DIAL 3411

BRÉSIL - La destruction du système de protection sociale par le gouvernement Temer

Grazielle David

jeudi 25 mai 2017, mis en ligne par Dial

Il est encore trop tôt pour faire le bilan du gouvernement de Michel Temer devenu officiellement chef d'État du Brésil après la destitution de Dilma Rousseff, le 31 août 2016. Mais comme l'explique Grazielle David [1], les mesures prises font planer une menace importante sur les services publics et le système de protection sociale brésilien. Article publié dans l'édition de mars (n°522) de la revue América Latina en Movimiento *: « Stop aux paradis fiscaux ? », une coédition avec la campagne « Paguen lo Justo » [Qu'ils paient ce qui est juste].*

La crise économique de 2008 a été utilisée pour justifier l'adoption de mesures d'austérité en Europe. Les résultats ont été catastrophiques, particulièrement en Grèce et en Espagne, ce qui a poussé le Fonds monétaire international (FMI) [2] lui- même à reconnaître, sur la base d'études empiriques, que les coupes budgétaires lors de récessions économiques tendent à amplifier les déficits fiscaux et prolonger la récession, en augmentant le niveau de chômage et en ralentissant la récupération économique.

Comme un effet un peu différé de la crise, c'est actuellement l'Amérique latine qui est bombardée par les mêmes mesures d'austérité. Et le FMI, au lieu de s'appuyer sur sa compréhension des effets préjudiciables des mesures d'austérité en cas de crise économique, le FMI soutient dans cette région les gouvernements qui adoptent des mesures d'ajustement fiscal extrême. [3]

Le Brésil s'est distingué par l'ampleur, l'intensité, la perversité des mesures d'austérité adoptées. Le gouvernement de Temer, qui est arrivé au pouvoir en 2016 après la destitution de la présidente élue démocratiquement, a adopté de façon accélérée une série de mesures nocives au peuple brésilien. Il est important de souligner que le président comme ses ministres sont largement impliqués dans les dénonciations de corruption en cours. Le pays vit une crise institutionnelle et politique et les propositions du gouvernement n'ont jamais été soumises au vote populaire.

Au nombre des mesures les plus perverses, le gouvernement de Temer a présenté et fait approuver au Congrès national, en 2016, une proposition d'amendement de la Constitution [4] pour instaurer un « nouveau » régime fiscal qui prévoit que les dépenses primaires, qui incluent toutes les dépenses sociales, seront plafonnées à partir de 2017 : elles correspondront à la valeur payée en 2016, réajustée en fonction de la seule inflation. Dans la pratique cela équivaudra à congeler les dépenses sociales pendant 20 ans, ou pire encore, comme la population va croître de 9% et que la population du troisième âge va doubler en 20 ans [5], les dépenses sociales par habitant seront de fait réduites. Il est important de souligner qu'il existe dans le pays une loi qui autorise les contingences budgétaires dans l'objectif d'atteindre l'excédent primaire [6], en accord avec la loi des Directives budgétaires. Si l'objectif était très restrictif les dépenses sociales seraient non seulement gelées mais mmé inférieures à celles de l'année précédente. Si l'on élargit l'analyse, quand le pays retrouvera la croissance, aucun recouvrement fiscal additionnel ne pourra être utilisé pour des dépenses sociales visant à accroître les droits, en raison du

plafond des dépenses primaires et il ne pourra être utilisé que dans des dépenses financiers pour payer les intérêts et la dette.

S'il est vrai que dans le monde on adopte des mesures de contrôle des dépenses primaires, le cas brésilien est unique.

– 1. Il a été décidé par amendement de la constitution.
– 2. Il est valable pour 20 ans, ce qui empêche l'adoption d'autres politiques fiscales par les futurs gouvernements élus démocratiquement.
– 3. Il rend impossible la croissance réelle des dépenses sociales en la limitant à un ajustement sur l'inflation, plutôt qu'en la liant à la variation à moyen terme du PIB, comme cela se fait dans de nombreux pays européens.
– 4. Il fait abstraction de toute nécessité sociale qui demanderait des investissements plus importants. Le seul vieillissement de la population exigerait par exemple une croissance de 37% des dépenses de santé [7].

Pour mettre les choses en perspective, si cet amendement avait été approuvé dès 2013, le budget de la santé en 2015 aurait été presque la moitié de ce qu'il a été réellement, 55 billions de réaux au lieu de 100 billions de réaux. Dans les 20 prochaines années est prévue une réduction de 25% d'une politique publique dont le financement a été historiquement gravement insuffisant [8].

De cette façon, l'Amendement constitutionnel n°95/2016, préalablement connu comme PEC 241 puis PEC 55, est totalement incompatible avec le respect des droits humains. C'est ce qu'a affirmé dans une Déclaration le rapporteur spécial des Nations unies (ONU) sur l'extrême pauvreté et les droits humains, Philip Alston [9], qui considère que l'amendement affectera plus fortement les Brésiliens les plus pauvres et les plus vulnérables et, en outre, creusera les inégalités dans une société déjà bien assez inégalitaire.

Observations de l'ONU

Le comité des Droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU a déjà formulé des orientations spécifiques que doivent observer les pays qui adhèrent au Pacte international des eroits économiques, sociaux et culturels quand ils prennent des mesures pour répondre à des crises économiques. Pour respecter le Pacte, les mesures fiscales doivent être temporaires, strictement nécessaires et proportionnelles, non discriminatoires ; prévoir la possibilité de mesures alternatives, y compris des mesures fiscales ; identifier et protéger le noyau central minimum des droits humains ; être adoptées uniquement après une analyse scrupuleuse avec une réelle participation sociale dans le processus de prise de décision, particulièrement des groupes et des individus affectés [10].

Avec la EC 95, le gouvernement de Temer n'a pris en compte aucun de ces critères. L'amendement n'est pas temporaire car il s'applique sur 20 ans et au-delà de la période de crise économique. Le plafonnement des dépenses sociales affectera plus particulièrement les plus vulnérables, tels que les femmes et les enfants noirs pauvres, qui sont justement ceux qui dépendent le plus des services publics de la santé et l'éducation. Des mesures alternatives n'ont pas été envisagées, en particulier celles qui pourraient améliorer et augmenter les recettes de façon plus équitable. Quelques-unes des mesures possibles seraient :

– 1.Combattre l'évasion fiscale ce qui représenterait une croissance de 27% de la valeur de l'impôt collecté [11] qui en 2015 était de 500 billions de reaux [12].
– 2. Élargir la contribution des plus riches en supprimant la dispense de l'impôt sur les gains et les dividendes dans l'impôt sur le revenu, ce qui, en 2015, correspondait à 43 billions de réaux en 2015.

Avec ces mesures on aurait pu éviter des coupes drastiques de la dépense sociale. Finalement, le gouvernement et plusieurs membres du congrès n'ont pas analysé les effets de ces mesures et n'ont pas permis non plus la participation sociale adéquate, en faisant pression pour que l'amendement soit voté rapidement et en rendant impossible la réalisation d'Audiences publiques qui avaient été déjà approuvées.

La Commission interaméricaine des droits humains (CIDH) [13] considérant tous ces éléments présentés en audience publique a mis en demeure le gouvernement brésilien de respecter les principes de progressivité et de non régression sociale dans l'application des droits humains, en conformité avec le protocole de San Salvador, ratifié par le Brésil en 1996. Selon ce document, les pays signataires n'ont pas le droit d'adopter sans justification adéquate des mesures politiques et légales, susceptibles de porter atteinte aux droits économiques, sociaux et culturels dont jouit déjà la population.

Protection du secteur financier

L'évaluation [14] réalisée par l'Inesc du budget du Brésil pour 2017 fait déjà apparaître les premiers indices de non-respect tant des orientations de l'ONU que de celles de la CIDH, ce qui constitue une attaque aux droits sociaux des Brésiliennes et des Brésiliens en conséquence de l'austérité imposée par l'EC 95. Entre 2016 et 2017, les ressources publiques destinées à des frais financiers ont augmenté de 17,20%. En revanche les dépenses primaires ont accusé une réduction de 14,2% de sa part du gâteau du budget de l'Union.

Les données budgétaires mettent en évidence que ce sont les postes et les programmes budgétaires affectés aux populations à plus haut risque qui perdront le plus. À titre d'exemple c'est le poste « Droits de la citoyenneté » qui a souffert de la plus grande baisse budgétaire. Précisément, ce poste est passé de 2,4 billions de réaux en 2016 à 1,6 billions de réaux en 2017, soit une coupe de 47%. À l'intérieur de ce poste, le programme le plus affecté a été celui des « Politiques en faveur des femmes : lutte contre la violence et autonomie » qui a subi une réduction de 52%. Ce programme est celui qui garantit par exemple l'accueil des femmes confrontées à la violence. Cette ligne budgétaire s'est trouvé réduite de 5,5 millions de réaux en 2017. En revanche, alors qu'en 2016 381 billions de réaux avaient été consacrés aux paiements des intérêts de la dette interne et externe, en 2017, la prévision fait état de 557 billions de réaux, soit une augmentation de 46%.

Ainsi, tandis que le pourcentage des dépenses financières a crû entre 2016 et 2017, les dépenses primaires ont quant à elles diminué, ce que confirme que la logique de l'EC 95 est de garantir des ressources de plus en plus sûres pour le secteur financier et de plus en plus limitées pour les droits humains. Cela met à mal les principes de non-régression sociale, de non-discrimination et d'utilisation maximale des ressources disponibles pour la mise en œuvre progressive des droits humains.

– Dial – Diffusion de l'information sur l'Amérique latine – D 3411.
– Traduction de Françoise Couëdel pour Dial.
– Source (espagnol) : ALAI, 30 mars 2017. L'article, traduit du portugais (Brésil) par Latindadd et ALAI a d'abord été publié dans l'édition de mars (n°522) de la revue *América Latina en Movimiento* : « Stop aux paradis fiscaux ! », une coédition avec la campagne « *Paguen lo Justo* » [Qu'ils paient ce qui est juste].

En cas de reproduction, mentionner au moins l'autrice, la traductrice, la source française (Dial - www.dial-infos.org) et l'adresse internet de l'article.

Notes

[1] Grazielle David est assesseure politique de l'Institut d'études socio-économiques (Inesc), diplômée en économie de la santé et spécialiste de droit sanitaire et de bioéthique.

[2] FMI, « Expansionary Austerity : New International Evidence », IMF Working Paper, 2011. http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11158.pdf.

[3] Rencontre d'automne du FMI, octobre 2016. Voir :

http://exame.abril.com.br/economia/gerente-do-fmi-defende-pec-do-teto-do-gasto-publico/.

[4] Le texte intégral de l'amendement constitutionnel n° 95/16 est accessible en ligne : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm.

[5] IBGE. http://www.ibge.gov.br/home/.

[6] On parle en économie d'excédent primaire pour désigner une situation budgétaire excédentaire hors paiements des intérêts de la dette – note DIAL.

[7] Projet Santé demain de la Fondation Oswaldo Cruz (Fiocruz). https://saudeamanha.fiocruz.br/.

[8] Conseil national de santé et Conseil des secrétariats municipaux de santé. http://www.conass.org.br/nota-conjunta-conass-e-conasems-sobre-a-pec-241/.

[9] http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006&LangID=E.

[10] ONU. « Rapport sur les mesures d'austérité et les droits économiques et sociaux » (en anglais), 2016. http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82_en.pdf.

[11] « Empresas brasileiras sonegam quase um terço dos impostos », *Estadão*, 17 janvier 2017. http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,evasao-fiscal-no-brasil-chega-a-27-do-total-arrecadado,70001631710.

[12] Sergio Wulff Gobetti, Rodrigo Octávio Orair, « Progressividade Tributária : a agenda esquecida », 2015, 56 p. http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/premios/premios-1/premios-2015/xx-premio-tesouro-nacional-2015-pagina-principal/monografias-premiadas-xx-premio-tesouro-nacional-2015/tema-3-sergio-gobetti-e-rodrigo-orair.

[13] Communiqué faisant suite à la 159e Session de la CIDH. http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2016/183A.asp.

[14] INESC. « A EC 95 en la real. 2017 » (dans le prologue).