

■ CHILI

Sans justice fiscale il n'y a pas de développement durable



Le Chili présente une des plus grandes inégalités en matière de distribution des revenus au niveau mondial et dépend, de plus, de l'exportation de matières premières, ce qui laisse le pays livré à la merci des fluctuations des marchés internationaux. Cependant, la seule stratégie de développement du Gouvernement est celle de faciliter les conditions pour l'expansion du capital et de l'investissement pour l'exploitation des ressources naturelles y compris les incitations fiscales pour les sociétés minières privées, dans un système fiscal régressif. Un modèle permettant une distribution de la richesse plus équitable exige, avant tout, une profonde modification de ce système fiscal injuste.

Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA)

Hugo Fazio

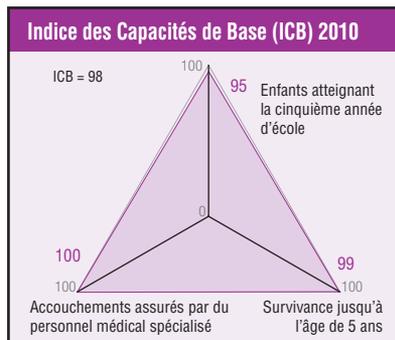
L'économie du Chili a été frappée par des distorsions de toutes sortes, en partie parce que les capitaux financiers sont autorisés à circuler librement. L'entrée ou la sortie des capitaux a de fortes répercussions sur l'activité économique, la balance des paiements et les budgets qui, sous cette modalité de gestion, sont déterminés par les va-et-vient du marché et non pas par les stratégies et les politiques de développement. Cependant, pendant ces dernières années, le secteur financier du Chili a été moins attrayant pour les investisseurs étrangers que celui d'autres pays de la région du fait de la réduction des taux d'intérêts et de la rentabilité.

Le pays n'a pas de politique de financement pour le développement proprement dite ; il a plutôt une série de mesures visant à atteindre des objectifs spécifiques, tels que le paiement des bénéfices de la sécurité sociale, mais cela reste toujours insuffisant.

Le Chili est l'un des 20 pays ayant la plus grande inégalité dans la distribution des revenus. Il existe un chômage structurel et les petites entreprises souffrent les conséquences de l'ouverture de l'économie, aggravée pendant les dernières années par une augmentation de la valeur de la monnaie pour le commerce extérieur. Les taux de pauvreté sont bien plus élevés que ceux signalés par les statistiques officielles ; cela peut se vérifier dans des travaux publiés par le ministre de l'Économie actuel, Felipe Larraín¹. Par conséquent, il est nécessaire d'avoir une stratégie de développement économique et social effective, avec un financement adéquat.

Haute dépendance des marchés

Avant tout, le Chili est un pays exportateur de matières premières. Suivant les chiffres des plus grandes entreprises d'exportation de 2009, on peut vérifier une fois de plus que les ventes à l'étranger concernent notamment des matières premières ou des produits à faible valeur ajoutée. Bien que les destinations des exportations augmentent ainsi que les entreprises dédiées à cette activité, les produits sont essentiellement les mêmes, augmentant ou



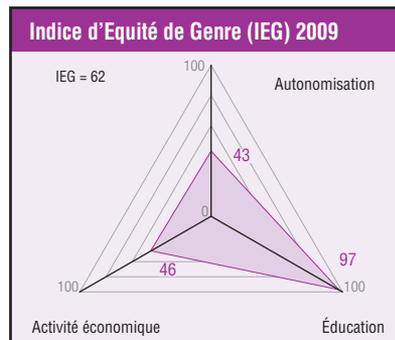
diminuant leur degré de participation suivant la variation des prix des marchés internationaux. Le Chili a signé de nombreux accords commerciaux mais cela n'a pas changé cette réalité. En 2009 les exportations du secteur minier ont représenté 58,1 %, le cuivre représentant 52,4 % du total. Il s'agit d'une structure clairement déformée qu'il est nécessaire de modifier².

Il est donc évident que le Gouvernement devra se pencher sur le cuivre pour obtenir des ressources pour le développement. Pour ce faire, il s'avère nécessaire d'appliquer des politiques dont la priorité est l'intérêt national. Depuis 2006, avec la seule exception de l'année 2009, le prix du cuivre sur les marchés internationaux a été extrêmement favorable et on espère que cette tendance continuera en 2010.

Les incitations fiscales

Qui sont les récepteurs directs de ces énormes revenus ? Bien entendu, les sociétés d'exportation, notamment privées et étrangères, qui contrôlent plus de 70 % de l'extraction du cuivre. Le reste est fourni par l'entreprise d'État, Codelco. Les prix élevés de ce métal ces dernières années représentent de gros bénéfices pour ces consortiums privés.

Cependant, bien que ces sociétés exploitent des gisements appartenant aux chiliens, l'impôt sur les revenus qu'elles paient est extrêmement réduit, 4 % environ, chiffre établi d'un commun accord avec les consortiums privés. De plus, pendant des années, l'invariabilité des taxes a été accordée, ce qui signifie que le Gouvernement a renoncé à ses droits souverains.



En mai 2010, le Gouvernement australien a annoncé la prochaine entrée en vigueur d'un impôt de 40 % sur les bénéfices pour les entreprises exploitant des ressources naturelles en Australie. Marius Kloppers, directeur exécutif de BHP Billiton – la société qui exploite le plus grand gisement de cuivre mondial au Chili – a dit que si cette mesure était mise en place, le taux effectif sur les bénéfices de ses opérations en Australie augmenterait de 43 % à près de 57 % en 2013. Ce taux est trois fois plus élevé que celui appliqué au Chili³.

Une fois de plus, il semble urgent de réussir à ce que la rentabilité excessive obtenue par les consortiums cuprifères privés reste dans le pays. Ce critère a été utilisé pour estimer le paiement net aux transnationales américaines lors de la nationalisation du cuivre pendant le gouvernement de l'Unité Populaire, connu comme « doctrine Allende » Une mesure de ce genre rapporterait d'énormes ressources pour le pays.

L'utilisation des ressources

Le prix élevé du cuivre sur les marchés internationaux signifie, en même temps, une augmentation des revenus fiscaux du secteur⁴ et l'affectation de ces ressources en dit long sur la situation du pays. Les fonds perçus jusqu'au niveau estimé du cours du cuivre, calculé à partir de son prix moyen d'ici dix ans, sont destinés aux dépenses publiques. Les taxes sur les revenus ayant dépassé ce niveau ont donné naissance à un excédent fiscal placé en actifs financiers à l'étranger. Pendant l'administration de Michelle Bachelet ces fonds ont dépassé USD 20 milliards et ont été utilisés exclusivement en 2009

1 Felipe Larraín, "Cuatro millones de pobres. Actualizando la línea de pobreza." Disponible sur : <www.fundacionpobreza.cl/biblioteca-archivos/cuatro_millones_de_pobres.pdf>.

2 Banque centrale, "Boletín mensual, abril de 2010". Disponible sur : <www.bcentral.cl/publicaciones/estadisticas/informacion-integrada/pdf/bm042010.pdf>.

3 El Mercurio, citation du The Financial Times, 03 mai 2010.

4 Direction des Budgets.

pour financer le déficit fiscal. Ce déficit est dû, d'une part, à l'augmentation des dépenses publiques visant à contrecarrer la récession qui a atteint l'économie du Chili vers mi-2008, et d'autre part, à la diminution des revenus suite à la chute des niveaux de l'activité économique⁵.

En mars 2010, les fonds souverains du pays placés à l'étranger atteignaient USD 14,5 milliards. De ce total, USD 3,4 milliards étaient spécifiquement destinés au Fonds de réserve pour les retraites. Le reste, c'est-à-dire USD 11,1 milliards, étaient placés dans le Fonds de stabilisation économique et social (FEES selon son sigle en espagnol) prêts à être utilisés. Le Chili a été frappé par un tremblement de terre et par un raz de marée vers la fin du mois de février et dès lors le pays fait face à une grave situation d'urgence mais, jusqu'à présent, les fonds n'ont pas été utilisés bien qu'ils dépassent USD 8,4 milliards (pour quatre ans) somme estimée par le Gouvernement pour réparer les dommages provoqués par le séisme. Si l'on prend comme référence le calcul officiel des nécessités publiques, les ressources existantes dans le FEES seraient suffisantes⁶.

Cette conclusion est encore plus évidente si l'on considère que les ressources ont été cumulées en ligne, grâce à la Loi Réserve de Cuivre, (bien que 10 % des ventes réalisées par Codelco sont destinées à l'achat d'armements) et au surplus que le prix élevé du cuivre a généré, supérieur au niveau des dépenses allouées dans la loi du budget annuel⁷. Si le cours du cuivre se maintient à un niveau élevé, ceci produira des revenus de plusieurs milliards de dollars n'ayant pas été pris en compte lors de l'élaboration du budget 2010.

Un système fiscal régressif

Quel est le chemin choisi par le Gouvernement de Sebastián Piñera ? On a encouragé un paiement « volontaire » sur les taxes réduites payées par les sociétés cuprifères déjà favorisées par le mécanisme d'invariabilité fiscale pendant deux ans, suivant leur résultat opérationnel. Ce plan octroie un prix aux entreprises qui y ont adhéré en prolongeant l'invariabilité jusqu'à l'année 2025 ce qui signifie prolonger dans le temps la violation de la souveraineté.

Bien entendu, de cette manière on ne finance pas le développement : au contraire, on ne fait que continuer le pillage des ressources naturelles étant donné que les entreprises étrangères envoient dans leurs pays un pourcentage élevé de leurs bénéfices.

À son tour, le groupe économique national impliqué dans le secteur minier cuprifère (Luksic) utilise une partie de ses revenus extras pour se développer au niveau international⁸.

C'est pour cette raison que le Chili a besoin de réformer profondément son système fiscal régressif basé notamment sur des impôts indirects qui, comme dans le cas de la TVA (la principale source des revenus fiscaux), sont payés de manière indistincte par toute la population. Dans le but de créer des conditions appropriées pour financer une politique nationale de développement, cette réforme devrait viser à retenir dans le pays les bénéfices excessifs des grandes entreprises cuprifères (mettant fin à l'invariabilité fiscale) et à réorganiser la fiscalité des actionnaires des grandes entreprises de sorte à éviter les évasions indirectes permises par le système sous forme de crédits accordés lors du paiement d'impôts sur les bénéfices et de réductions sur les impôts personnels.

La dimension du problème et la réponse du Gouvernement

Les chiffres de la balance des paiements montrent l'ampleur des ressources envoyées chaque année à l'étranger. Depuis 2004, USD 93,9 milliards ont été envoyés à l'étranger au titre de bénéfices des Investissements directs étrangers (IDE). Naturellement, les montants annuels sont variables en fonction des prix du marché international pour les matières premières exportées. Ces montants ont atteint des niveaux sans précédents pendant 2006 et 2007 lorsque le cours du cuivre a augmenté considérablement. En 2007, le montant envoyé à l'étranger a atteint un chiffre record de USD 23 milliards. Tout cela montre que le Chili a le potentiel pour financer une politique nationale de développement, pourvu qu'elle soit étroitement liée à des politiques sociales adéquates capables de produire des transformations de fond.

Cependant, Sebastián Piñera a donné une orientation différente à son Gouvernement. Laurence Golborne, ministre des Mines, a manifesté que le principal souci de l'administration est d'augmenter l'investissement dans le secteur, même si cela signifie affaiblir les contrôles sur les conditions d'exploitation des ressources et conserver les taxes à un niveau faible. « Nous faisons face, dit-il, à un enjeu gigantesque. Le plan d'investissements pour l'activité minière est de USD 45 milliards. Aujourd'hui, la production de cuivre a atteint 5,4

TABLEAU 1. Prix du cuivre raffiné à la Bourse des Métaux de Londres – 2005-2010 (En dollars la livre)

Année	Prix
2005	1,669
2006	3,049
2007	3,229
2008	3,155
2009	2,336
2010	3,600

Source : Bloomberg.

TABLEAU 2. Bénéfice IDE, 2004-2009 (En millions de dollars)

Année	Montant
2004	8,231
2005	11,416
2006	19,913
2007	22,832
2008	17,419
2009	14,088
2004-2009	93,900

Source : Banque centrale, balance des paiements

millions de tonnes et en 2020 nous allons produire 7,5 millions de tonnes. C'est-à-dire une augmentation de la production de 50 %⁹. Le problème c'est que si le cadre légal ne change pas, cela ne signifierait qu'une augmentation du pillage à une plus grande échelle des ressources nationales de la part du secteur privé.

Le ministre Golborne ne prévoit pas la même croissance de l'investissement dans le secteur minier provenant de la société minière de l'État. D'après le Gouvernement, face à l'alternative de la capitalisation d'une partie des excédents de Codelco pour financer ses plans d'investissement, la première priorité est la reconstruction et cette société peut obtenir des ressources soit par la voie de l'endettement, soit par la vente d'actifs superflus. Le Chili a besoin d'une politique nationale du cuivre, notamment à travers Codelco, qui doit assumer son rôle central dans une stratégie nationale de développement adéquate. ■

5 Ibid.

6 Ibid.

7 Loi Réserve de Cuivre et direction des budgets.

8 Voir : Hugo Fazio, "La crisis mundial modifica el mapa de la extrema riqueza", Cenda 2010.

9 La Tercera, 8 mai 2010.