syndicats de travailleurs, organisations religieuses et instituts de recherche, entre autres. Ceux-ci furent regroupés principalement à partir de quatre réseaux existants, dont les représentants ont été appelés en 2008 à former le « Mouvement de défense des droits sociaux menacés par la réforme fiscale », qui est mieux connu sous l'acronyme portugais MDSR.

Le MDSR lança sa campagne en initiant une série de dialogues avec des responsables gouvernementaux et des parlementaires pour exprimer les préoccupations de ses membres et présenter des stratégies de réforme alternatives qui permettraient de préserver le financement des politiques sociales.

L'INESC envoya également un courrier signé par 71 organisations de la société civile au président du Parlement brésilien, Arlindo Chinaglia, sollicitant la création immédiate d'un forum représentatif de la société en tant que moyen de promouvoir un débat participatif sur le projet de réforme fiscale. Le forum comprendrait des représentants des salariés, des employeurs et des organisations de la société civile.

Bien que l'INESC ne reçut aucune réponse de la part du président du Parlement, les législateurs siégeant au Comité de la sécurité sociale et de la famille de la Chambre des députés (la chambre basse du Brésil) furent plus sensibles et organisèrent une audience publique d'une journée au cours de laquelle l'INESC et ses organisations partenaires furent entendus par les membres du comité et de la presse nationale. Le mouvement continua à collaborer avec la presse tout au long de la campagne, en utilisant la controverse sur la réforme qui suivit pour attirer l'attention sur les questions de justice fiscale qui étaient rarement couvertes par les médias.

À ce stade, la campagne s'appuyait fortement sur ses actions pour persuader les législateurs et le public en appelant au principe d'équité du système fiscal, mais l'INESC alla plus loin en produisant un document technique qui décrivait en détail les problèmes potentiels susceptibles de survenir suite à la réforme proposée et ses conséquences sur le processus budgétaire. Ce document contenait la substance du manifeste du MDSR qui s'ensuivit.

La campagne prit un tournant décisif peu de temps après. Les différentes organisations membres du MDSR avaient soulevé la question de la réforme fiscale au cours de réunions avec les chefs de parti, mais l'INESC remporta une victoire singulière lorsqu'il put remettre le manifeste au président de la Chambre des députés. Ce dernier déclara avoir été impressionné par la force des représentants de la campagne et promit d'aborder la question avec les dirigeants des partis.

Peu de temps après, les dirigeants des deux principaux partis, y compris le parti au pouvoir, manifestèrent leur intention de faire un examen approfondi de la réforme fiscale proposée avant qu'elle ne soit votée, répondant aux préoccupations de la campagne pour une réforme qui serait viable tout en préservant la justice sociale.

Le Comité de la sécurité sociale et de la famille tint une nouvelle audience publique au cours de laquelle le Secrétaire exécutif du Ministère de la Santé déclara de façon surprenante que la réforme fiscale proposée coûterait aux programmes de santé le montant de 15 milliards de BRL (soit 7,4 millions \$ US). Cette audience fut suivie d'une déclaration de l'un des directeurs de l'administration fiscale fédérale, selon laquelle la réforme visait bien à rendre la perception des impôts moins bureaucratique, mais avait omis de calculer l'impact de la réforme sur les politiques sociales. De toute évidence, l'opinion au sein du gouvernement était en train de changer.

Dans le même temps, l'INESC travaillait avec le Conseil de développement économique et social, nommé par le président, sur les questions d'équité liées à la réforme fiscale. La lettre de recommandation que le Conseil envoya finalement au président était directement influencée par l'analyse antérieure de l'INESC de la réforme proposée. Le Conseil suggéra que la réforme devait faire davantage pour bâtir un système fiscal plus équitable et proposa une série d'indicateurs (développés conjointement avec INESC) qui pourraient être surveillés en tant que marqueurs d'équité du régime fiscal.

Dans le cadre d'une décision visant à exercer une pression sous un autre angle, la campagne demanda l'intervention du ministère public, mettant en garde contre l'inconstitutionnalité probable de l'amendement proposé. Le procureur demanda à son tour une étude technique à l'appui de cette position. La note technique produite par l'INESC et ses partenaires énumérait cinq critères de financement des programmes sociaux, dont certains existaient déjà dans la Constitution brésilienne, et dont la violation de toute proposition de réforme mettrait fin aux droits sociaux. Le procureur demanda alors à différents ministères de répondre aux points soulevés dans la note technique. Plutôt que de contester les affirmations de l'INESC, le ministère de la Santé exprima son accord avec la campagne.

La proposition de réforme fiscale fut ensuite retirée par le pouvoir exécutif. Même si la décision (comme cela est

expliqué ci-dessous) n'est pas totalement imputable à la campagne, elle a certainement été influencée par celle-ci.



LA STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LE PROJET DE RÉFORME FISCALE AU BRÉSIL

- Formation d'une coalition d'opposants, avec la production d'un manifeste commun qui permet à tous les membres de faire pression de façon indépendante tout en maintenant un message unifié.
- Plaidoyer auprès des décideurs clés au sein du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.
- Promotion et mobilisation de la participation au cours des audiences publiques sur le projet de réforme.
- Publication de « notes techniques » qui dépassent une simple opposition de principe à la réforme.
- Proposition de solutions alternatives à la réforme fiscale qui permettraient d'éliminer l'impact négatif sur les politiques sociales.
- Élaboration d'une série d'indicateurs permettant au gouvernement de surveiller « l'équité » du régime fiscal.
- Appel auprès du procureur fédéral pour contester la constitutionnalité de la réforme proposée.

LES CHANGEMENTS DUS À LA CAMPAGNE

L'expertise technique de l'INESC, issue de son expérience en matière de suivi budgétaire, a été cruciale pour la campagne bien des égards. L'Institut était l'une des rares organisations qui pouvait décrire en détail et avec précision les conséquences du projet de réforme sur la justice fiscale et les dépenses sociales.

Cela permit à l'INESC d'assumer un rôle de leadership et de mobiliser la société civile à large échelle contre le projet. Les capacités techniques de l'INESC étaient également cruciales pour persuader les décideurs. L'analyse de l'INESC renforça les arguments de la campagne, apportant la possibilité d'influencer des acteurs influents comme le Président de la Chambre des députés et le Conseil de développement économique et social. Les arguments techniques de l'INESC ont également été essentiels dans la collaboration avec le procureur fédéral pour enquêter sur la constitutionnalité de la réforme proposée.

De nombreux entretiens montrent que les actions du mouvement, et les contributions de l'INESC en particulier, ont contribué à convaincre l'exécutif de retirer la proposition. Cependant, d'autres facteurs y ont sans doute contribué.

La structure fédérale du Brésil a sans doute été un facteur ayant contribué au retrait du projet de réforme. L'approbation



LES RÉSULTATS DE LA CAMPAGNE CONTRE LA RÉFORME FISCALE PROPOSÉE AU BRÉSIL

- Des audiences publiques ont eu lieu dans la Chambre des députés pour ouvrir le débat sur la réforme à la société civile.
- Les médias ont accordé une attention à la réforme et aux questions de justice fiscale.
- Une série d'indicateurs ont été mis au point et recommandés à l'exécutif pour surveiller l'équité du régime fiscal.
- Un procureur fédéral a enquêté sur la constitutionnalité de la réforme proposée, exigeant que l'exécutif défende sa proposition.
- La proposition a finalement été retirée du Congrès par l'exécutif.

de toute réforme fiscale nécessitait l'appui des gouverneurs. De leur côté et indépendamment de la campagne de l'INESC, les gouverneurs plaidaient également contre le projet de réforme, affirmant que les recettes diminueraient et exigeant davantage d'incitations fiscales de la part du gouvernement central dans le

cadre de la réforme. Un autre facteur ayant contribué au retrait de la proposition a été la crise économique mondiale en 2008 qui a résulté de la crise bancaire aux États-Unis. La crise a atteint le Brésil en 2009, dont le PIB s'est contracté de 0,2 pour cent. Ce fut le premier ralentissement pour l'économie du Brésil depuis 1992, entraînant une baisse de 7 milliards de BRL de recettes fiscales en termes réels.²

Face à un environnement économique incertain vis-à-vis des revenus de l'État, à la résistance des gouverneurs au projet de réforme et à la défense des droits sociaux menacés par la réforme fiscale – sans compter l'approche des élections présidentielles - le gouvernement retira le projet de réforme fiscale de l'ordre du jour public.

Pourtant, le système fiscal du Brésil reste régressif, opaque et non-conforme aux principes d'équité et de justice définis dans la Constitution. Même si le blocage de la réforme a été une

victoire importante pour la campagne, cette victoire n'est pas définitive.

²<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/ResultadoArrec/2009/arqarre.htm>.

CONCLUSIONS

L'objectif principal de la campagne était d'empêcher l'adoption d'un projet de réforme fiscale présenté par le gouvernement brésilien qui aurait pu nuire au financement des programmes sociaux. À cet égard, le mouvement a été un succès, même si ce n'est probablement pas sa plus grande réussite.

Le mouvement a également réussi à introduire la question des droits sociaux dans l'ordre du jour de la réforme fiscale. Une autre réalisation importante a été la variété d'acteurs de la société civile qui se sont mobilisés contre la réforme. Cet exemple a montré aux autres quelle pouvait être la force d'une coalition au Brésil.

Enfin, la campagne a permis de mettre sur pied un réseau d'organisations qui sont plus que jamais capables d'aborder les questions fiscales. Le financement de l'État et, par extension, la question de la fiscalité sont des questions complexes. Les travaux menés ont permis à plus de 100 organisations brésiliennes de se familiariser avec un aspect rarement discuté des budgets publics : les revenus. La question de la réforme fiscale et de la justice sociale figure encore dans l'agenda politique de centaines d'organisations de la société civile brésilienne, qui ont pris conscience que ce sujet n'est pas réservé aux technocrates de l'administration et aux entreprises, mais qu'il représente une préoccupation pour la société dans son ensemble.

Les compétences, les réseaux et l'énergie que le mouvement a engendrés sont essentiels pour progresser sur la voie de la justice sociale au Brésil. Le retrait d'un projet de réforme fiscale injuste est une victoire importante, mais le mouvement est confronté au défi encore plus grand de convaincre les décideurs à adopter une réforme fiscale en faveur des pauvres qui permettra de résoudre la nature régressive et opaque du système national d'imposition existant.

International Budget Partnership offices

820 First Street NE Suite 510
Washington, DC 20002 USA
Tel: +1 202 408 1080
Fax: +1 202 408 8173

Xicotencatl 370-601
Del Carmen, Coyoacán,
C.P. 04100 México, D.F.
Tel: +5255 5658 3165
+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor,
Buchanan Square
160 Sir Lowry Road
Woodstock, South Africa
Tel: +27 021 461 7211
Fax: +27 021 461 7213

802 Raj Atlantis
Near SVP School,
off Mira-Bhayender Road,
Beverly Park, Mira Road (E)
401107 Mumbai, India
Tel: +91 22 2811 4868
+91 96 6507 1392