

# De l'expansion à l'austérité : les défis et les risques posés par le virage radical de la politique budgétaire brésilienne

Rodrigo Octávio Orair, Institut de recherche économique appliquée (Ipea) et Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG) ; Sergio Wulff Gobetti (Ipea)

**Après la grande crise financière de 2007-2008**, il s'avère particulièrement intéressant de se pencher sur le cas du Brésil pour y étudier les interactions entre la politique budgétaire et les cycles économiques. Le Brésil se distingue en effet pour avoir figuré parmi les rares pays qui sont parvenus à relativement bien surmonter les phases les plus critiques de la crise en maintenant son dynamisme sur la période 2007-2010, mais aussi pour avoir vu sa situation économique et budgétaire se dégrader rapidement pendant le ralentissement économique de 2011-2014 puis pendant la récession qui en a découlé en 2015-2016. Il suffit d'observer la courbe descendante de la croissance du produit intérieur brut (PIB) du pays pour constater l'ampleur de la chute : entre 2007-2010 (où le Brésil s'est rapproché des trois pays les mieux placés en matière de performances économiques à l'échelle mondiale) et 2011-2014 (où le Brésil figurait dans le dernier tiers du tableau), le PIB a été divisé par deux, passant de 4,6 à 2,3 pour cent, pour même atteindre un taux négatif de -7,2 pour cent en 2015-2016, plongeant ainsi le pays dans la pire récession de son histoire.

Comment expliquer le contraste ainsi observé entre les extraordinaires résultats enregistrés et la gravité de la dégradation qui s'en est suivie ? S'il s'agit d'un phénomène pour le moins complexe, le *Working Paper* intitulé *Brazilian Fiscal Policy in Perspective: From Expansion to Austerity* (Orair et Gobetti 2017) s'articule autour d'une hypothèse centrale : les inflexions dans la composition et l'orientation de la politique budgétaire sont fondamentales pour comprendre les résultats récoltés par l'économie brésilienne.

Cette étude se concentre sur une période récente composée de trois sous-périodes. La première sous-période se caractérise par une expansion budgétaire (2005-2010), par la décision de destiner principalement les ressources budgétaires à des investissements publics et à des transferts de redistribution et par d'extraordinaires performances économiques. Pendant la seconde sous-période examinée (2011-2014), les subventions ont joué un rôle fondamental dans l'expansion budgétaire, tout comme les réductions d'impôts du côté des recettes. Toutefois, ce nouveau bouquet de politiques budgétaires n'est pas parvenu à empêcher un nouveau ralentissement économique.

La troisième sous-période se caractérise par un virage radical en matière de politique budgétaire, désormais fondée sur l'hypothèse de l'austérité comme source d'expansion ; elle enregistre par ailleurs la pire récession de toute l'histoire du pays. Cette transition vers l'austérité a commencé avec l'ajustement budgétaire de 2015, conjuguée l'année suivante à l'espoir de récupérer la confiance des investisseurs et de relancer la croissance économique grâce à de nouvelles réformes structurelles libérales.

Le programme de réformes structurelles est associé à une série de changements législatifs et constitutionnels difficiles à inverser qui visent implicitement à pérenniser l'austérité budgétaire. L'objectif du « nouveau régime fiscal » fixé en 2016 par un amendement constitutionnel visant à geler les plafonds de dépenses publiques en termes réels pendant au moins dix ans en constitue le principal exemple.

La hausse de la dette publique et le contrôle des dépenses constituent incontestablement des questions complexes auxquelles le Brésil doit accorder toute son attention. La manifestation concrète de l'austérité budgétaire pourrait toutefois comporter des risques superflus, tout d'abord parce qu'il règne une grande incertitude autour de la capacité de l'austérité budgétaire à promouvoir à elle seule la croissance, comme l'a démontré le débat international. Dans le cas du Brésil, l'austérité budgétaire a été mise en œuvre pendant la pire récession de l'histoire du pays et a coïncidé avec une période de crise politique aiguë. Ce scénario conjugué un niveau élevé d'endettement des entreprises et des consommateurs à la perspective d'une



récession mondiale prolongée, deux facteurs qui entravent à leur tour la possibilité d'un rétablissement économique fondé sur la demande privée.

Compte tenu de la situation, il ne semble donc guère indiqué de favoriser l'adoption d'un régime fiscal limitant considérablement les politiques budgétaires par rapport à une consolidation budgétaire à moyen terme et à un soutien de la demande à court terme. Comme dans la plupart des autres pays, il s'avérerait plus raisonnable de permettre une véritable hausse des dépenses, d'instaurer des examens périodiques de la législation en matière de dépenses et d'accorder un traitement particulier aux investissements publics et à d'autres dépenses sociales.

Le succès du « nouveau régime fiscal » dépendra de l'adoption d'une série de réformes structurelles infléchissant la trajectoire des dépenses sociales et comportant donc une série de risques sociaux. Ces réformes ont commencé par modifier les dépenses minimales permises par la Constitution en matière de soins de santé et d'éducation et par lancer un ambitieux programme de réforme de la sécurité sociale. Ces révisions ne devraient pas s'arrêter là, compte tenu de l'objectif de geler les dépenses publiques dans un pays engagé dans une rapide transition démographique, qui exerce à son tour une certaine pression sur le montant des retraites.

Il existe donc un véritable risque pour que de telles réformes affaiblissent la consolidation récente de l'État-providence mis en place au Brésil. Cette consolidation s'est faite à travers la hausse systématique des dépenses sociales (à un rythme de 4,2 pour cent par an pendant les deux dernières décennies) et a permis, malgré ses inefficacités et ses distorsions, la mise en place d'une vaste palette de prestations et de services sociaux qui ont généré de considérables effets positifs sur le bien-être de la population, en particulier des plus vulnérables.

S'il est bien sûr déraisonnable de penser qu'il serait possible de maintenir indéfiniment un même niveau d'expansion puisse, il ne s'avère pas pour autant nécessaire de soudainement limiter l'expansion des dépenses au taux d'inflation. Il existe de nombreuses solutions alternatives permettant d'exercer un contrôle progressif sur l'évolution des dépenses et de laisser ainsi le temps au gouvernement de promouvoir de plus vastes débats et évaluations autour de la structure du budget. En l'état, le nouveau régime fiscal s'oriente vers une rupture avec l'État-providence au lieu de chercher à lui conférer une pérennité budgétaire.

*Référence :*

Orair, R., et S. Gobetti. 2017. "Brazilian Fiscal Policy in Perspective: From Expansion to Austerity." Working Paper No. 160. Brasília : Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive.