

# **Congrès AFSP Paris 2013**

## **ST 8 Impôt et politiques publiques**

**ROCHA LUKIC Melina**  
**Fundação Getúlio Vargas – Direito/RIO**  
**melina.rocha@fgv.br**

### **La crise de la fiscalité au Brésil et les disputes entre les coalitions de cause : un changement de paradigme inachevé ?**

La fiscalité est devenue particulièrement importante au Brésil à partir de la chute de la dictature, période marquée par une reconfiguration complète de l'État, de ses fonctions sociales et de son rôle dans l'économie. Avec le retour à la démocratie, l'État a gagné des nouvelles attributions. Si la préoccupation des gouvernements concernait jusque-là la concentration du pouvoir, le développement et la croissance économique rapide ; avec l'essor de la démocratie, le souci principal va être celui de la décentralisation du pouvoir et du développement social du pays. Dans ce contexte, des changements relatifs à la fiscalité étaient nécessaires afin de répondre aux besoins de ce nouvel État. Si la fiscalité était jusque-là un des piliers de l'État autoritaire privilégiant la centralisation et le développement économique, il fallait dorénavant adapter la fiscalité à l'esprit de cet État renouvelé. L'esquisse de ce nouveau modèle d'État et, par conséquent, de la nouvelle fiscalité a commencé à s'effectuer au cours de la Constitution de 1988. Le nouveau paradigme (Hall, 1993) de la fiscalité a été formé à partir de la crise du paradigme en vigueur à l'époque, lequel ne satisfaisait plus les intérêts des acteurs concernés. Les acteurs ont donc commencé à défendre des réformes dans le système fiscal et leurs propositions ont été largement débattues dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle Constitution

La construction du nouveau paradigme a été effectuée à partir des oppositions entre certains acteurs, notamment les parties de la Fédération (Union, États et Municipalités), qui avaient des intérêts particuliers et ont présenté des projets divers. Nous verrons que le vote et l'approbation ont été possibles grâce aux accords établis entre ces acteurs aux intérêts opposés et grâce aussi aux pertes imposées à l'Union. Les caractéristiques centrales du nouveau paradigme sont la décentralisation des compétences et recettes fiscales et, d'une façon plus faible, une préoccupation pour les limites du pouvoir fiscal et les garanties des contribuables. Toutefois, des mesures importantes – notamment l'adoption de l'Impôt sur la valeur ajoutée et le prélèvement à la destination – requises par certains acteurs - n'ont pas été retenues dans le nouveau paradigme, en raison du conflit qui s'est installé entre les différentes coalitions. Ces mesures ne sont pas sorties de l'agenda politique et ont continué d'être au cœur des revendications de réforme qui sont apparues, juste après le début de la mise en œuvre du

modèle de 1988. À cause des conséquences qui ont émergé pendant la mise en œuvre du nouveau paradigme, de nouveaux acteurs – notamment ceux liés aux entreprises et au pouvoir économique – et une nouvelle crise ont émergé. Ces acteurs, à côté des parties de la Fédération, passent pour avoir une participation clé dans les discussions de la réforme fiscale. En outre, à partir de 1992, des propositions de modification du système commencent à arriver sur le bureau du Parlement, et les différents gouvernements qui se sont succédé – Collor, Cardoso et Lula – ont présenté diverses tentatives de réforme de la fiscalité. Cependant, des questions telles que les conflits d'intérêts, les changements de gouvernement et le contexte économique ont empêché le vote des projets de réforme. Il semble surtout que les acteurs qui ont eu le plus à gagner avec le paradigme de 1988 – notamment certains États – veuillent continuer à profiter de ces avantages et tendent à rejeter tout changement de *statu quo*.

L'une des problématiques de la recherche porte, en conséquence, sur la manière dont les changements qui ont affecté la fiscalité se sont produits à partir des changements du contexte politique et économique, lesquels ont engendré de nouveaux problèmes et de nouveaux acteurs. L'émergence d'un tissu d'acteurs regroupés autour des coalitions a contribué, à travers leur mobilisation, non seulement à la visibilité et la diffusion du débat, mais aussi à définir les termes mêmes de la question. Acteurs et coalitions au sein des politiques publiques sont l'enjeu central du courant développé par Sabatier et Jenkins-Smith (1993), à travers le modèle de la « coalition de cause » (*advocacy coalition* - *ACF*). En outre, selon cette théorie, les processus de transformation des politiques publiques doivent être analysés par le biais des « sous-systèmes de politiques » définis comme « l'interaction d'acteurs issus de différentes institutions qui cherchent à influencer les décisions gouvernementales dans un domaine de politique publique » (Sabatier, 1993, p. 16) ou simplement comme « l'ensemble d'acteurs qui sont impliqués dans le traitement d'un problème lié à une politique publique » (Sabatier, 1993, p. 24). Dans le cas de la fiscalité au Brésil, cette analyse permettra de prendre en compte toute la cartographie des acteurs autour du thème, acteurs venus en effet des différents champs politique, économique et social. Au sein d'un même sous-système, il existe plusieurs « coalitions de cause » en concurrence. Une coalition de cause est formée par « des personnes issues d'une variété de positions [...] qui partagent un système de croyance particulier – formé par un ensemble de valeurs basiques, prétentions causales et perceptions du problème – et qui montrent un degré non négligeable d'activités coordonnées dans le temps » (Sabatier, 1993, p. 25). L'hypothèse est que, dans un premier temps, en raison de la nature des problèmes de la fiscalité et du contexte politique de transition, les coalitions étaient formées plutôt par des acteurs représentants de la Fédération : Union, États et Municipalités. Pourquoi, au moment de la définition du nouveau paradigme en 1988, les acteurs les plus visibles étaient-ils ceux qui étaient liés à la Fédération ? À cette époque, ces acteurs étaient rassemblés autour de coalitions divisées selon un critère régional. Comment et pourquoi ce critère a-t-il joué un rôle décisif dans la formation des coalitions ?

Avec la mise en œuvre du paradigme établi par la Constitution de 1988 et en raison du contexte économique-politique de l'époque, de nouveaux acteurs sont apparus dans la discussion et des nouvelles coalitions se sont formées. Tandis que ces nouveaux acteurs ont commencé à prendre parti dans le débat, les anciennes coalitions – notamment des États – étaient toujours très présentes. Il s'agit de comprendre comment, dans cette dynamique complexe, le contexte économique et les changements d'ordre social et politique ont fait émerger de nouveaux acteurs et de nouvelles coalitions. L'hypothèse ici est que de nouveaux acteurs ont surgi – les entreprises et leurs

représentants – parce que la fiscalité avait fini par devenir un problème, du point de vue de leur activité.

Par rapport aux rôles des acteurs, un concept important qui sera dégagé au cours de la recherche est celui de *veto player* proposé par Tsebelis (1995, 1999, 2000, 2002). D'après Tsebelis, les *veto players* sont les acteurs individuels ou collectifs qui doivent s'accorder pour changer les politiques publiques (1995) ou le *statu quo* (2002) en vigueur. Si le modèle proposé par Tsebelis sous-estime la place occupée par les acteurs sociaux qui sont en dehors du jeu législatif et du Parlement, et que ce modèle ne fait pas de liaison avec des variables telles que les valeurs et croyances des acteurs, nous pensons que le concept de *veto player* est utile pour l'analyse des discussions sur les changements de la fiscalité au Brésil. L'hypothèse est que les changements proposés à travers les successifs processus de réforme fiscale après 1998 n'ont pas été mis en place en raison des intérêts des *veto players*, représentés par différents acteurs selon le moment donnée. Nous verrons en effet qu'à chaque réforme fiscale proposée, des *veto players* différents se sont élevés contre l'approbation des changements, selon leurs intérêts propres.

Pour terminer, il est nécessaire des pistes pour comprendre la place des acteurs et coalitions dans le processus de passage des changements de la politique publique. Par rapport à cette question, Patrick Hassenteufel (2008), en partant des études de Peter Hall (1993), propose une grille d'analyse des dimensions du changement. Selon Hassenteufel, les analyses de Hall – basées sur les instruments et paradigmes – négligent d'autres éléments du changement qui peuvent être aussi déterminants dans ce processus. C'est le cas, d'abord, de la question du changement au niveau des acteurs. Selon Hassenteufel (2008, p. 228) :

Or, il s'agit souvent d'une dimension importante, une politique publique pouvant contenir la reconnaissance d'un nouvel acteur [...] ou faire émerger un nouvel acteur institutionnel [...], ajouter ou au contraire soustraire des ressources à un acteur, marginaliser un acteur en lui retirant toute reconnaissance publique, modifier la configuration des interactions d'acteurs par la mise en œuvre d'un nouveau cadre institutionnel.

Les changements dans la cartographie des acteurs semblent être très pertinents pour l'étude de la fiscalité au Brésil. Il apparaît en effet que de nouveaux acteurs ou de nouvelles coalitions ont eu des conséquences importantes tant sur les objectifs du paradigme que sur le processus de la réforme fiscale, c'est-à-dire de comprendre comment l'émergence de nouveaux acteurs a influencé la mise en œuvre et fait surgir de nouveaux éléments de discussion sur le thème.

### ***1) Les acteurs face à la crise de paradigme et pendant la Constituante***

Le paradigme de la fiscalité en vigueur en 1987 a été établi par l'Amendement constitutionnel n° 18/65 à la Constitution de 1946 et a été suivi par la Constitution de 1967. Il s'agit de la cristallisation pour la première fois d'un corpus de règles qui ont donné de cohérence à la fiscalité. Le principe général de ce paradigme était la centralisation du pouvoir pour établir les impôts, ainsi que la centralisation des recettes des prélèvements aux mains du gouvernement fédéral. Ce paradigme centraliste est donc né dans un contexte de régime autoritaire qui a perduré vingt ans au Brésil. La réglementation de ce cadre institutionnel a été faite par la promulgation du Code Fiscal en 1966 (Loi n° 5172/55).

La centralisation du système fiscal se traduit par les principes spécifiques représentés à la fois par : *i*) la centralisation de compétences fiscales, c'est-à-dire du pouvoir d'instituer des impôts et *ii*) la centralisation des recettes fiscales, autrement dit, l'argent du prélèvement des impôts n'était pas distribué de manière à satisfaire les États et Municipalités. Sur cette question, Rezende a fait remarquer que les discussions sur la fiscalité dans le processus de formulation de la Constitution « ont été dominées par deux grands mouvements – un mouvement de la Fédération, qui revendiquait plus de pouvoir tant pour collecter que pour dépenser. Il se manifeste de deux manières : en revendiquant plus de pouvoirs pour établir et administrer leurs impôts et une plus grande liberté d'utiliser les ressources budgétaires » (Entretien, 03 février 2011). Par rapport au premier mécanisme – centralisation des compétences fiscales – le premier projet présenté par le rapporteur Fernando Bezerra Coelho, au sein de la Sous-commission, a commencé par une exposition des critiques face au système en vigueur. La critique la plus forte dénonçait la concentration de la plupart des impôts dans les mains de l'Union, et notamment des impôts les plus rentables. Le projet ajoutait que : « alors que la Constitution fédérale de 1946 assurait 7 impôts à l'Union, 6 aux États et 5 aux Municipalités, le gouvernement central est passé à 12 impôts, plus les impôts nouveaux et les « prêts obligatoires », avec seulement deux impôts pour les États et deux aussi pour les Municipalités ». L'autre instrument de la centralisation correspondait à la concentration de la plupart des recettes fiscales dans le gouvernement fédéral. La Constitution de 1967, avec les modifications ultérieures, prévoyait que les recettes de quelques impôts sous la compétence de l'Union seraient réparties entre États et Municipalités. Ainsi, 33% des recettes prélevées concernant les Impôts sur les revenus (IR) et sur les produits industrialisés (IPI) devaient être destinés pour 14% à un Fonds de participation des États, pour 17% au Fonds de participation des Municipalités et pour 2% à un Fonds Spécial.

Les défaillances du système fiscal ont eu des conséquences négatives surtout pour les États et les Municipalités, ce qui a conféré à ces acteurs un rôle central dans les discussions sur la réforme fiscale en 1988. La situation décrite ci-dessus – centralisation des ressources et recettes fiscales – a entraîné un « déficit budgétaire » pour les États et, notamment, pour les Municipalités. D'ailleurs, tous ces acteurs se sont réunis autour de coalitions de cause (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993) selon un même système de croyance, selon ce qui nous allons voir. Nous allons examiner comment ces acteurs ont construit les problèmes selon leur point de vue et leurs intérêts. Ainsi, la nature des problèmes du paradigme de 1965, comme nous l'avons vu précédemment, a déterminé la présence plus forte des acteurs fédératifs. D'autres acteurs – économiques et sociaux – n'auront qu'une participation marginale dans les discussions. L'hypothèse est que la fiscalité n'avait pas de conséquences si négatives pour ces groupes et qu'ils n'avaient donc pas intérêt à une mobilisation des ressources dans ce domaine.

#### *A) Les Municipalités doivent-elles taxer ?*

Les représentants des Municipalités ont formé le groupe le plus structuré proposant des mesures très concrètes de réforme fiscale. Ce groupe a eu une présence importante lors des discussions à l'Assemblée constituante et leur revendication était centrée sur l'autonomie financière des Municipalités. Même avant la Constituante, ce mouvement avait un caractère suprapartisan, au sens où il apportait une convergence vis-à-vis des propositions sur la question municipale issues de tous les partis politiques.

L'argument le plus utilisé pour mettre en lumière les questions des Municipalités était le suivant : « les citoyens ne vivent pas dans le pays ni dans l'État, mais dans les Municipalités » (Moreira, 1984, p. 56). Cette défense est née notamment en raison de la place que les Municipalités occupent au sein de la Fédération brésilienne. Au Brésil, le système fédératif a des spécificités concernant les Municipalités. La Constitution donne aux Municipalités une autonomie financière, politique et administrative. Les Municipalités font aussi partie de la Fédération aux côtés de l'Union et des États au Brésil. De cette manière, la place des Municipalités au sein de la Fédération représente la question centrale des revendications dans le domaine fiscal. La question de fond des revendications concernait leur autonomie et leurs compétences limitées, à cause de leur faible capacité fiscale et de leur dépendance des transferts à l'égard d'autres entités. D'après Moreira (1984, p. 58), « c'est le manque de ressources pour l'exercice des activités gouvernementaux qui est le leitmotiv des demandes du groupe ». Pour cette raison, à partir du début des années 1980, les représentants des Municipalités ont commencé à se réunir autour de diagnostics et de revendications homogènes. Pendant toute la période et jusqu'au début des travaux de la Constituante, le groupe a fait des propositions concrètes et bien structurées. Ainsi, les acteurs réunis ont commencé à faire pression sur le pouvoir central.

De nombreux représentants des Municipalités se sont fait entendre dans la presse pendant la période, avant la Constituante. Mário Covas, le maire de São Paulo en 1983, a mentionné la nécessité d'une « lutte politique pour la révision des normes fiscales, afin de permettre aux Municipalités de retenir une partie plus grande des impôts prélevés, en même temps que les charges municipales augmentent en proportion de cette rétention » (Jornal do Brasil, 1983 in Moreira, 1984, p. 59). Le maire de Curitiba s'est exprimé en disant que « les Municipalités ont fait faillite, les maires sont devenus des mendiants, et tout cela est la conséquence du centralisme politique instauré à partir de 1964. C'est à notre porte que la population frappe pour chercher des ressources qu'on n'a pas et des décisions qu'on ne peut pas prendre » (Jornal da Tarde, 1983, in Moreira, 1984, p. 57). Les modes d'action des Municipalistes correspondaient à des réunions, des organisations de débats, des marches, etc., tels que le « Séminaire des Maires et Présidents des Chambres de députés des capitales brésiennes », réalisé en août 1983, les diverses « Marches à Brasília » réalisées par les entités représentatives des Municipalités et les « Rencontres Nationales des Municipalités » (Moreira, 1984). Deux mois avant l'approbation de l'amendement *Passos Porto*, par exemple, environ mille maires et députés municipaux se sont réunis à Brasília dans le cadre d'une rencontre pour la réforme fiscale (Abrúcio, 1998, p. 97). Trois ans après, en 1986, l'Association des Maires des Capitales a été créée, celle-là même qui revendiquait une réforme fiscale pour l'établissement de l'autonomie des Municipalités lors de sa première manifestation (Abrúcio, 1998, p. 97).

La situation des Municipalités a entraîné des mobilisations pour améliorer leur sort. Le député Adhemar de Barros Filho a décrit les manifestations de maires : « Le pays vit – on a eu récemment la présence de quelques milliers de maires et conseillers municipaux au Parlement – un moment de tension énorme et de demande dans le domaine fiscal, en vue d'une politique municipale ». En raison de la mobilisation très forte de ce groupe, le problème des Municipalités a été central dans les discussions dans la nouvelle Constitution. Ceci a été confirmé par la forte présence des représentants de ce groupe au sein des travaux de la Constituante. Par ailleurs, au sein de la Constituante, on trouvait de nombreux députés ayant déjà été secrétaire des Finances, gouverneur des États ou maire de Municipalités. Ces députés ont alors décrit la situation que générait la

division des compétences et des recettes fiscales. Dans la Commission de la fiscalité de la Constituante, il y avait par exemple 4 députés ayant été gouverneurs, 2 vice-gouverneurs, 9 maires et un vice-maire et plus de 11 députés ayant déjà occupé la fonction de secrétaire des Finances soit des États, soit des Municipalités (Abrúcio, 1998, p. 104). Le député Jesus Tajra, ancien maire de la capitale de l'État du Piauí, a décrit la difficulté des maires à demander de l'argent pour leurs Municipalités : « lorsque j'étais maire, j'ai dû faire face à des difficultés et à l'humiliation quand je sortais de ma ville pour venir à Brasília. J'attendais pendant des heures dans les bureaux pour voir un employé [...] et pour recevoir un "non". Je n'ai jamais eu accès à ceux qui auraient le pouvoir de décider ». En outre, le député Gerson Camata a décrit la demande des maires auprès des députés au Parlement, en ces termes :

Nous avons l'expérience quotidienne, ici au Parlement, avec des maires de l'intérieur. Pour mettre deux tuyaux dans la rue, ils doivent rechercher un député ou un sénateur, courir auprès du bureau d'un ministre, demander auprès des banques, étant donné l'énorme difficulté d'obtenir de l'argent. La Municipalité fait la rue, l'égout, construit l'école que notre fils fréquente, la santé, nettoie les rues, ramasse les ordures. Les Municipalités, qui rendent une telle gamme de services, qui sont presque plus importantes que les autres, sont en dehors de la carte fiscale brésilienne et dans une extrême pauvreté. Je pense que les Municipalités, où la communauté a plus de moyens pour contrôler les dépenses, devraient avoir plus de ressources. Notre travail devra encourager davantage les Municipalités que les États.

Malgré les plaintes relatives au manque de ressources de la part des Municipalités, une discussion très présente à l'Assemblée concernait le fait que les Municipalités ne prélevaient pas les impôts relevant de leur compétence. Une conclusion très répandue au sein des discussions consiste à dire que les Municipalités ont des difficultés à assurer le prélèvement des impôts qui sont de leur ressort. L'une des raisons soulignées était que le coût pour effectuer le prélèvement était beaucoup plus élevé que les recettes obtenues. Une autre question soulevée reposait sur le fait que les Municipalités préféreraient recevoir l'argent des transferts de Fonds que prélever leurs propres impôts, compte tenu des coûts politiques en jeu. Ives Gandra da Silva Martins a montré que les Municipalités reçoivent 17% de la charge fiscale totale, dont 10% sont des transferts depuis différents Fonds et seulement 7% sont issus du prélèvement des impôts propres. Ainsi conclut-il : « J'ai l'impression que les Municipalités s'intéressent plus à recevoir les recettes des autres entités que d'avoir le droit d'exercer un pouvoir que, très couramment, elles n'exercent pas. Si la compétence n'est pas exercée, alors, pourquoi doit-on la maintenir dans la Constitution ? » (Anais da Constituinte, 1988). Le député Osmundo Rebouças, a également défendu ce point de vue :

Le maire, par exemple, n'aime pas taxer ses propres électeurs. Il est plus facile d'obtenir l'argent chaque mois de Brasilia ou de la capitale de son État. Donc, en général, il y a un accord du fait que la Municipalité est une entité sans aucune possibilité d'avoir son propre impôt. Elle vit presque d'aumônes permanentes. [...] Il y a un accord implicite selon lequel la Municipalité est incapable de gérer un système de prélèvements efficace (Anais da Constituinte, 1988).

Pour conclure, le groupe des Municipalités a été très présent au sein des discussions sur la réforme fiscale, avant et pendant la Constituante. Ce groupe a revendiqué une plus grande participation des Municipalités aux ressources fiscales, par l'exercice de leurs compétences, mais surtout par l'augmentation des transferts des ressources provenant d'autres entités. L'argument principal était que le citoyen vit au cœur des Municipalités, et que celles-ci n'avaient pas les ressources pour mettre en œuvre des politiques et travaux publics, dans l'esprit d'une plus grande autonomie vis-

à-vis des autres gouvernements. Toutefois, étant donné les faibles taux de taxation exercés par les Municipalités, les discussions se sont concentrées sur la nécessité d'acquérir des compétences fiscales – capacité fiscale - pour prélever leurs propres impôts au lieu de se maintenir uniquement par les ressources des transferts.

### *B) Les intérêts régionaux dans les coalitions des États*

Les représentants des États ont constitué un acteur important dans le grand débat sur la réforme fiscale de l'époque. Selon Moreira, ce groupe s'est formé notamment après les élections de 1982 « lorsque beaucoup d'États ont élu des gouvernements d'opposition qui ont inclus la réforme fiscale comme sujet important dans leurs campagnes » (Moreira, 1984, p. 48). Toutefois, contrairement aux Municipalistes, ce groupe a été moins structuré et n'a pas montré la même homogénéité sur le plan des croyances et intérêts. Malgré le fait d'être en accord sur la nécessité d'effectuer une réforme de la fiscalité, le groupe s'est divisé entre les intérêts et les revendications des États du Nord, du Nord-Est et du Centre, les plus pauvres du Brésil, et ceux du Sud et Sud-Est, les plus riches et les plus développés. La question principale au centre des débats de ce groupe a été l'Impôt sur la circulation des marchandises (ICM) qui représente la principale source de leurs recettes fiscales.

Au sein de la Constituante, les questions les plus débattues ont été : le problème de l'autonomie financière et les inégalités entre les régions. En ce sens, Fernando Bezerra a montré que le défi de la Constituante était de : « retrouver l'équilibre, établir une justice, en donnant les moyens pour que les États, indépendamment des régions où ils se situent, puissent gagner leur autonomie financière et leur indépendance politique. En outre, le système fiscal qui sera mis en place doit en finir avec les injustices et les inégalités entre les régions du pays » (Anais da Constituinte, 1988). Le député Benito Gama a souligné que « la question des inégalités régionales, de la disparité entre les régions pauvres et riches du pays a une très grande importance » (Anais da Constituinte, 1988). Le député Osmundo Rebouças, élu par un État du Nord-Est, a relevé que la réforme fiscale devait résoudre les disparités entre les régions riches et pauvres. En ce sens, il a défendu un accroissement du pourcentage de la participation des États les plus pauvres dans la répartition des recettes fiscales. Selon lui, 12% des recettes du budget fédéral étaient destinées aux États du Nord-Est, tandis que la population dans cette région correspondait à 30% de la population nationale.

Ainsi, les intérêts des États ont été représentés au sein des discussions par deux coalitions, divisées selon des critères géographiques et de niveau de développement : les États du Sud et Sud-Est – les plus développés au Brésil à ce moment-là – et les États du Nord, Nord-Est et Centre, les régions les plus pauvres et les moins développées. Ozias Monteiro Rodrigues, représentant des États du Nord, Nord-Est et Centre a établi un rapport des discussions qui ont eu lieu lors d'une rencontre entre les secrétaires des Finances de ces États. Il a dit que, selon ce groupe, « la préoccupation fondamentale est qu'il y ait une augmentation des recettes des États et des Municipalités, au bénéfice des zones les plus pauvres de la Fédération » (Anais da Constituinte, 1988). Il a mis l'accent sur les disparités entre les régions du Brésil, en disant que tandis que les régions avec des taux plus élevés de production et d'investissements accélèrent leur croissance, les autres restent dans une situation moins développée. Malgré les mesures du gouvernement visant à atténuer cette inégalité, la situation s'aggrave chaque jour.

Ainsi, ils défendent une plus grande autonomie fiscale pour les États et les Municipalités, afin d'avoir plus de liberté pour choisir leurs priorités par rapport à leur population.

De leur côté, les États du Sud et du Sud-Est ont aussi souligné la nécessité de diminuer le pouvoir de l'Union, sans toutefois parler de la question des inégalités régionales. Le représentant des États du Sud et du Sud-Est a expliqué que la question clé consistait à retirer les recettes de l'Union pour les transmettre aux États et aux Municipalités. Selon lui, l'Union, « par sa grandeur, n'a pas effectué efficacement les services sociaux dont nous avons tellement besoin ». Il a défendu une redistribution des charges entre les parties de la Fédération, dans le sens où l'Union garde des services essentiels (justice, affaires internationales, sécurité nationale), et les États maintiennent les travaux d'infrastructure. La position du secrétaire des Finances de l'État de São Paulo, José Machado de Campos Filho (Anais da Constituinte, 1988, p. 95), représentant de l'État le plus riche du Brésil, est tout à fait intéressante. Selon lui, on ne pouvait pas penser à une redistribution des ressources juste pour en faire bénéficier les États les plus pauvres du pays. À ses yeux, São Paulo, l'État qui prélève le plus d'impôts, a des compromis sociaux égaux ou même supérieurs à ceux d'autres États. Il a ajouté que c'était une erreur d'interpréter le développement économique comme le fruit des transferts d'impôts des États producteurs aux États consommateurs (selon une des propositions sur laquelle nous reviendrons). Pour lui, l'État bénéficiant le plus d'investissements dans les infrastructures pour le développement économique et industriel doit avoir des ressources pour maintenir cette structure. Il a affirmé qu'on ne peut pas penser un changement fiscal nuisant aux États qui ont déjà atteint un certain niveau, « parce que cela n'améliorera pas leur situation ni celle des autres États, mais les affectera considérablement » (Anais da Constituinte, 1988). Le député José Serra, de São Paulo, a aussi parlé de la question des inégalités régionales en soulignant l'existence des États au développement raisonnable et qui, de cette manière, doivent explorer les conditions de prélèvement des impôts. Le député a affirmé que « si l'État ne parvient pas à explorer son potentiel fiscal, nous assisterons certainement à un découragement du développement de leurs activités productives, puisqu'elles ont des coûts d'infrastructure et d'autres dépenses très coûteuses » (Anais da Constituinte, 1988). En outre, pour les États les plus pauvres, l'autonomie serait atteinte par le biais des transferts en provenance des régions plus riches.

Ainsi, malgré l'obtention d'un consensus sur la nécessité d'effectuer une réforme fiscale visant à diminuer les ressources de l'Union et redistribuer aux États, les deux coalitions gardaient des idées opposées sur la façon de distribuer les ressources. Cette division des États reflète au fond l'impact que les problèmes soulevés par le paradigme centraliste ont eu pour chaque coalition. Tandis que les deux coalitions veulent changer le paradigme en vue d'obtenir une décentralisation des ressources de l'Union, elles divergent sur la manière de la mettre en œuvre. Chaque coalition veut maintenir les composants du paradigme qui lui sont favorables – la répartition par les Fonds, selon la coalition des États pauvres – et le prélèvement dans la production, d'après les États plus riches. Les problèmes du paradigme définissent donc la distribution de pouvoir entre ces coalitions et les intérêts défendus par chacune. Nous verrons ensuite qu'il fallait proposer des négociations en vue d'un accord – ambigu - entre ces deux coalitions pour permettre l'établissement d'un nouveau paradigme de la fiscalité lors de la Constitution de 1988.

Les discussions concernant la fiscalité à l'Assemblée constituante ont commencé avec les débats au sein de la Sous-commission et de la Commission de la Fiscalité.



L'objet principal de ces Commissions était de discuter et rassembler les projets des différents groupes de la société, notamment les représentants des Municipalités, des États et des experts afin d'établir un premier projet de système fiscal à soumettre au vote des députés. C'est dans ces Commissions que le projet final approuvé s'est formé. Les débats de ces étapes ont été marqués, dans un premier temps, par le conflit entre les députés des États du Nord/Nord-Est et ceux du Sud/Sud-Est. Souza a relevé que cette Sous-commission s'était caractérisée par un fort clivage régional, avec des disputes entre les États et entre ceux-ci et les Municipalités (Souza, 2001, p. 528). Il faut souligner que l'enjeu régional a éliminé les divergences d'origine partisane ou idéologique. Malgré le fait d'être considérée comme l'une des questions les plus difficiles dans la réforme de la Constitution, elle « a paradoxalement abouti à une « solution consensuelle » dès la première phase de discussions » et a rencontré peu de changements dans les étapes ultérieures (Rezende, 1988, p. 10). Souza explique que le consensus s'est fait autour de la nécessité d'augmenter les recettes des régions, en diminuant d'autant la part de l'Union. Toutefois, il n'existait pas de consensus sur l'ampleur de cette perte, ni sur la façon dont les gains des États et des Municipalités seraient redistribués (Souza, 2001, p. 528).

Dès le début de l'Assemblée constituante, les représentants des États du Nord/Nord-Est, qui participaient intensément à la Sous-commission des Affaires fiscales, ont défendu une position très claire concernant les modifications proposées. Pour eux, l'élargissement de la base de l'ICM par la création d'un impôt sur la valeur ajoutée (IVA) pourrait être une avancée technique, mais n'apporterait pas de résultats significatifs en termes d'augmentation des recettes, en raison des faibles niveaux de développement régional et des difficultés initiales de l'ajustement (Rezende, 1988, p. 7). Pour ces députés, seule l'augmentation des transferts pourrait, à court terme, promouvoir une augmentation significative des recettes fiscales pour les États et les Municipalités. De plus, les États du Nord/Nord-Est ont préféré maintenir l'IPI afin de poursuivre la distribution des recettes vers le Fonds de participation, dont les critères bénéficient aux États les plus pauvres. Ainsi, pour pouvoir maintenir l'IPI, un accord a été fait entre les États. Les États du Sud/Sud-Est ont négocié un pourcentage de 5% de l'IPI destiné aux États où le prélèvement a été réalisé, ce dont bénéficient les États les plus riches (Varsano, 1988, p. 17).

La solution consensuelle a également été rendue possible grâce à l'absence du gouvernement fédéral des discussions et négociations pendant toute la première phase des travaux de la Constituante (Rezende, 1988, p. 10). À ce propos, Rezende a affirmé que « tout a évolué dans la mesure où le gouvernement fédéral était alors plus ou moins absent de la discussion du chapitre fiscal [...]. Le ministre des Finances de l'époque a fait une déclaration selon laquelle le Brésil n'avait pas besoin de réforme fiscale » (Entretien, 03 février 2011). L'absence des autorités fédérales a été expliquée soit par la simple inertie du gouvernement fédéral, soit par sa volonté de ne pas interférer dans la souveraineté de l'Assemblée constituante. Ainsi, le principe d'augmenter les recettes des États et des Municipalités a recueilli beaucoup d'avis favorables. Selon Varsano, l'augmentation des transferts de l'Union aux États a été exagérée. Cela a été possible grâce à un processus politique dans lequel une situation potentielle de conflit – partager les ressources disponibles pour les États – a été résolue par la diminution des recettes disponibles revenant à l'Union (Varsano, 1988, p. 17).

Pour conclure, nous avons vu que les discussions et les décisions au sein de la Sous-commission des Affaires fiscales convergeaient vers le principe de décentraliser les compétences et les recettes fiscales, en diminuant le pouvoir de l'Union. Toutefois,

les acteurs participants ne voyaient pas de consensus sur la façon dont cette distribution de pouvoir devait être faite. Ainsi, deux coalitions aux intérêts opposés se sont formées : celle des États (les plus pauvres) du Nord et du Nord-Est, celle des États (les plus riches) du Sud-Sud-Est. Pour permettre l'avancée de la question et l'approbation du projet, nous avons vu qu'il fallait inclure des dispositions qui avantageaient les deux coalitions. Par exemple, si d'un côté les États du Nord/Nord-Est devaient recevoir la totalité des recettes du Fonds, de l'autre étaient prévus, pour les États du Sud et du Sud-Est, l'additionnel de l'IR et la destination de 5% du prélèvement de l'IPI. Ainsi, un aspect s'est révélé très présent dans ce processus : la nécessité d'un haut degré de négociation à chaque fois que l'une des coalitions était pénalisée à cause de l'approbation des propositions bénéficiant à la coalition opposée (Souza, 2001). À la fin, le jeu entre les coalitions a entraîné une augmentation de 0,9% des ressources pour chacune d'elles (Rezende apud Souza, 2001).

Cette situation peut être analysée selon ce que nous avons vu à propos de la facilité de consensus concernant le noyau superficiel d'une question, « mais moins aisément que sur les aspects secondaires » (Sabatier, 1993, p. 32). Aussi, il est possible d'appliquer le concept de *consensus ambigu* de Palier. Selon ce que nous avons vu, pour pouvoir être adoptées, les propositions autour du nouveau paradigme de la fiscalité ont dû faire « l'objet d'un consensus relativement large » (Palier, 2003, p. 174). Autrement dit, les mesures ont dû être polysémiques au point de rassembler tous les intérêts divergents et d'« agréger des interprétations contradictoires sur la base d'un consensus le plus large possible » (Palier, 2003, p. 174). Ainsi, dans le cas de la fiscalité, la divergence des positions a constitué la logique normale du processus. Nous pouvons donc voir le processus de « consensus ambigu » selon la définition de Palier, dans les discussions menées au sein de la Sous-commission, ainsi que dans les étapes suivantes. En outre, le refus de créer l'IVA (prévue dans le projet IPEA) par les deux coalitions a montré, selon ce que nous avons déjà vu, des indications de dépendance au sentier et d'incrémentalisme, étant donné la préférence pour des petits changements liés à l'expérience passée. Ainsi, puisque l'adoption de l'IVA devait changer beaucoup le système en place et que les résultats n'étaient pas prévus, les acteurs ont préféré faire des ajustements ponctuels.

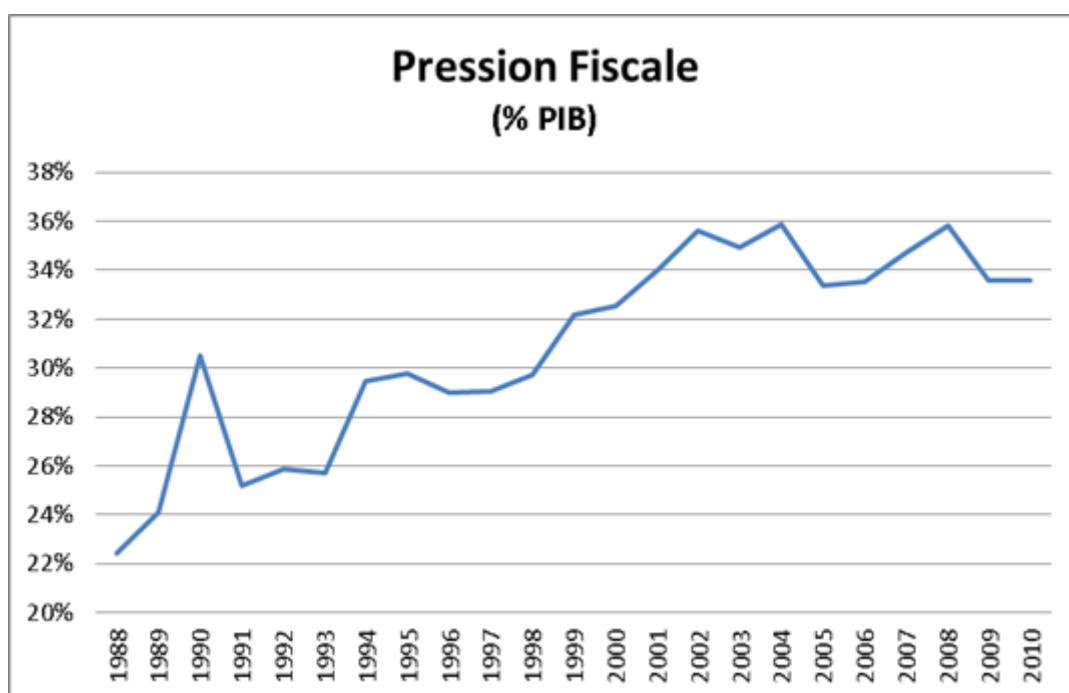
## ***2) Les enjeux de la mise en oeuvre du paradigme de 1988 : retour de l'Union et émergence des nouveaux acteurs***

### ***A) Le retour de l'Union et la récentralisation fiscale***

En raison de son absence au moment des décisions plus importantes dans la Constituante, l'Union Fédérale a été celle qui a le plus perdu en matière de ressources fiscales. La participation des recettes fiscales disponibles (après les transferts constitutionnels de l'Union a diminué de 60,1% en 1988 à 54,3% en 1991, tandis que celle des États a augmenté de 26,6% à 29,8% et celle des Municipalités de 13,3% à 15,9% dans la même période (IPEA, 2010). À cela s'ajoute le fait que la Constitution a beaucoup augmenté les attributions du gouvernement fédéral en matière de politiques publiques dans divers domaines : santé, éducation, sécurité sociale, etc., sans pour

autant diviser les compétences entre l'Union, les États et Municipalités. Ainsi pouvons-nous constater un paradoxe : tandis que les ressources dont l'Union dispose ont été largement réduites, ses responsabilités concernant la mise en œuvre des politiques publiques, notamment dans le domaine social, ont beaucoup augmenté. L'augmentation des dépenses a conduit à des ajustements des finances publiques et, ainsi, à la nécessité d'augmenter les recettes fiscales.

Par ailleurs, la conjoncture économique a pesé : ouverture économique, montée du néolibéralisme, adoption d'une nouvelle monnaie (qui a limité l'inflation), crises mondiales. En outre, le système créé par la Constitution n'a pas pris en compte la crise fiscale que le pays traversait depuis la fin des années 1970. Tous ces facteurs ont joué un rôle central dans ce processus et eu des conséquences néfastes sur les finances publiques après 1988. Toutefois, en même temps que l'Union a dû mettre en œuvre des mesures rétablissant le niveau de ressources perdues avec la Constitution pour faire face aux problèmes des finances publiques, l'ouverture économique et la montée du néolibéralisme ont requis une diminution de la pression fiscale en vue de la nécessité d'une compétitivité internationale<sup>1</sup>. Ainsi, le résultat le plus important de la mise en œuvre de la fiscalité a été le fort accroissement de la pression fiscale au Brésil depuis 1988. Si, en 1988, la charge fiscale représentait 22,4% du PIB, elle s'élevait, vingt ans plus tard, à presque 35,8% du PIB. En 2010, la charge fiscale était de 33,56% du PIB, selon les tableaux ci-après :



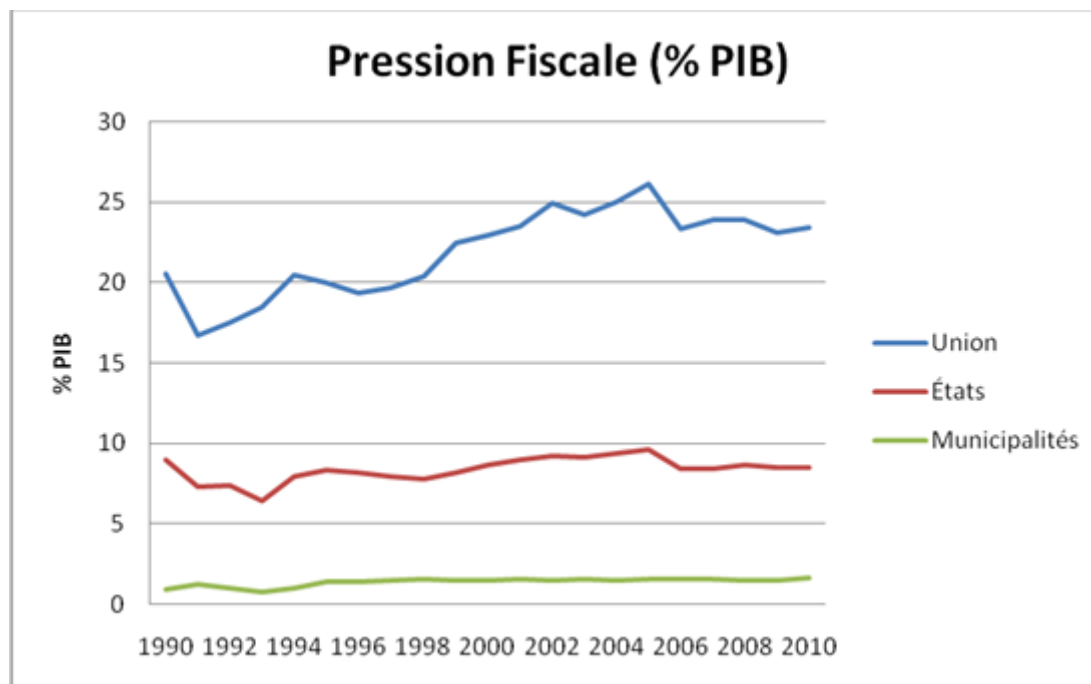
Élaboré par l'auteur – Source des données : Ministério da Fazenda/Receita Federal

1 De l'autre côté, la mise en œuvre des mesures et changements concernant les États et les Municipalités que la Constitution de 1988 avait permis, s'est accompagnée d'effets positifs et négatifs pour les premiers comme pour les secondes. L'augmentation de la base de l'ICMS a augmenté les ressources des États et leur capacité à donner des exemptions fiscales. Ce fait a généré l'émergence de problèmes tels que la « guerre fiscale ». En outre, la mise en œuvre des transferts montre une réduction des inégalités régionales aussi bien que des avantages aux États plus riches, vu la mise en œuvre des transferts de compensations aux exonérations (voir l'annexe).

Cette pression fiscale a été justifiée par le secrétaire de la *Receita Federal* lors de l'entretien comme étant la conséquence du modèle d'État choisi dans la Constitution de 1988. Selon lui, « la pression fiscale est de la taille de l'État qu'on a choisi ». Dans le même sens, l'ex-secrétaire de la *Receita Federal*, Everardo Maciel, a affirmé que « la charge fiscale est en fait élevée par rapport aux autres pays en développement, mais cela est dû en grande partie à un choix politique : un modèle général de l'État, disposant d'un système de sécurité sociale généreux et d'un système de santé public universel » (*Conjuntura Econômica*, 2011). Ainsi, il y a une croyance de que la pression fiscale des impôts et des cotisations sociales, située autour de 35% du produit intérieur brut, serait due aux dépenses, et non pas à la taxation de la société en soi pour financer l'État. Cette croyance a été confirmée par les entretiens réalisés. Selon Fernando Rezende, la charge fiscale a augmenté « en raison des difficultés que nous avons eues pour gérer l'ajustement budgétaire par la réduction des dépenses », cela étant « de plus en plus difficile, en raison de la rigidité du budget qui devient plus fort ». Selon Rezende, la solution pour sortir de cette situation est la réduction des dépenses et l'amélioration de la qualité de la charge fiscale « on doit améliorer la qualité de la charge fiscale, pas seulement parce qu'elle est grande, mais parce qu'elle est mauvaise » (Rezende, Entretien, 03 février 2011). Le secrétaire de la *Receita Federal*, Carlos Barreto, s'est aussi prononcé dans ce sens : « En ce qui concerne la pression fiscale, en soi, elle n'est pas grande et n'est pas petite non plus : elle est à la mesure de la nécessité et de l'engagement de l'État dans le domaine social (...) La dimension de la charge est celle que notre Parlement trouve nécessaire » (Barreto, Entretien, 09 mai 2011).

L'augmentation de la pression fiscale a été faite notamment par la création et l'augmentation des impôts de type contributions sociales (CPMF, COFINS, CIDE, etc.). La création de ce type d'impôts est sous la compétence exclusive de l'Union fédérale, et les recettes de ses prélèvements ne sont pas partagées avec les États et les Municipalités. Un autre facteur qui a contribué à l'augmentation de la charge fiscale et des recettes de l'Union est le processus d'informatisation de l'administration fiscale. Barreto : « Sans les investissements dans le domaine de la technologie, l'administration n'aurait pas atteint ce niveau d'efficacité qui a beaucoup amélioré l'action de l'administration fiscale (...), l'informatisation de l'administration a apporté un gain de recettes à l'État » (Entretien, 09 mai 2011). En outre, Barreto a souligné les buts de ce processus : « On a cherché à équiper et investir dans l'administration fiscale afin d'atteindre une plus grande efficacité dans la collecte et de garantir davantage de ressources pour répondre aux perspectives macroéconomiques du gouvernement en termes de chiffre d'affaires et d'excédent » (Entretien, 09 mai 2011).

Ainsi, nous pouvons voir que l'Union a conduit **une politique de recentralisation fiscale, dans un mouvement contraire à ce qui était prévu par la CF/88**. Le graphique ci-dessous montre que, dans la décennie 1990, la montée des impôts de l'Union a été beaucoup plus forte que celle des États et des Municipalités :



Élaboré par l'auteur – Source des données : Ministério da Fazenda/Receita Federal

Nous pouvons donc voir que la pression fiscale des impôts de l'Union a beaucoup augmenté notamment à partir de 1997, lorsque le Brésil s'est engagé à travers des accords, auprès des organismes internationaux, en vue d'obtenir des excédents budgétaires, selon ce que nous avons décrit auparavant. Les données du graphique concordent avec l'affirmation de Rezende « en ce qui concerne la répartition de la charge fiscale, les États ont perdu de l'espace, le gouvernement fédéral a récupéré ce qu'il a perdu en 1988, et les municipalités ont gagné » (Entretien, 03 février 2011).

Nous pouvons conclure que les enjeux économiques apparus depuis 1988 ont joué un rôle central par rapport à la mise en œuvre du paradigme de la fiscalité. Cette variable a entraîné une **augmentation croissante de la pression fiscale**, due aux nécessités de maintenir l'équilibre des finances publiques et de disposer d'excédents pour respecter les accords établis avec les organismes internationaux. Enfin, l'augmentation de la pression fiscale, réalisée surtout à travers la création de nouveaux impôts et contributions par l'Union, a conduit à une **recentralisation du pouvoir fiscal** dans les mains de l'Union, au contraire de ce que prévoyait la Constitution de 1988. En outre, cette pression fiscale est devenue l'un des problèmes considérables pour la croissance économique du pays, étant donné l'augmentation du coût de production et la réduction de la compétitivité des entreprises. Ce problème, combiné avec le contexte d'ouverture économique du pays, a été l'un des responsables de la modification de la cartographie des acteurs, avec l'émergence d'une coalition formée notamment par les entreprises. Nous allons voir, dans le chapitre suivant, que cette coalition en est venue à revendiquer une diminution de la charge fiscale sur la production.

## ***B) L'émergence de la coalition des affaires***

Au moment des discussions sur la proposition de réforme fiscale sous le gouvernement Collor et le processus de réforme constitutionnelle, des acteurs liés au domaine économique commencent aussi à s'organiser pour défendre leurs intérêts, face aux effets négatifs du contexte économique sur le plan fiscal, entre autres. Ces acteurs, qui jusque-là n'avaient pas pris une part importante dans les discussions, ont inclus dans leurs agendas des revendications concernant la fiscalité. Pour le principal représentant de la coalition des Affaires, la FIESP (Fédération des industries de l'État de São Paulo), la question de la fiscalité a reçu plus d'attention à partir du gouvernement du Président Collor de Mello. Pour cette institution, la réforme fiscale est devenue une priorité à partir de l'ouverture rapide de l'économie brésilienne, les entreprises passant d'une situation de marché protégé à une compétitivité internationale (Campos, 2002, p. 68). Les principes abstraits et généraux suivis pour les industries étaient « efficacité » et « compétitivité », et donc réduction des coûts de production, parmi lesquels ceux ayant trait à la fiscalité. Le secteur voyait le système fiscal comme un obstacle à l'expansion de la production et à la croissance (Campos, 2002, p. 69). Sur la question de l'ouverture économique, l'industriel Mário Bernardini a déclaré : « C'est seulement lorsque des gens de l'extérieur sont arrivés, les entreprises travaillant sous de meilleures règles internationales, que les perspectives locales se sont compliquées, et il était évident que le système fiscal brésilien ne fonctionnait pas » (Campos, 2002, p. 70).

La FIESP a formé un groupe permanent de politique industrielle, présidé par Bernardini, au sein duquel les questions sur la fiscalité ont été débattues. Il en est résulté un projet de réforme fiscale pour répondre aux intérêts non pas des industries, mais de toutes les entreprises, avec le mot d'ordre de réduire le « coût Brésil » (Campos, 2002, p. 74). La FIESP a donc décidé de commander le projet à la FIPE (Fondation Institut de Recherches Économiques) de l'Université de São Paulo. Selon Moreira Ferreira, Président de la FIESP à l'époque, le choix de la FIPE s'est concrétisé en raison du « besoin de développer une conception complète pour l'ensemble du pays ; nous avons une vision de São Paulo et de l'industrie et on avait besoin d'un projet préparé par une institution indifférente » (Campos, 2002, p. 74). Le projet FIPE a été approuvé au sein de la FIESP et a reçu le soutien de plus de 40 institutions, parmi lesquelles les Confédérations des Industries, du Commerce, de l'Agriculture, du Transport, des Institutions Financières et des Banques (Campos, 2002, p. 74).

En outre, un acteur important a surgi dans les discussions sur la réforme fiscale. L'*Ação Empresarial* est née de l'initiative de la CNI (Confédération nationale des industries) qui a proposé aux principales associations nationales d'industries<sup>2</sup> et notamment à la FIESP (Fédération des industries de l'État de São Paulo) la formation d'un agenda commun concernant les mobilisations autour des réformes de la Constitution, parmi lesquelles la réforme fiscale (Ferreira, 2002, p. 19). Il a fallu huit réunions entre les représentants des institutions pour établir le noyau de l'*Ação Empresarial*<sup>3</sup>, composé des principales confédérations d'entreprises<sup>4</sup>. L'industriel Jorge

---

<sup>2</sup> ABIGRAF, IBS, ANFAVEA, ABDIB, ABINEE, ABRINQ, SINSIPECAS entre autres (Ferreira, 2002, p. 19).

<sup>3</sup> Campos (2008) explique que l'*Ação Empresarial* est née de l'idée de réfléchir à des propositions au sujet des ports, puis du monopole sur le pétrole.

Gerdau Johannpeter, chef du « groupe Gerdau »<sup>5</sup> et personnage clé jusqu'au gouvernement Lula dans les principales discussions sur la réforme fiscale (Ferreira, 2002, p. 20), est désigné comme le premier Président. Ferreira a expliqué dans son entretien que la coalition des entreprises a été possible grâce à Gerdau, qui représentait la seule personne capable de réunir les différents intérêts des divers secteurs économiques. Campos a aussi affirmé que « Gerdau était considéré comme un entrepreneur qui se situait au-delà des intérêts sectoriels et des syndicats, avec la possibilité de réunir les différents intérêts à la discussion » (Campos, 2002, p. 78). Ainsi, ce groupe a commencé à se mobiliser et à faire pression pour que la commission responsable de la réforme fiscale dans le gouvernement Collor tienne compte de ses intérêts. Ces mobilisations sont notamment nées d'un désaccord du groupe avec deux propositions faites par la commission : la création d'un impôt sur les profits des entreprises et l'introduction de l'impôt sur les transactions financières en tant que contribution permanente.

Une proposition d'importance de la coalition des Affaires a obtenu une forte visibilité dans la société. Il s'agit de celle issue des deux entités liées au secteur des affaires (FIESP et Pensée nationale des Entrepreneurs de base, PNBE), des trois plus grands syndicats (CUT, Confédération générale des travailleurs, Force syndicale), et d'autres entités liées aux industries (CNI, SIMPI, Acorde, Abimaq, Iedi, etc.). Le projet FIESP / CUT a suivi la proposition avancée par la FIPE d'adopter des impôts directs progressifs et un impôt seulement sur la consommation. En ce qui concerne ce dernier, les experts de la FIESP préféraient « l'Impôt sur les ventes au détail » (*Sales Tax*) au lieu d'un impôt sur la valeur ajoutée. Toutefois, pour éviter des conflits d'intérêts, le groupe a préféré laisser ouverte l'option du type d'impôt sur la consommation (Melo et Azevedo, 1998). Cette coalition défendait l'importance de la réforme pour surmonter la crise du financement de l'État, relancer les infrastructures publiques et permettre l'investissement dans les politiques sociales. Melo et Azevedo (1998) analysent que le point principal des demandes est toutefois centré sur les mesures visant à la reprise de la croissance économique. C'est-à-dire que la réforme fiscale est considérée comme indispensable pour garantir la compétitivité des biens et services produits dans le pays, pour la croissance économique et pour diminuer la pression fiscale des agents économiques. Pour cela, il fallait une réduction des impôts sur ces produits et services et une utilisation plus efficace des impôts directs progressifs (Melo et Azevedo, 1998). En bref, Melo et Azevedo soulignent que « la proposition FIESP-CUT est une articulation du « monde du travail organisé » contre le profond processus de restructuration économique en cours, en particulier le processus de libéralisation des échanges ». Il s'agit donc d'une coalition entre les syndicats et les secteurs industriels touchés par l'ouverture économique du pays qui amène à une restructuration de la production. Le mot d'ordre de cette coalition, notamment des acteurs liés aux entreprises, a été « l'isonomie compétitive », c'est-à-dire le besoin de compétition avec les produits étrangers. La question est donc sortie du cadre fédératif et est devenu un enjeu aussi

---

<sup>4</sup> Parmi lesquelles la CNI (Confédération nationale des industries), la CNC (Confédération nationale du commerce), la CNA (Confédération nationale de l'agriculture), la CNT (Confédération nationale des transports), la CNF (Confédération nationale des institutions financières), la CACB (Confédération nationale des associations commerciales du Brésil) et la FIESP

<sup>5</sup> Le groupe Gerdau, leader de la production d'acier en Amérique latine, avec une production de 7,2 millions de tonnes en 2000, a aujourd'hui 10 sidérurgies aux États-Unis, au Canada, en Argentine, en Uruguay et au Chili (Ferreira, 2002, p. 23).

pour certains acteurs de la société, différemment de ce qui s'était passé dans la Constituante.

Mais la proposition FIESP-CUT n'a pas reçu le soutien de toute la coalition des Affaires. Campos a décrit ainsi les divergences de cette coalition : « Des entreprises qui se sont confrontées à la concurrence directe des produits étrangers ont appuyé la proposition de la FIPE d'exonérer la production. Mais une grande partie des entreprises, qui voyaient le problème majeur dans le caractère informel du marché intérieur, a appuyé la proposition de Pontes (Campos, 2002, p. 80). Ainsi, malgré la forte présence des entreprises au débat de la réforme fiscale, cette coalition n'a pas été si consensuelle et n'a toujours pas réussi à surmonter la fragmentation des intérêts. Tandis que l'industrie défendait le système américain de prélèvement de l'impôt sur la consommation, à travers la création de l'Impôt sur les ventes au détail (IVV), les commerçants, au contraire, préféraient la collecte au sein de la production (Campos, 2002, p. 102). Pourtant, tous étaient d'accord en ce qui concerne la nécessité de diminuer le poids des « contributions sociales » (Melo et Azevedo, 1998). Sur cette question, Mário Bernardini, directeur du groupe responsable de la discussion de la réforme fiscale au sein de la FIESP, a affirmé que « les discussions ressemblaient à une véritable guerre interne entre les différents secteurs productifs et commerciaux à partir du projet FIPE. Nous avons discuté l'IVA, l'IVV et l'impôt unique » (Campos, 2002, p. 80). En outre, une partie de la coalition des affaires n'a pas soutenu la proposition FIESP-CUT puisqu'elle contenait une partie dédiée à la question sociale, en proposant une redistribution de revenus à travers la réforme fiscale. Selon l'industriel Adauto Pousa Pontes, qui faisait partie de la FIESP à l'époque, « il y avait deux questions basiques dans cette proposition : l'une était la question sociale (...) et l'autre une question économique. On voulait que le système fiscal laisse se concentrer les revenus. (...) Au départ les choses ont marché plus facilement. Mais les personnes se sont aperçues que la proposition entraînait des modifications dans le statu quo, alors la résistance a grandi » (Campos, 2002, p. 81). Pontes a ajouté que :

Nous avons obtenu l'adhésion de l'*Ação Empresarial* et de toutes les confédérations des ouvriers. Quelle a été la stratégie ? Réunir tous ces groupes et entités et aller tous ensemble au gouvernement, avec la proposition. C'est alors que la question a soulevé un blocage. J'imagine que beaucoup se demandaient quel était le poids politique de l'union avec les travailleurs, par exemple. Pour de nombreuses entités d'entreprises, c'était quelque chose d'inacceptable. Il est difficile de mobiliser la classe des affaires pour exercer des pressions politiques, encore moins avec les travailleurs en tant que partenaires. La réalité est que l'on a rédigé un document - et il a été très compliqué d'en arriver là - mais au moment d'aller à Brasilia pour le présenter, l'acte semblait plus un affront, une menace. De nombreuses personnes avaient des engagements et des intérêts qui seraient lésés (Campos, 2002, p. 81).

Bien que la proposition FIPE ait été soutenue par des représentants des ouvriers, telle la CUT (Centrale unique des travailleurs), ceux-ci montraient une certaine méfiance, y voyant une « solution créée par les industriels » (Campos, 2002, p. 104). En conséquence, plus le projet FIPE était négocié avec les acteurs concernés, plus il perdait les caractéristiques liées aux intérêts de la coalition des Affaires. Selon Mário Bernardini, « le projet FIESP est devenu hybride, ne satisfaisant plus personne, mais il a été toujours considéré comme le compromis possible. Le projet a été défiguré, parce qu'il n'y avait pas les conditions pour surmonter tous les obstacles » (Campos, 2002, p. 104).



Ensuite, avec l'arrivée au pouvoir de Fernando Henrique Cardoso, les représentants des institutions liées aux industries et au commerce, notamment celles qui composaient l'*Ação Empresarial*, ont commencé à faire pression sur le gouvernement en présentant des suggestions et des propositions pour la réforme fiscale. Début 1995, les acteurs liés aux entreprises n'avaient pas encore adopté un discours unifié et consensuel. Deux propositions proches et liées aux entreprises ont dominé le débat. La première, proposée par la CNC (Confédération nationale du commerce), défendait trois questions principales : une réorganisation des compétences entre les parties de la Fédération, une réduction des effets cumulatifs des impôts sur la compétitivité des produits nationaux et la confirmation, avec un caractère permanent, de l'Impôt sur les transactions financières (Confederação Nacional de Industrias, 1995 in Ferreira, 2002). En juillet 1995, l'acteur *Ação Empresarial* a commencé à réunir les propositions des entreprises autour du thème et a présenté un texte unique et consensuel qui défendait aussi bien la création d'un impôt unique sur la consommation à travers l'IVA (Impôt sur la valeur ajoutée) que l'IVV (Impôt sur les ventes au détail). L'idée, selon le document présenté, était que « la fiscalité soit la plus proche possible du consommateur final » (Ferreira, 2002). Il faut souligner qu'au préalable, une réunion avait été décidée le 9 février 1995 entre des ministres du gouvernement Cardoso et des représentants des entreprises, notamment ceux des institutions faisant partie de l'*Ação Empresarial*. Le Président de la République avait ordonné que ses ministres présentent au Parlement les principales propositions de la réforme constitutionnelle. Ferreira affirme que, pendant cette période, les objectifs du gouvernement étaient alignés sur ceux des entreprises. Selon l'auteur, « jamais l'entrepreneuriat n'a été si proche du pouvoir pour stimuler, exiger, influencer la réforme fiscale comme dans le gouvernement Fernando Henrique Cardoso » (Ferreira, 2002, p. 12).

On constate ainsi l'émergence de la coalition des Affaires dans le débat sur la réforme fiscale. À ce propos, Rezende signale qu'« au cours des quinze dernières années, lorsqu'on lit un rapport de la CNI, on voit parmi les préoccupations majeures du secteur la charge fiscale ». Il explique que « dans la Constituante, ils n'étaient pas intéressés à cette discussion, parce que l'économie était très fermée. La chose a commencé avec plus de force après la stabilisation, et l'ouverture a commencé avec Collor et s'est accélérée avec Fernando Henrique Cardoso ». Ainsi, les changements institutionnels apparus en 1988, combinés avec les effets de la mise en œuvre de cette réforme et le contexte économique ont modifié la cartographie des acteurs en jeu et ont provoqué un réaménagement de la distribution des pouvoirs des acteurs. Ce processus aura un impact dans les débats sur la réforme qui se dérouleront par la suite, puisque désormais plus d'intérêts doivent être pris en compte pour arriver à des consensus. Selon ce qui nous verrons, au début du gouvernement Cardoso, malgré les divergences internes dans la coalition des affaires, les intérêts de cette coalition ont été pris en compte par le gouvernement fédéral. Nous verrons par la suite que cette situation a changé au fur et à mesure que la discussion au sein du Parlement a avancé.

### **3) *Rapport des forces des acteurs dans les propositions de réforme fiscale***

La première tentative de réforme après 1988 a été proposée par le Président Collor qui a établi le 5 mai 1992 une « commission exécutive de Réforme fiscale », qui a reçu la mission de présenter une proposition de réforme de la Constitution dans un délai de six mois. La commission était composée de six personnes dont le juriste Ary Oswaldo Mattos Filho au poste de Président, et la proposition fut conçue après une discussion entre les députés, sénateurs, gouverneurs et secrétaires des Finances des États et des maires. Toutefois, avec la crise politique issue du processus de destitution du Président Collor dans la seconde moitié de 1992, il est devenu encore plus difficile d'approuver la réforme fiscale, ce qui a reconduit la discussion à la révision constitutionnelle prévue pour 1993. Après cette tentative beaucoup d'autres ont été discutées au sein du parlement. Toutefois, les propositions les plus importantes ont été faites pendant le gouvernement Cardoso et ensuite avec Lula.

#### **A) *Enjeux de la réforme du gouvernement Cardoso : la crise comme déterminante de l'échec***

Durant l'année 1995, cinq propositions au moins de réforme fiscale ont été présentées à la Chambre des députés. À cela s'ajoutent les autres projets qui étaient déjà en cours de vote, comme la PEC 110-A/92 du député Germano Rigotto, présentée en 1992. Dans ce contexte, une nouvelle proposition de réforme fiscale a été présentée par l'Exécutif au Congrès national en août 1995, à travers le PEC n° 175/95. Ce projet a été élaboré par les experts de l'IPEA, notamment Fernando Rezende et Ricardo Varsano, sous la direction du ministre de la Planification de l'époque, M. José Serra. Ainsi les principaux éléments de cette proposition ont été : a) l'extinction de l'IPI (Impôt sur les produits industrialisés), de l'ICMS (Impôt sur la circulation de marchandises) et de l'ISS (Impôt sur les services), ainsi que des contributions CSLL (Contribution sociale sur le profit liquide), PIS et Cofins ; b) création de l'IVA (Impôt sur la valeur ajoutée) fédéral, de l'IVV (Impôt sur les ventes au détail) et des droits d'accises sur un nombre limité de produits, tels que cigarettes, boissons, télécommunications, énergie et carburants. Une caractéristique centrale de la proposition est la prévision d'une mise en œuvre graduelle, notamment par rapport au nouvel impôt sur la consommation. D'ailleurs, en ce qui concerne cet impôt, la proposition se basait sur l'extinction de l'IPI (Impôt sur les produits industrialisés) sous la compétence de l'Union et la transformation de l'ICMS (Impôt sur la circulation des marchandises) sous la compétence des États en un impôt unique qui serait, dans le même temps, sous la compétence de l'Union et des États. Autrement dit, le nouvel impôt aurait deux taux : l'un de l'Union et l'autre des États. Selon les prévisions du gouvernement, cet impôt aurait un taux inférieur à la somme des deux impôts (ICMS et IPI) actuellement en vigueur (Melo et Azevedo, 1998). Selon le gouvernement, il ne s'agissait pas d'une « fédéralisation » de l'ICMS, ni l'Union aurait le pouvoir de fixer les taux de l'impôt ou de prélever la partie des États. Selon la proposition, chaque gouvernement ferait la collecte de sa partie de l'impôt : « les États et l'Union, par eux-mêmes, auront la responsabilité d'administrer, superviser et prélever leur parties respectives de l'impôt ».

Le prélèvement de l'impôt sur la consommation devrait être fait dans l'État de destination du produit, en donnant des avantages aux États de destination des biens et des services. Ainsi, l'idée était de favoriser les États consommateurs (les plus pauvres) vis-à-vis des producteurs (Melo et Azevedo, 1998). Pour minorer les pertes des États avec ce changement, le projet a prévu un système de compensation entre eux. Selon Nelson Jobim, les changements de l'ICMS étaient la question centrale à ce moment-là :

Le grand problème était la nature nationale de l'ICMS face à une configuration faite par les États (...) alors nous avons dû trouver un moyen, parce que nous n'avons pas de force politique pour retirer l'ICMS des États, nous avons dû trouver un moyen de compenser et mettre fin à la guerre fiscale. Le problème était qu'ils (les États) défendaient la nécessité d'une caisse de compensation automatique, pour que l'argent ne passe pas par le ministère de finances, parce qu'ils avaient peur qu'il ne distribuerait pas l'argent (Entretien, 28 août 2011).

Le projet a reçu 107 propositions de changements par les députés de la commission. Dans les discussions au sein de la commission, nous pouvons voir de nouveau un clivage régional entre les représentants des États du Nord et du Nord-Est et ceux du Sud/Sud-Est, tel que pendant la Constituante. Par exemple, le député Sarney Filho de l'État du *Maranhão* au Nord du pays a proposé un amendement au projet en prévoyant des ressources pour le secteur productif du Nord, Nord-Est et du Centre-Ouest à travers des institutions financières régionales, distribuées selon des plans de développement régionaux. Le député cherchait l'appui des députés des mêmes régions pour approuver sa proposition « Nous espérons avoir le soutien nécessaire des parlementaires, en particulier ceux qui intègrent les Nord, Nord-Est et le Centre-Ouest, en vue de l'adoption de cet amendement » (Colombo, 2008). Dans le même sens, le député Eujácio Simões (PL-BA) a souligné, à l'occasion des discussions de la PEC 175, que le partage des recettes de l'ICMS (Impôt sur la circulation des marchandises) défavorisait très injustement les Municipalités. Selon lui, dans le Nord et le Nord-Est, la plupart des petites villes survivent grâce à la répartition des recettes de l'ICMS. Ainsi, sa proposition allait dans le sens de l'augmentation des ressources disponibles pour le développement de ces villes. En outre, quelques secrétaires des Finances des États se sont prononcés lors des rencontres de la commission de la réforme fiscale. Le représentant de l'État de Bahia a insisté, au nom de tous les États, sur la nécessité des subventions fédérales : « Nous ne voulons pas augmenter la part du gâteau des États, mais participer à l'ensemble en ayant une plus grande part. Je parle pour tous les États, agissant en tant que coordonnateur des Secrétaires d'État au Trésor » (Mascarenhas, in Colombo, 2008)<sup>6</sup>. Les représentants des États n'étaient pas d'accord sur la question de la guerre fiscale. Selon le témoignage de Marcos Cintra :

Les relations régionales ont beaucoup d'influence. (...) La proposition centrale du gouvernement est le combat de la guerre fiscale, l'élimination de toutes les incitations fiscales qui avaient été accordées et l'interdiction de nouvelles incitations. Certains États étaient radicalement opposés à la guerre fiscale, São Paulo par exemple. Mário Covas disait que même si l'État perdait, il était en faveur de la fin de guerre fiscale. Rio Grande do Sul a eu cette position également. En outre, les États tel que Bahia, Goiás, Mato Grosso, qui pratiquent cette politique d'incitations fiscales, l'Amazonie, en quelque sorte, ont défendu la guerre fiscale. Ainsi, il n'y a pas eu de consensus, au contraire ; la

---

<sup>6</sup> Il faut noter que d'autres députés ont proposé des modifications qui bénéficiaient aux États du Nord et du Nord-Est, tels que Max Rosenmam (PMDB-PR), José Luiz Clerot (PMDB-PB), Miro Teixeira (PDT-RJ), Ivan Paixão (PPS-SE), Alberto Mourão (PMDB-SP) entre autres (Colombo, 2008).

guerre fiscale a été une constante et l'une des raisons du désaccord entre la vision des gouverneurs (Cintra, Entretien 05/09/2007, in Colombo, 2008).

Le secrétaire de la *Receita Federal* Everardo Maciel, a aussi constaté les disputes régionales : « Il n'y avait pas de consensus, et il y avait de plus l'émergence des disputes régionales, São Paulo contre Nord-est, Zona Franca de Manaus, et toutes les questions d'asymétrie existantes, ça a été difficile » (Maciel, Entretien, 22/05/2007, in Colombo 2008). Par ailleurs, Fernando Rezende a évoqué la résistance sur la question de la guerre fiscale : « Une réforme globale, dans la ligne de la réforme proposée, avec la réduction des dépenses, en supprimant la concurrence fiscale entre les municipalités [...] conduit à une forte résistance. [...] Les États ne veulent pas perdre l'opportunité de continuer à promouvoir la concurrence fiscale et les Municipalités ne veulent pas renoncer à la concurrence. De ce point de vue, la mobilisation des maires continue, non seulement à ce moment-là, mais aussi à d'autres » (Rezende, Entretien 21/05/2007, in Colombo, 2008). Nous pouvons donc constater que les intérêts des acteurs fédératifs, encore une fois, ont été déterminés par leur réussite politique, à savoir : disposer de plus de ressources fiscales et maintenir ou étendre leurs compétences fiscales (« capacité de l'État » selon Geddes, 1994).

Toutefois, s'il existait d'un côté des divergences entre les intérêts des États par rapport au projet du gouvernement fédéral, il semble de l'autre côté y avoir eu consensus entre celui-ci et les acteurs du monde des affaires. Pour parvenir à un accord, la coalition des Affaires a abandonné la défense des enjeux fédératifs – tels que la création de l'IVA ou de l'IVV, de même qu'elle a appuyé le maintien de la CPMF. Le consensus s'est formé autour de la nécessité de mettre fin aux impôts cumulatifs, notamment les contributions Cofins et PIS/PASEP (Campos, 2002, p. 109). Sur cette question, il faut souligner qu'en mars 1998 – un mois avant la présentation de la deuxième modification du projet par le gouvernement – la CNI (Confédération nationale des industries) a réuni lors d'un séminaire certains ministres, députés et sénateurs et les principaux acteurs de la réforme fiscale liés aux affaires. L'analyse des discours laisse entrevoir un consensus entre les représentants des entreprises, l'équipe du gouvernement et les parlementaires présents sur les principaux points du projet. L'accord se fait surtout sur la nécessité d'une réforme fiscale qui stimule les investissements, apporte une diminution de la charge fiscale du processus productif, une augmentation de la compétitivité et une simplification de l'administration fiscale. Le mot d'ordre à ce moment-là était encore le concept d'« isonomie compétitive » des entreprises nationales face au contexte international. Ainsi, jusque-là, on voit donc explicitement une proximité des croyances et un accord implicite entre les acteurs liés aux affaires, le gouvernement et quelques parlementaires sur la question de la réforme fiscale. Ferreira affirme qu'il existait une sorte « d'alliance pour la réforme » : « les entreprises – préoccupées par la globalisation – et le secteur public – avec ses comptes publics en bon état – parlaient, à ce moment, la même langue. Les deux voulaient l'isonomie compétitive, parce qu'ils considéraient les problèmes du système fiscal brésilien comme une menace concrète au produit brésilien » (Ferreira, 2002, p. 23). À cela s'ajoute que les représentants de la coalition des Affaires ont été très proches de la commission. Le rapporteur, Mussa Demes, s'est rendu à plusieurs reprises aux rencontres de la FIESP pour négocier avec les entreprises les points prioritaires du secteur. En outre, le groupe *Ação Empresarial* a participé aux rencontres avec des gouverneurs, des députés et sénateurs (Campos, 2002, p. 109). Syndicats et confédérations des ouvriers (CUT et PT) représentaient alors les forces principales d'opposition (de puissance assez mineure néanmoins) face au projet du gouvernement.

Ce dernier a présenté un projet de réforme en 1995 qui défendait « la justice fiscale, la distribution de revenu, le combat face à l'évasion fiscale, la fédération et la décentralisation, entre autres » (Machado, Batista Jr., 1996). Malgré cela, leur poids et leur visibilité ont été très réduits et le débat était dominé par les acteurs liés au secteur de la production.

Si la proposition a reçu l'appui de la coalition des affaires, le gouvernement fédéral a réagi contre les pertes de recettes associées à l'élimination des contributions sociales, en particulier la CPMF, sans aucune garantie de compensation. Nous avons vu que la participation des contributions dans le total des recettes de l'Union a beaucoup augmenté, surtout à partir des années 1990. Ainsi, l'extinction de ces contributions représente un risque de déséquilibre des finances publiques. Pour ces raisons, le gouvernement fédéral a ainsi été élu par les acteurs comme le responsable de la non-approbation du projet de réforme fiscale. La raison principale invoquée par les acteurs pour expliquer le déclin d'intérêt du pouvoir exécutif a été le contexte économique de l'époque, d'après ce que nous avons vu au chapitre précédent. Le gouvernement s'est engagé depuis le début de 2000 dans un compromis auprès du FMI qui impose, entre autres conditions, une discipline budgétaire stricte et, par conséquent, l'équilibre fiscal. Avec une croissance progressive des recettes fiscales ces dernières années, le gouvernement n'avait plus intérêt à mettre en place une réforme fiscale qui pouvait compromettre son budget. Il faut dire qu'un des points majeurs de la réforme approuvée par la commission était la fin de l'effet cumulatif des contributions sociales tels la Cofins et le PIS, sources importantes de recettes pour le gouvernement.

Pour conclure, jusqu'aux années 2000, la réforme fiscale a donc été marquée par la discussion autour du changement de l'ICMS, de la fin de la guerre fiscale ainsi que du maintien des contributions sociales. La conclusion de ce processus est que toute proposition de modification de l'ICMS ne sera pas politiquement approuvée si elle n'est accompagnée d'un mécanisme de compensation pour les États perdants. Ce mécanisme doit garantir le maintien, même temporaire, de la capacité des États à mener des politiques fiscales. En outre, l'extinction des contributions sociales n'était pas possible, puisque cette mesure faisait en sorte que le gouvernement fédéral renonce à une partie importante de ses revenus. Le gouvernement fédéral ne pouvait pas accepter une réduction de ses recettes pour atteindre les objectifs budgétaires convenus avec le FMI, selon ce que nous avons développé précédemment. En ce sens, quelques propositions ont été difficiles à approuver, vu le désaccord du gouvernement fédéral, qui a joué à ce moment le rôle de *veto player*.

### ***B) Les propositions du gouvernement Lula***

Avec l'élection du président Lula, une première proposition de réforme fiscale – le Projet d'amendement constitutionnel (PEC) n° 41/03 – est présentée au Parlement en avril 2003. La première étape de négociation a été marquée par le conflit entre les gouverneurs et le gouvernement fédéral, à propos de la division des recettes des impôts et de la procédure : par modifications de la Constitution ou par des lois complémentaires (Kerches, 2008, p. 76). Les gouverneurs d'opposition voulaient une plus grande participation dans les recettes des contributions et ceux du Nord-Est réclamaient une compensation par rapport au principe de destination du prélèvement de l'ICMS (Kerches, 2008, p. 76). Le projet a suivi les directives laissées par le

gouvernement antérieur. Ainsi, Lula a recyclé le projet d'uniformisation des barèmes de l'ICMS, en ajoutant au texte une autre prorogation de la CPMF et le prélèvement des PIS et Cofins sur des produits importés. Sa motivation était d'affronter la guerre fiscale entre les États autour de l'ICMS. Pour cela, il prévoyait l'uniformisation des barèmes, la fin des bénéfices fiscaux, l'interdiction de lois indépendantes de la part des États et le maintien du prélèvement dans l'État de production. La préoccupation sociale, quant à elle, reprenait timidement en exigeant la progressivité dans l'ITR, dans l'ITCMD et dans l'ITBI et l'implémentation de l'impôt sur les grandes fortunes. (Lageman, in Morhy, 2003 p. 129). En outre, il était prévu la création d'un Fonds national de développement régional, composé par 2% des recettes de l'IPI et l'IR. Le PEC n° 41/03 a été l'objet d'innombrables critiques. Ce projet ne prévoyait pas la création d'un impôt unique – tel que l'IVA – pour rassembler tous les impôts sur la production et commercialisation. Ceci s'explique notamment par le fait, nous l'avons vu, que les impôts à caractère cumulatif (Cofins, PIS, CPMF, ISS) ont une très grande part dans la recette du gouvernement, ce qui rend difficile la mise en œuvre de formes alternatives d'imposition avec un système d'incidence sur la valeur ajoutée (Munhoz, in Morhy, 2003, p. 26). En outre, le PEC 41/03 a proposé des impôts directs progressifs, a élargi la possibilité de créer des impôts avec destination spécifique – ce qui ouvrait la voie à de nouvelles contributions et aggravait la centralisation fiscale, à travers l'institution d'une législation unique et des barèmes uniformes pour l'ICMS. Toutefois, tant donné que les questions liées à la centralisation et à la collecte de l'ICMS ont empêché l'approbation rapide du projet dans son ensemble, le Sénat a décidé de le diviser en deux sous-projets. Les questions consensuelles et urgentes ont été approuvées sous la forme de l'EC (Amendement constitutionnel n° 42/03). Les points plus litigieux qui étaient source de conflits entre la Chambre des députés et le Sénat ont été rassemblés autour du projet PEC 228/04 et non pas été approuvés.

Dans son second mandat, le Président Lula a décidé au début de l'année 2008 qu'il ne présenterait plus de modifications constitutionnelles jusqu'à la fin de son second mandat en 2010, puisque l'échec de l'approbation de la CPMF a montré qu'il n'avait pas une majorité stable à la Chambre pour faire face aux batailles polémiques avec l'opposition (Folha de São Paulo, 02/01/2008). La seule exception, selon le Président, serait de soumettre une proposition de réforme fiscale, promise au cours de la défaite du gouvernement dans les négociations de la CPMF. Cependant, le Président a annoncé publiquement que la réforme fiscale ne serait pas une priorité de l'exécutif. Il a aussi affirmé que l'approbation dépendrait de l'appui du Parlement et de la société (Folha de São Paulo, 02/01/2008).

Avant de présenter le projet au Parlement, Lula a essayé d'obtenir l'appui des divers acteurs. Il a rencontré les gouverneurs, les représentants de la coalition des Affaires comme une façon de discuter les propositions et montrer que, contrairement à la CPMF, l'intérêt n'était pas seulement celui du gouvernement mais de toute la société (Folha de São Paulo, 02/01/2008). Dans cette démarche, il a reçu l'appui de la coalition des Affaires. Le Président de l'*Ação Empresarial* Jorge Gerdaud a donné son soutien à la proposition de créer un impôt sur la valeur ajoutée, fédéral et des États. Selon lui, pour la mise en place de l'IVA des États, il faudrait de « la tolérance ainsi qu'une vision du futur, en vue de réduire la guerre fiscale ». Il ajoute que « ce sont des questions extrêmement complexes, mais le moment positif peut faciliter sa discussion. Par ailleurs, l'opposition est favorable à la réforme fiscale et le Président a une grande approbation populaire. Il manque seulement l'initiative politique. C'est le moment maintenant » (Folha de São Paulo, 6 janvier 2008). Outre la création de l'IVA en

remplaçant quelques impôts sur la consommation, l'exonération des contributions sur les salaires a été prévue dans une première version du projet, notamment par la diminution de la cotisation sociale et l'extinction du « Salaire-Éducation », contribution destinée au financement de l'éducation.

Après ces débats préalables, Lula présente une nouvelle proposition de réforme en février 2008 : le PEC n° 233/2008, dont les objectifs principaux sont : simplifier le système fiscal national, avancer dans le processus de diminution de la charge fiscale et éliminer les obstacles qui empêchent la croissance de l'économie brésilienne et la compétitivité des entreprises, éliminer la guerre fiscale entre les états et perfectionner la politique de développement régional du gouvernement. Le secrétaire de la Politique économique du ministère des Finances, Bernard Appy, responsable de la formulation du projet, a dit que le projet « n'était pas idéal du point de vue technique, mais [que c'était] une tentative pour [...] avoir le moins possible de résistance politique par rapport au projet, afin de ne pas créer d'obstacles à l'approbation ». Autrement dit, le secrétaire Appy a souligné que le gouvernement a choisi de ne pas présenter un projet techniquement parfait, mais plutôt celui qui entraînerait moins de résistance. Appy a ajouté que le gouvernement n'avait pas l'intention de solutionner tous les problèmes du système fiscal, mais de promouvoir « les changements nécessaires pour résoudre les problèmes de la taxation des biens et services, les impôts indirects » (Folha de São Paulo, 1<sup>er</sup> mars 2008). Selon le document *Reforma Tributária* divulgué par le ministère des Comptes publics : « La Réforme Fiscale éliminera les obstacles pour une production plus efficace et moins coûteuse, réduira la charge fiscale sur les producteurs et les consommateurs, stimulera la formalisation et permettra un développement plus équilibré des États et municipalités » (Ministério da Fazenda, 2008).

Toutefois, cette proposition, qui a toujours entraîné des oppositions, notamment de la part des États plus riches, a de nouveau reçu des critiques. Le juriste Ives Gandra Martins a déclaré à l'époque : « ... le but [du gouvernement] est infaisable. Je ne vois pas comment résoudre le problème de l'imposition de l'ICMS à la destination. Il y aura un désintérêt de l'État producteur. Cela sera un désastre » (Folha de São Paulo, 22 février, 2005). Sur cette question, Clóvis Panzarini, fonctionnaire du secrétariat de la Fiscalité de l'État de São Paulo a affirmé qu'il existait un conflit entre les intérêts des gouverneurs et du pays. Selon lui, « les gouverneurs regardent la caisse aujourd'hui et non pas le Brésil de demain » (Folha de São Paulo, 22 février, 2005). Mis à part les discussions concernant le principe de destination, la question de la répartition des taux dans les opérations entre les États était également présente. Selon ce que nous avons vu, le gouvernement a prévu l'adoption progressive du taux de 2% pour les États producteurs. Ce taux représentait des concessions du gouvernement aux États riches, puisque l'idée de départ était de n'avoir aucun prélèvement de leur part, mais seulement par les États de destination. Lors des dernières discussions tenues avant la présentation du projet, le gouvernement a accepté les arguments des États, selon lesquels cette mesure découragerait l'inspection fiscale de leur part (Folha de São Paulo, 8 mars 2008). Cependant, les États les plus développés (l'État de São Paulo entre autres, par le biais de son gouverneur Serra) ont fait pression pour que ce taux soit augmenté à 4%. Avec Serra, les gouverneurs de Minas Gerais, Aécio Neves, de Rio de Janeiro et de l'Amazonie (en raison de sa zone franche) souhaitent aussi élever ce taux. Les États moins développés, d'un autre côté, voulaient que le taux de 2% proposé par le gouvernement soit pris en compte. En privé, l'un des négociateurs du gouvernement a donc estimé qu'un taux de 3% pouvait être accepté par quasiment tous les États (Folha de São Paulo, 8 mars 2008).

Un autre enjeu très débattu : la définition du Fonds de péréquation des recettes, pour compenser les pertes des États issues des changements proposés. Selon le ministère des Finances, « l'objectif de cette proposition est de permettre aux États qui gagnent avec le changement de contribuer à la compensation des éventuels perdants » (Ministério da Fazenda, 2008). Selon le secrétaire des Finances de l'État de Rio de Janeiro, Joaquim Levy, il n'avait pas de consensus sur la valeur du fonds, mais certains États ont mentionné le montant de 9 milliards de reais. Le secrétaire du ministère des Finances, Bernard Appy, a confirmé que la formation d'un groupe de travail était prévue avec la participation des représentants des États pour définir la façon dont le fonds serait structuré ainsi que le montant de recettes devant être distribué. Appy a assuré : « Nous allons discuter avec les gouverneurs et le Parlement à propos des valeurs, les montants et les critères de garantie des recettes pour assurer les États » (Folha de São Paulo, 5 avril 2008). Le gouverneur du Rio, Sergio Cabral, a déclaré que les États ne pouvaient pas prendre le risque de voir leurs recettes diminuer, mais que cela n'est pas le but du ministre des Finances, Guido Mantega, et de Lula (Folha de São Paulo, 5 avril 2008).

Le jour de la présentation du projet par le gouvernement, le Président Lula s'est entretenu avec certains représentants d'entreprises et d'industries pour chercher leur appui à l'égard de la proposition de la réforme fiscale. Le secteur des affaires a en effet apprécié la proposition du gouvernement et cherché à voir avec optimisme les possibilités politiques de la réforme. Selon un des leaders des mouvements des entreprises et Président de *l'Ação Empresarial*, Jorge Gerdau Johannpeter, « le projet a plus de consistance que les précédents, car il a été fondé sur la base d'une négociation avec les gouverneurs et les entreprises. La perspective est bonne ». Le Président Luiz Inácio Lula da Silva a rappelé que « Si elles [les entreprises] veulent une réforme fiscale, elles doivent faire pression sur le Congrès et sur l'opposition pour que ceux-ci soutiennent le projet du gouvernement » (Folha de São Paulo, 27 février 2008). Lula a fait aussi savoir qu'il n'était pas d'accord avec l'habitude qui consiste à « dire que le gouvernement ne fait pas de réforme fiscale... Si je pouvais, je ferais la réforme fiscale par décret. Comme cela n'est pas possible, on doit l'envoyer aux institutions démocratiques ». Dans le même sens : « nous devons travailler avec la diversité des différents groupes. Si vous avez simplement l'impression que [faire la réforme] est le rôle du ministre Mantega et son équipe, ce projet est déjà mort ». L'intention du gouvernement est de faire en sorte que les grandes entreprises – importants bailleurs de fonds des campagnes – fassent pression au Parlement pour voter la proposition. À ce titre, le Président a souligné que la réforme fiscale n'était pas seulement une question du pouvoir exécutif, mais de la Fédération. Par conséquent, les gouvernements des États, le Parlement et certains secteurs de la société, comme les entreprises et les syndicalistes, auront la responsabilité de sa réussite ou de son échec. D'après Lula, la plus grande pression de la coalition des Affaires doit être faite à l'opposition la plus hostile aux propositions du gouvernement. Ces manifestations ont donc montré une stratégie du gouvernement de ne pas prendre la responsabilité d'approuver la réforme fiscale, mais de la donner au Parlement. « Si tous les membres du Parlement font valoir les discours qu'ils ont pris sur la politique fiscale lors de la campagne, nous allons certainement l'approuver ». Dans cet esprit, il a montré l'expectative que la proposition soit approuvée jusqu'à la fin 2008, même avec les élections législatives municipales (Folha de São Paulo, 27 février 2008).

De cette manière, la coalition des Affaires a donc appuyé le projet présenté par Lula. Le Président de la FIESP (Fédération des industries de l'État de São Paulo), Paulo



Skaf, a dit que la réforme « contenait des points très positifs », « le pays ne peut pas perdre cette chance », mais que les discussions au Parlement ne seront pas faciles étant donnée l'échéance des élections municipales. Dans une autre occasion, le Président de la FIESP a défendu une position réaliste, pour approuver une réforme qui prenne en compte les points les plus importants, même si elle n'est pas l'idéal. « Nous n'allons pas obtenir une réforme complète, large et qui répond à tous les points, parce que de cette manière nous allons nous retrouver sans aucune réforme » (Folha de São Paulo, 2 mars 2008). Lors d'une réunion de la FIESP et à laquelle participaient environ 35 entrepreneurs de tous les secteurs, Paulo Skaf a déclaré que « l'entreprise voulait réduire la charge fiscale du pays et que, par conséquent, les dépenses publiques devaient être réduites. Il est préférable d'attendre quelques jours de plus pour discuter toutes les questions, que d'approuver rapidement un projet qui n'est pas satisfaisant » (Folha de São Paulo, 27 novembre 2008).

La préoccupation de la coalition des Affaires a été centrée sur la possibilité de hausse de la charge fiscale. Du fait que le projet ne prévoyait pas les taux des nouveaux impôts, les entreprises craignaient que cela puisse entraîner l'augmentation de la charge. L'autre raison qui a mené à cette conclusion a été la garantie du maintien des recettes donnée par le gouvernement aux États et Municipalités (Folha de São Paulo, 29 février 2008). Sur la question de la charge fiscale, le ministre des Finances Mantega a affirmé qu'il n'y aurait pas d'augmentation d'impôts, mais il a admis qu'il y aurait une croissance des recettes fiscales. Selon lui, « nous garantissons qu'il n'y aura pas d'augmentation de la charge en raison de la réforme fiscale elle-même, car elle est neutre. Mais puisque la réforme implique une formalisation de l'économie, cela entraînera une augmentation des revenus » (Folha de São Paulo, 27 février 2008). Pour assurer qu'il n'y aurait pas d'augmentation de la charge fiscale, le ministre Mantega a proposé un instrument de limitation des impôts. Peu de temps après, il a admis que ce mécanisme n'était pas encore prêt, car ce n'était pas l'intention du gouvernement de créer des limites. « Un instrument sera inclus dans la Constitution, mais nous n'avons pas encore ce mécanisme. Nous ne voulons pas imposer une chemise-veste », a-t-il dit. (Folha de São Paulo, 28 février 2008). Le secrétaire du ministère des Finances, Bernard Appy, a aussi affirmé, au départ, que les changements proposés n'entraîneraient pas une hausse de la charge fiscale, puisque « le rythme actuel de la croissance économique du pays constituait une possibilité d'augmenter les dépenses » (Folha de São Paulo, 1 mars 2008). Mais il a ensuite admis que la réforme fiscale allait générer une augmentation de la charge fiscale pour certains secteurs de l'économie. Appy a affirmé lors d'une rencontre avec des députés, que le gouvernement avait choisi de ne pas divulguer les taux de l'IVA parce qu'il y aurait une augmentation de la pression fiscale dans certains secteurs. Par conséquent, la stratégie du gouvernement était d'empêcher que les secteurs perdants exercent une pression politique au Parlement contre l'approbation de la réforme fiscale. Selon lui, « le gouvernement fédéral ne veut pas ouvrir les taux d'imposition, car ils connaîtront certainement une redistribution sectorielle de la charge. Les secteurs qui subiront une augmentation de la charge fiscale exerceront une pression politique » (Folha de São Paulo, 8 mai 2008).

Le projet du gouvernement a aussi été appuyé par les gouverneurs du Nord-Est. Lors d'une rencontre à Aracaju le 1<sup>er</sup> mars 2008, ceux-ci ont dit au Président Lula qu'ils soutenaient la réforme proposée, à condition d'assurer le maintien de tous les accords portant sur les incitations fiscales effectuées précédemment. Selon le gouverneur de Paraíba, Cássio Cunha Lima, « dans le cas contraire, nous allons créer une impasse et la réforme ne sera pas effective ». Il a ajouté : « ce qui est appelé guerre fiscale est l'achat

d'emplois. Nous [le Nord-Est] n'avons pas le marché le plus grand, nous n'avons pas la meilleure infrastructure et pour garantir l'attraction de l'investissement, nous devons offrir quelque chose » (Folha de São Paulo, 1<sup>er</sup> mars 2008). Le gouverneur de Sergipe, Marcelo Deda a déclaré, quant à lui, que le gouvernement fédéral devait négocier la transition pour mettre fin à la guerre fiscale. « Il faut créer une période de transition pour ne pas léser les contrats déjà signés et ne pas rendre irréalisables les investissements dans le Nord-Est » (Folha de São Paulo, 1<sup>er</sup> mars 2008). En somme, les gouverneurs ont déclaré qu'ils allaient faire pression sur leurs députés et sénateurs au Parlement pour que la proposition du gouvernement soit approuvée. Le gouverneur Teotonio Vilela Filho, de l'État d'Alagoas, a souligné que la proposition adressée au Parlement n'était la réforme idéale pour personne, mais il a ajouté : « je pense qu'elle est faisable (...) » et que « tous doivent céder » (Folha de São Paulo, 1<sup>er</sup> mars 2008).

Les partis plus à gauche, les mouvements sociaux, ainsi que quelques ONG et associations ont manifesté contre la proposition du gouvernement. Ainsi, dès mars 2008, un débat sur la réforme fiscale a eu lieu dans le cadre du séminaire « *Réforme pour un Brésil plus juste* », promu par les représentants de quelques partis de gauche : PSB, PDT, PC do B et PRB. Le séminaire a mis en lumière une divergence entre les représentants de la gauche sur ce sujet, les uns étant pour, les autres résolument contre. Selon Aldo Rebelo, du PC do B, « la réforme fiscale n'est pas une initiative neutre. La fiscalité obéit à des critères de classe, des intérêts économiques, etc., ce qui exige la construction de majorités pour négocier les intérêts économiques et sociaux ». En avril 2008, un groupe d'institutions et d'associations<sup>7</sup> s'est réuni avec quelques parlementaires pour demander que le gouvernement divulgue les impacts sociaux de la réforme, notamment sur l'éducation. Au cours du même mois, un manifeste a été divulgué et signé par 71 institutions liées aux mouvements sociaux, populaires et à l'Église : ONG, associations de classe, environnementalistes et étudiantes<sup>8</sup>. Le manifeste affirme que « la proposition de réforme fiscale entraîne de graves conséquences sur le financement des politiques sociales au Brésil, puisqu'elle modifie de façon substantielle les sources de financement des politiques de Sécurité sociale (santé, sécurité et assistance sociale), éducation et travail ». Les institutions sollicitent à travers le manifeste « l'immédiate installation d'un forum représentatif de la société, avec l'objectif de promouvoir un débat participatif du projet de réforme fiscale ». Selon Rezende, « la pression la plus importante de cette proposition de 2008 de l'IVA-fédéral était la résistance du secteur de la santé » (Entretien, 03 février 2011).

En outre, le projet a aussi reçu une forte opposition des États du Sud-Est. Lors d'une rencontre à Belo Horizonte le 30 octobre 2008, les gouverneurs de ces États (Aécio Neves de Minas Gerais, José Serra de São Paulo, Paulo Hartung de l'Espírito Santo et Sérgio Cabral de Rio de Janeiro), ont annoncé qu'ils demanderaient au Parlement d'interrompre les discussions et de voter des projets pouvant créer des dépenses pour les États, y compris la réforme fiscale. La raison principale de leur

---

<sup>7</sup> Ce groupe a été composé par la Contee (Confédération Nationale des Travailleurs dans des Établissements d'Enseignement), la CNTE (Confédération Nationale des Travailleurs de l'Éducation), l'Undime (Union Nationale des Directeurs Municipaux d'Éducation), l'Andifes (Association Nationale des Directeurs des Institutions Fédérales d'Enseignement Supérieur) et l'Inesc (Institut d'Études Socio-économiques)

<sup>8</sup> Parmi lesquelles l'ABONG (Association Brésilienne d'Organisations non gouvernementales), la CMP (Centrale de Mouvements Populaires), le CONIC (Conseil National d'Églises Chrétiennes du Brésil), l'OAB (Conseil Fédéral de l'Ordre des Avocats du Brésil), l'INESC (Institut d'Études Socio-économiques) et le MST (Mouvement des Travailleurs Agricoles Sans Terre).

opposition est la crise économique internationale, qui, selon Aécio Neves, est accompagnée d'une certaine préoccupation. Neves a ajouté qu'il demanderait « une très grande prudence dans l'approbation des sujets qui apportent de nouvelles dépenses, des dépenses non prévues par les États ». Serra, gouverneur de São Paulo, a observé que « face à une situation de crise, il est très important de prendre soin de tous les projets de loi ou d'amendement constitutionnel qui changent les dépenses et les recettes ». Pour Serra, « la situation actuelle ne favorise pas le lancement immédiat d'un projet de loi de réforme fiscale, sans évaluer la nouvelle situation et son impact sur les recettes publiques. Il suffit de dire que le système financier est en difficulté et qu'il est la source principale de taxation du gouvernement fédéral, et l'ICMS est également très sensible aux activités de tous les biens de consommation durables ». On doit attendre pour évaluer les conséquences de la crise. Toutefois, d'après lui encore, il ne s'agit pas d'arrêter la réforme fiscale, même si elle n'avance pas si vite (Folha de São Paulo, 31 octobre 2008).

Après l'approbation du rapport au sein de la Commission, les partis de l'opposition et les gouverneurs de quelques États (São Paulo et Minas Gerais ) ont continué à manifester une forte opposition au vote du projet à la Chambre des députés. Malgré les pressions de l'opposition pour que le projet soit retardé, le gouvernement Lula, avec le soutien des députés du Nord et du Nord-Est, a affirmé sa volonté d'approuver une nouvelle fois la réforme fiscale en 2009, au moins les points de consensus. Lors d'une réunion avec onze gouverneurs à Recife le 2 décembre 2008, le Président Lula da Silva en a appelé aux efforts de chacun, pour que le sujet soit voté ce mois-là. Il s'est prononcé sur la position du gouverneur de São Paulo, José Serra : « Il est normal que São Paulo, qui a une participation forte dans la production au Brésil, veuille des choses différentes. Nous avons besoin d'approuver une politique fiscale qui ne profite pas à l'un ou l'autre État » (Folha de São Paulo, 3 décembre 2008).

De l'autre côté, les alliés des gouverneurs de São Paulo et Minas Gerais ont insisté sur le blocage du vote de la question à la Chambre. Les gouverneurs Aécio Neves (MG) et José Serra (SP) étaient d'avis que la réforme du système fiscal n'était pas souhaitable, en raison des incertitudes causées par la crise économique mondiale. Neves et Serra ont déclaré aussi que leurs États perdraient quelque 23 milliards de reais par an avec la réforme. Autre facteur non négligeable : tous deux étaient candidats potentiels d'opposition de Lula aux prochaines élections Présidentielles et ne voulaient pas voir une victoire du Président sur la question (Folha de São Paulo, 30 novembre 2008). Mabel a souligné que, malgré l'accord de presque tous les États, le point de veto a été le gouverneur de São Paulo, José Serra : « Les 23 États étaient d'accord, São Paulo, contre, Rio de Janeiro et Minas Gerais hésitaient, ils ne voulaient pas laisser São Paulo tout seul. À ce moment-là, Serra était le nœud de la question » (Mabel, Entretien, 17 avril 2011).

Lors d'une rencontre avec des députés le 2 décembre 2008, Serra a sollicité un plus grand délai pour discuter la proposition, arguant que les partisans de la réforme fiscale ne connaissaient pas son contenu. En outre, il s'est plaint de la « politisation de la réforme », en affirmant que ses adversaires politiques avaient fait en sorte qu'une discussion technique soit transformée en « une guerre de São Paulo contre le reste du pays » (Folha de São Paulo, 3 décembre 2008). « On ne peut pas choisir São Paulo comme l'ennemi public du Brésil » a-t-il scandé. Quoi qu'il en soit, il était favorable à la réforme fiscale, mais pensait qu'avec la crise mondiale ce n'était pas le bon moment l'approuver (Folha de São Paulo, 3 décembre 2008). Serra a aussi souligné que la proposition n'imposait pas seulement des pertes à São Paulo, mais à tous les États et a

affirmé que d'autres gouverneurs, comme celui de l'Espírito Santo, Paulo Hartung, et du Mato Grosso do Sul, André Pucinelli, s'étaient aussi prononcés contre le texte (Folha de São Paulo, 3 décembre 2008). Sur les pertes prévisibles pour les États, argument principal de Serra, Sandro Mabel, le rapporteur du projet, a répondu que :

Il n'y a pas de pertes parce qu'il y a un fonds solide fait par les États eux-mêmes. Le ministre Mantega a autorisé un texte, qui a été écrit par les États. Il y a un Fonds de garantie fort et solide et personne ne sera perdant. Le gouvernement fédéral, non plus, parce que l'augmentation des revenus sur l'activité économique compensera ses pertes possibles. C'était un accord gagnant-gagnant, mais malheureusement nous avons eu le Dr. Serra pour perturber la vie de ce pays (Entretien, 17 avril 2011).

Face à cette forte opposition de São Paulo et de Minas Gerais, les députés du PT Ricardo Berzoini, Président du parti et Maurício Rands, leader du parti à la Chambre, ont déclaré :

Alors que la réforme est discutée en détail depuis des années, les partis d'opposition insistent sur le blocage du sujet à la Chambre, qu'ils justifient par leur intention de proposer encore des changements. Ils imaginent une « augmentation de la charge fiscale » sans jamais indiquer comment cela se ferait. (...) Ils continuent dans cette voie sans présenter une alternative réalisable. Ils invoquent les incertitudes de la crise pour proposer un nouveau report (Folha de São Paulo, 30 novembre 2008).

Les députés ont souligné que « le PT et les partis alliés étaient prêts à voter le texte et ouverts aux négociations sur des améliorations dans la séance plénière. On n'est pas d'accord avec le report d'une réforme qui apportera des avantages pour le pays et pour chaque secteur économique ». Ils ont aussi critiqué les partis d'opposition en disant qu'ils « devaient expliquer aux Brésiliens pourquoi ils insistent pour retarder les avantages qui découleront du nouveau modèle de taxation ». Enfin, ils affirment que l'opposition a peur que Lula puisse faire la réforme et donner « au pays une autre réalisation stratégique pour son développement » (Folha de São Paulo, 30 novembre 2008). D'ailleurs, le rapporteur Sandro Mabel a fait le diagnostic suivant :

... le gouverneur Serra (...) est contre la réforme fiscale pour la simple raison qu'elle n'est pas faite par le gouvernement de Serra, dans le cas où il serait Président. (...) Ce que je voudrais vraiment est que, à l'exemple de ce que veulent les autorités et les représentants des différents secteurs et au nom de tous les Brésiliens, fatigués de payer tellement d'impôts, on puisse se détacher des projets personnels pour s'associer à une croisade pour l'approbation de la réforme fiscale (Folha de São Paulo, 5 décembre 2008).

Mabel, lors de l'entretien, a souligné l'opposition de Serra comme cause de l'échec de la réforme :

Il y avait un groupe perturbateur. Le Président Lula était très engagé, nous l'avons approuvé au sein de la Commission, mais Serra a été le grand « bourreau » de cette réforme fiscale. Serra disait que Lula ne pouvait pas faire une réforme fiscale, qui on était proche de la campagne Présidentielle ... et il a mis des obstacles à la réforme de la fiscalité auprès de ses partisans, il a rendu visite à beaucoup de personnes et dit beaucoup de mensonges, tout a été des questions politiques. Serra a rendu un mauvais service à la nation (...) La réforme était bien avancée, si ce n'était l'intervention mauvaise de Serra, nous aurions approuvé une réforme fiscale (Mabel, Entretien, 17 avril 2011).

Face à cette situation, le deuxième projet de réforme fiscale n'a pas été possible sous le gouvernement Lula, notamment en raison du pouvoir de veto des États du Sud-Est (São Paulo, Minas Gerais). L'enjeu central a de nouveau concerné les modifications de l'ICMS, en vue d'améliorer l'efficacité du système et de mettre un terme à la guerre fiscale entre les États. Mais les effets de la réforme, surtout pour les États les plus

riches, ont fait que le projet a reçu tellement d'opposition qu'il n'a pas été approuvé. En outre, notamment au cours de ce second projet, on a pu constater une participation plus visible des acteurs liés aux questions sociales. Cela peut nous amener à la conclusion que d'autres acteurs en sont venus à participer au débat de la question ces dernières années.

### *Conclusion*

Les conflits d'intérêts entre les acteurs liés aux discussions sur la fiscalité ont été présents pendant toute la période analysée. Les intérêts des acteurs fédératifs concernent la possibilité de garder ou d'accroître même leur pouvoir fiscal. Au cours des discussions de la Constitution de 1988, des intérêts opposés se sont manifestés et des coalitions se sont formées : l'Union, absente au départ, voulait garantir au moins une partie de ses ressources, les Municipalités revendiquaient une participation plus importante dans la répartition des compétences et des recettes fiscales, tandis que les États se sont réunis dans deux coalitions : celle des États les plus riches (régions Sud et Sud-Est) et celle des États les moins développés (régions Nord, Nord-Est et Centre-Ouest). Les discussions se sont centrées sur la création d'un impôt sur la valeur ajoutée pour remplacer tous les impôts existant sur la consommation, ainsi que sur les pourcentages de participation des États et Municipalités aux Fonds composés par des recettes de l'Union. L'absence de l'Union au début du processus a permis que la fiscalité subisse des modifications importantes et qu'un consensus soit formé entre les parties de la Fédération. Toutefois, pour arriver à ce consensus, des questions importantes ont été mises de côté et différées, ayant trait essentiellement à l'Impôt sur la circulation des marchandises et des services. Ainsi, malgré les divergences et intérêts opposés, on a choisi de maintenir la répartition des compétences et de ne pas créer l'IVA, dans une démarche de *path dependence*.

Selon ce qui nous avons vu, la proposition d'un système basé sur l'IVA prélevé dans l'État de destination reviendra dans les discussions de réformes qui ont été proposées par la suite. Ainsi, le gouvernement Collor a présenté une réforme fiscale dans ce sens. Avec l'arrivée au pouvoir du Président Cardoso, la question centrale de la réforme qu'il a proposée intéressait aussi la création d'un Impôt sur la valeur ajoutée, prélevé dans l'État de destination. Malgré l'échec de cette réforme en raison du contexte économique et de la sortie de l'Union des débats, des divergences entre les coalitions des États et au sein même du gouvernement ont été encore présentes. Les disputes entre représentants des États du Nord/Nord-est et représentants du Sud/Sud-Est à propos de l'IVA, sont de nouveau réapparues telles que pendant la Constituante. Toutefois, le conflit le plus visible s'est établi entre les États plus riches – notamment São Paulo – et le gouvernement fédéral. Selon ces États, les modifications de l'ICMS apporterait des pertes importantes de recettes et, pour cette raison, ils ont insisté sur la nécessité de mécanismes compensatoires, c'est-à-dire que l'approbation de la réforme était conditionnée à la prévision d'un système de compensation pour les États producteurs.

Ensuite, pendant les réformes proposées par Lula, le même conflit revient. Le point central des divergences touche le changement des règles de l'ICMS et l'adoption du principe de destination. En ce qui concerne la première réforme, encore une fois les règles concernant l'ICMS ont été au centre des discussions. Tandis que les

gouvernements les plus riches défendaient la collecte dans l'État de production, les États du Nord, Nord-Est et Centre-Ouest défendaient le prélèvement dans l'État de destination, la création de fonds de compensation et le partage des recettes fiscales de l'Union. Ainsi, étant donné l'impossibilité d'approuver les propositions face aux conflits, le projet a été scindé : tandis que les dispositions plus urgentes ont été approuvées et mises en place, celles qui étaient loin de faire consensus ont été remises à une date ultérieure. Enfin, lorsque Lula a présenté une nouvelle proposition de réforme pendant son deuxième mandat, les mêmes types de discussion et d'opposition ont émergé. Ces oppositions, notamment de la part des États plus riches, concernaient une fois de plus la question de l'ICMS et la création de l'IVA. L'État de São Paulo a joué le rôle de *veto player* dans les tentatives d'approbation du projet, compte tenu des pertes qu'aurait entraînées pour lui la création de l'IVA. Ainsi, ces États ne voulaient pas perdre les avantages concernant le prélèvement de l'ICMS sans avoir une compensation des pertes issues de ces modifications.

Avec l'arrivée au pouvoir de Dilma Rousseff, les discussions sur la question se sont affaiblies. La nouvelle Présidente a annoncé qu'elle ne suivrait pas le chemin de ses prédécesseurs et qu'elle effectuerait la réforme d'une façon répartie. Dans le contexte de crise mondiale depuis 2008, Dilma Rousseff a donc choisi de prendre des mesures spécifiques et ponctuelles, comme l'utilisation de la fiscalité en tant qu'instrument de sortie de crise. Toutefois, les polémiques autour des changements de l'ICMS sont toujours à l'agenda. Ainsi, la question la plus visible aujourd'hui, présente depuis 1988, concerne les impôts sur la consommation au Brésil. L'adoption de l'IVA prélevé sur la destination est proposée dès la Constituante, et dans presque toutes les propositions de réforme ; mais, en raison du pouvoir de veto de quelques États et parfois de l'Union, cette proposition n'a pas été mise en œuvre. Ces mesures étant restées lettre morte jusqu'à maintenant, nous pouvons en conclure que le changement de paradigme opéré en 1988 n'a pas été complet. Il ne l'a pas été aussi, parce que le contexte économique du pays, ainsi que les responsabilités dans le domaine social des parties de la Fédération, n'étaient pas pris en compte en 1988, ce qui a entraîné l'émergence de nouveaux problèmes pour la fiscalité. Le fait, d'une part, que ces propositions de réforme aient été présentées depuis la Constitution de 1988 et la persistance, d'autre part, d'un champ d'acteurs en conflit, confirment que la fiscalité au Brésil n'est jamais rentrée dans une période de politique normale, mais que depuis 1988 elle est d'une certaine manière toujours en crise.

Pour conclure, nous pouvons affirmer que, d'après ce que nous avons analysé, les noyaux des conflits concernant la fiscalité sont la structure fédérative et la distribution des compétences pour le prélèvement d'impôts selon cette structure. Une fois que les acteurs ayant un pouvoir économique important, représentés par les États les plus riches (notamment São Paulo), ont conquis un niveau significatif de pouvoir fiscal, l'étude a montré qu'il est difficile de modifier ce *statu quo*, sans que des compensations soient prévues. L'analyse montre aussi que, même avec la prévision des compensations, la question entraîne toujours des oppositions. La raison en est que la compétence pour prélever quelques impôts, notamment l'ICMS, ne concerne pas seulement les ressources en soi, mais plutôt le pouvoir politique lié à cette compétence.

## *Bibliographie*

ABRUCIO FERNANDO LUIZ. Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira. São Paulo: HUCITEC, 1998, 253 P.

ANAIS da Assembléia Nacional Constituinte, Brasília: Senado Federal, 1988.  
[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp)

CAMPOS, I. W. (2002). *O Impasse da reforma tributária na era FHC. Tecnoocracia versus elite industrial: o triunfo da arrecadação sobre a produção*. Tese de Doutorado apresentada na FFLCH da Universidade de São Paulo, 2002.

COLOMBO, Luciléia Aparecida. Federalismo e Reforma Tributária no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). São Carlos : UFSCar, 2008

FERREIRA Roberto N., *A Reforma Essencial*, São Paulo, Geração Editorial, 2002.

GEDDES, Barbara. Politicians Dilemma: Building State Capacity in Latin America. London: University of California Press, 1994.

HALL, Peter A., “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain” *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993), pp. 275-296.

HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l’action publique*, Paris, A. Colin, 2008.

IPEA, Estado, instituições e democracia : desenvolvimento / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2010.

KERCHES, Cristiane. Os Caminhos da Reforma Tributária: Projetos e Impasses de FHC a Lula. 2008. (Relatório de pesquisa).

MACHADO João, BATISTA JR. Paulo Nogueira, « Reforma Tributária do PT », in *Revista Teoria e Debate*, nº30, janvier 1996.

MELO, Marcus André de., AZEVEDO, Sérgio de. O processo decisório da reforma tributária e da previdência social: período de 1994 a 1998. Brasília: ENAP, 1998.

MINISTERIO DA FAZENDA, RECEITA FEDERAL, Carga Tributaria no Brasil 2007, Brasilia, MF/SRF, 2008.

MOREIRA, Roberto, CASTRO, Luiz Felipe Meira. Correntes e Tendências da Reforma Tributária: Contribuições para o Debate entre os Educadores. FGV: Instituto de Estudos Avançados em Educação: Rio de Janeiro, 1984.

MUNHOZ, Dércio Garcia, “A questão é mais ampla que simples e ilusórias reformas” in MORHY Lauro *Reforma Tributaria em Questao*, Brasilia, Editora UNB, 2003.

PALIER, Bruno, “Gouverner le changement des politiques de protection sociale » in FAVRE Pierre, HAYWARD Jack, SCHEMEIL Yves (dir.), *Etre gouverné*, Paris : Presses de Sciences Po, 2003.

REZENDE, Fernando. AFONSO, José Roberto R. A Reforma Fiscal no Processo de Elaboração da Nova Constituição. Texto para Discussão Interna nº 121 . Brasília: IPEA, 1988.

SABATIER P., JENKINS-SMITH H. (dir.), *Policy Change and Learning*, Boulder, Westview Press, 1993.

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. *Dados* (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 44, n.3, p. 513-560, 2001.

TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3 (Jul., 1995), 289-325.

TSEBELIS, George. Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. *American Political Science Review*, vol. 93, n. 3, September 1999.

TSEBELIS, George. Veto Players and Institutional Analysis. In *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, no. 4, October 2000, pp. 441 – 474.

TSEBELIS, George. *Veto Players: how political institutions work*. Princeton, Princeton University Press, 2002.

VARSANO, Ricardo. *Tributação de Mercadorias e Serviços*. Brasília: IPEA, 1988.

### **Documents de la presse**

Conjuntura Econômica, 2011

Folha de São Paulo