

Brésil

La réforme des retraites du gouvernement Lula : entre logique financière et droits sociaux

Jorge Ruben Biton TAPLA *

Au début du gouvernement Lula le débat public s'est polarisé autour de deux questions centrales : la conduite de la politique macroéconomique et les réformes de structure annoncées, en particulier celles qui concernent le système de protection sociale (*Previdência social*)¹.

Du point de vue de la politique macroéconomique, les orientations du ministère de l'Économie et la Banque Centrale ont énoncé comme priorités le contrôle de l'inflation et la diminution graduelle des taux d'intérêt, qui malgré des réductions récentes restent à des niveaux très élevés. Même si le « risque Brésil » connaît son niveau le plus bas depuis cinq ans, la situation sociale demeure critique parce que le chômage atteint des records et que les perspectives d'investissements productifs sont incertaines. Quant à la sécurité sociale, sa réforme est abordée selon une logique qui vise sa viabilité financière à long terme et remet en cause la garantie des droits acquis.

Quoi qu'il en soit, la stratégie du Parti des travailleurs (PT) apparaît comme le mélange, d'une part, d'une politique économique « prudente » fondée sur un diagnostic qui fait de l'héritage de l'époque Cardoso une obligation d'agir pour prévenir le risque d'une grave crise économique et, de l'autre, d'une défense intransigeante des réformes structurelles (sécurité sociale, question syndicale, système contributif) comme condition de succès d'un nouveau modèle économique.

Pour ce qui est des retraites, l'administration Lula met en garde contre la gravité du déficit de la sécurité sociale et son poids dans le déficit des finances publiques. Pour ces raisons, dès le début, le gouvernement s'est donné comme priorité de réformer la sécurité sociale sous peine de compromettre tout effort dans le domaine fiscal et d'entraver les efforts de reprise de la croissance économique.

Selon le diagnostic de la gestion de Cardoso, le problème crucial du système

* Professeur à l'Université de Campinas, Institut d'économie, Brésil, directeur-adjoint du Centre

1.

BRESIL

de sécurité sociale brésilien est localisé – et le PT en convient – dans le secteur public, dans son hétérogénéité et principalement, dans l'existence de régimes spéciaux de retraites dont les bénéficiaires perçoivent des pensions élevées. Ces dernières compromettent l'équilibre financier du système des pensions et portent atteinte au principe d'équité sociale. Les résistances politiques, qui étaient prévisibles, sont les plus fortes parmi les agents de la fonction publique, affiliés dans leur majorité à la Centrale unique des travailleurs (CUT), liée historiquement au PT, ainsi que parmi les magistrats, les militaires et les membres du Congrès.

Cet article présente les principales caractéristiques des propositions de réforme du système de retraites faite par le gouvernement Lula, avec, en toile de fond, les modifications déjà approuvées par le gouvernement Cardoso. En même temps, il reprend de manière succincte les principaux arguments du débat ainsi que les points du projet de réforme qui ont suscité le plus de discussions.

Le principal argument développé ici est que la réforme du système de retraite dans le secteur public proposée par le gouvernement Lula, reprend quelques-unes des mesures qui n'avaient pu voir le jour sous le gouvernement Cardoso. Cette réforme introduit par ailleurs des innovations tendant à réduire les pensions dans les services publics, tout en augmentant le montant des cotisations des retraites par le biais d'une élévation du taux des prélèvements.

Contrairement à la précédente réforme, celle du Parti des travailleurs prétend accélérer la création d'un système de retraite complémentaire par capitalisation. Pour ce faire, elle instaure un pla-

fond unique pour les retraites et crée un nouveau système comprenant une protection de base, universelle, et une seconde, complémentaire et facultative.

Caractéristiques du système de sécurité sociale brésilien

Selon les analyses classiques de Esping-Andersen et Tittmus & Ascoli, le système de protection sociale brésilien est « corporatiste-conservateur » ou encore de type bismarckien (Schludi, 2001). Ses principales caractéristiques sont d'opérer avec des prestations définies, dont les principales sources de financement sont les contributions sociales des employeurs et des salariés, selon le principe de l'assurance sociale.

Le système de protection sociale brésilien est un système corporatif, stratifié, gérant différents types de prestations, avec de fortes inégalités en termes de qualité et de montants des allocations.

C'est le cas du système de retraites où les différents systèmes d'allocations reposent sur une logique de stratification des emplois. Les principaux contrastes sont entre les régimes de prévoyance des travailleurs des entreprises privées et des fonctionnaires, en termes de montant des retraites et de l'âge minimum pour y prétendre.

Le système des retraites brésilien repose sur une cotisation obligatoire pour tous les travailleurs, salariés et indépendants. Il comporte deux types de régime :

- le régime général des retraites sociales (*Regime Geral de Previdência Social*) qui concerne tous les travailleurs du secteur privé, y compris ceux de l'agriculture, et qui est géré par l'Institut national de sécurité sociale (INSS, Instituto Nacional do Seguro Social) ;

- le régime juridique unique (*Regime Jurídico Único*) qui comprend les régimes des retraites et pensions des fonctionnaires fédéraux des trois pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire). Les Etats et les municipalités possèdent des régimes de retraites propres et différents. Ces derniers ne sont pas soumis aux règles du régime géré par l'INSS.

Les cotisations des agents des services publics sont calculées selon une assiette variable en fonction du salaire ; leur plafond est calculé sur la base de dix salaires minimum à un taux de 11 %.

Dans les régimes des pensions des services publics, l'assuré doit satisfaire aux mêmes règles que pour accéder aux dispositions du régime général. En outre, l'âge minimum de la retraite est de 53 ans pour les hommes et de 48 ans pour les femmes dans le cas des pensions calculées sur la base de la durée de cotisation. Néanmoins, le mode de calcul est différent. Il permet à l'assuré du service public de percevoir une somme équivalant à l'intégralité de son dernier salaire, s'il a travaillé au moins 10 ans dans le service public et 5 ans dans son dernier poste de travail. Les cotisations, dans ce cas, varient de 6 % à 25 % du salaire et dépendent des dispositions propres à chaque régime. Dans le cas des agents fédéraux des trois pouvoirs, la cotisation est de 11 % du salaire. Les militaires jouissent de règles différentes et de quelques avantages spécifiques.

Le calcul des retraites dans le régime général de sécurité sociale peut s'effectuer selon deux critères au choix : la durée de cotisation ou l'âge de départ.

Dans le cas de la retraite par âge, l'assuré doit avoir plus de 65 ans pour les hommes et plus de 60 ans pour les femmes et avoir cotisé pendant plus de 180

mois. Dans l'agriculture, l'exigence d'âge minimum est réduite de 5 ans pour les deux sexes, soit 60 ans pour les hommes et 55 pour les femmes.

Depuis juillet 1994, le calcul des montants se fait sur la moyenne des 48 meilleurs mois de cotisation et applique un pourcentage de 70 % auquel s'ajoute 1 % par année de cotisation jusqu'à concurrence de 100 %.

Dans le cas des pensions calculées au prorata de la durée de cotisation, une période de 35 ans est exigée et les pensions sont calculées selon un taux de remplacement, mis en place en novembre 1999, pour une période transitoire de 60 mois.

Comme on va le voir, la réforme du gouvernement Lula se propose de modifier un certain nombre de ces dispositifs.

La réforme de la sécurité sociale du gouvernement F. Henrique Cardoso

A partir de 1995, le gouvernement Cardoso a lancé une discussion sur la nécessité de réformer le système des retraites et pensions à cause de l'existence de déficits croissants et de leur incidence sur l'évolution du déficit budgétaire du pays.

Selon ce gouvernement, la réforme du système des retraites et pensions aurait été une condition indispensable à l'équilibre budgétaire. En définitive, la hausse du ratio entre bénéficiaires et cotisants, l'allongement de la durée de versement des pensions, le tout combiné à d'autres facteurs (économiques, institutionnels et de gestion) auraient sapé l'assise financière du système des retraites.

Une telle stratégie de réforme équivalait à une révision des dispositions de la Constitution fédérale de 1988.

Il faut rappeler que cette Constitution, promulguée dans la phase d'essor du processus de démocratisation du Brésil,

BRESIL

poursuit un objectif d'universalisation des droits sociaux. Ainsi, elle instaure les principes fondamentaux suivants : uniformisation et distribution égale des pensions et des services entre populations des villes et des campagnes, incompressibilité en valeur des montants versés, qui atteignent pratiquement le niveau du salaire minimum.

Outre des pensions proches du niveau du salaire minimum, les travailleurs ruraux peuvent bénéficier d'une retraite plus longue étant donné qu'ils jouissent du droit de partir en retraite cinq ans plus tôt que les travailleurs des autres secteurs. De plus, le congé maternité est porté à 120 jours et un congé de paternité a été instauré. Grâce à ces nouvelles dispositions, les hommes ont acquis un droit à pension à la suite du décès du conjoint ou en cas d'invalidité. Finalement, une retraite proportionnelle a été créée pour les femmes et le bénéfice des prestations a été étendu à tous les cotisants du système, à l'exception de l'allocation familiale qui ne s'applique ni aux gens de maison ni à l'assuré divorcé.

L'administration Cardoso a approuvé une réforme limitée du système des retraites sous la forme de l'amendement constitutionnel n° 20 de décembre 1998. Cet amendement modifie les dispositions du régime général des retraites sociales ainsi que celles du régime public. La réforme a été plus profonde pour le régime général des retraites sociales, qui s'applique aux travailleurs du secteur privé y compris ceux de l'agriculture, que pour le régime du système public.

Une des principales modifications introduites par cet amendement à travers son article 1^{er} qui porte sur l'article 201 de la Constitution fédérale de 1988, a consisté à substituer à la retraite fondée

sur la période d'activité une retraite basée sur la durée de cotisation. Le gouvernement a instauré des règles plus restrictives en matière de choix ainsi qu'un taux de remplacement rendant ainsi plus difficile l'accès à une retraite anticipée.

En plus d'une durée de cotisation fixée à 35 ans pour les hommes et 30 ans pour les femmes, la retraite par âge est fixée, dans le secteur urbain, à 65 ans pour les hommes et 60 pour les femmes, et dans les zones rurales respectivement à 60 et 55 ans.

Par ailleurs, la retraite proportionnelle disparaît (après 30 ans d'activité pour les hommes et 25 ans pour les femmes), tout en respectant les règles applicables à la période de transition (Beltrão, 2002).

Le gouvernement est parvenu à faire retirer de la Constitution la règle de calcul des pensions, ce qui a permis, *via* la loi n° 9 876 de novembre 1999, d'adopter un nouveau mode de calcul.

D'après celui-ci, sont prises en compte la durée d'activité (le temps de cotisation) et l'espérance de vie de l'assuré à son départ en retraite (le temps pendant lequel il percevra une pension). Cette nouvelle formule est plus rigoureuse en ce qu'elle fait dépendre le montant des pensions de celui des droits accumulés par chaque individu et qu'elle prend en compte l'espérance de vie des assurés au moment de leur retraite.

Le gouvernement Cardoso a affronté d'énormes difficultés, y compris dans sa propre base parlementaire, avec ses propositions de modification des différents aspects du système des retraites publiques. Face à la résistance de groupes de fonctionnaires, de membres du monde judiciaire et de militaires, le gouvernement Cardoso a décidé de freiner son élan réformateur.

Les principaux échecs de son projet de réforme ont concerné l'exemption de cotisations des agents retraités, le rejet d'un plafonnement des retraites du service public et le maintien de régimes spéciaux pour quelques catégories de fonctionnaires fédéraux (magistrats, militaires, parlementaires).

Si l'on tente d'évaluer la réforme des retraites mise en œuvre par le gouvernement Cardoso, on peut dire qu'elle a réussi pour ce qui est du régime général mais qu'elle est restée limitée en ce qui concerne le secteur public. Ce n'est donc pas par hasard que l'agenda de réforme du gouvernement Lula concerne presque exclusivement le régime des retraites publiques. Ces réformes qui n'ont pas abouti en 1998 réapparaissent comme un des points centraux de la stratégie gouvernementale du Parti des travailleurs.

Mais, comme on va le voir, la proposition du PT comporte des innovations qui donnent à la réforme une ampleur supérieure à celle du gouvernement précédent, et qui, de ce fait, sont loin d'être consensuelles.

La proposition de réforme des retraites du gouvernement Lula

La proposition de réforme du système de retraites du gouvernement Lula est justifiée par ses promoteurs par l'urgente nécessité de renverser la « tendance à l'aggravation du déficit du système de retraites » et de le faire évoluer vers une plus grande égalité sociale.

Elle implique un recul de l'âge minimum d'accès à la retraite pour les agents de la fonction publique (hommes et femmes) de façon à éviter les retraites anticipées.

Le projet instaure un plafond unique de retraites des secteurs privé et public

(INSS et RJU) en fixant un même niveau aux pensions dans la fonction publique et dans le secteur privé. Une fois l'amendement promulgué, le plafond pour les nouveaux agents de la fonction publique et pour les assurés de l'INSS passera à 2 400 reais .

En pratique, cela signifie que les agents de la fonction publique relevant du régime juridique unique (RJU) qui jusque-là pouvaient partir en retraite avec un niveau équivalent à leur dernier salaire voient le montant de leur pension diminuer. En revanche, les salariés du régime général dont la retraite ne pouvait pas excéder 1 561 reais (montant fixé par le gouvernement Cardoso) voient leur plafond s'élever à 2 400 reais.

En même temps, est fixé un plafond des retraites dans les services publics. Le critère retenu, sur le plan fédéral, est le salaire de ministre du Tribunal fédéral suprême, et dans les Etats et les communes, les salaires des gouverneurs et des préfets, cette règle s'appliquant à la fois aux agents en activité, aux retraités et aux personnes touchant des pensions de réversion.

Le principe d'un nouveau système de calcul des retraites et d'un prélèvement pour les agents retraités a également été retenu.

Le gouvernement retire aux futurs ou actuels agents publics la possibilité de partir en retraite avec un niveau de revenu équivalent à leur dernier salaire, tout en fixant un plafond calculé sur la base des cotisations accumulées tout au long de la vie du salarié. Le nouveau calcul des retraites prendra en considération la moyenne des cotisations et non plus le temps travaillé dans le secteur privé ou dans le secteur public régi par les dispositions de la *Consolidação das Leis Trabalhistas* qui donnait droit à une retraite

BRESIL

intégrale. C'est également une manière, pour le gouvernement, d'en terminer avec la retraite proportionnelle des agents de la fonction publique dont le calcul incluait jusque-là le temps de travail dans le secteur privé.

Les retraités devront, quant à eux, cotiser, à hauteur de 11 %, sur la base de la part de leur revenu excédant le montant non imposable (1 058 reals). Il est à noter que les travailleurs retraités du secteur privé sont exemptés d'une telle contribution.

La suppression de l'indexation des pensions de retraites sur les salaires constitue une autre modification d'une extrême importance.

Le niveau des retraites du secteur public subira une réduction de 30 %, s'élevant désormais à 70 % du niveau des retraites calculé sur la base de la moyenne des cotisations versées tout au long de la vie active. Cette disposition s'applique aussi aux salariés dont les revenus sont inférieurs au minimum exigé.

Outre les 35 ans de cotisations pour les hommes et 30 ans pour les femmes, un âge minimum – respectivement de 55 ans au lieu de 48 et 60 ans au lieu de 53 – est désormais exigé. L'argument gouvernemental est que, du fait de l'augmentation de l'espérance de vie, l'âge minimum requis jusque-là ne se justifie plus.

Selon les nouvelles dispositions, la sortie anticipée du marché du travail entraînera une diminution du montant des pensions de 5 % par année manquante. En dissuadant ainsi de prendre une « retraite précoce », le système incite à l'allongement de la durée de cotisation.

En fixant le plafond à 2 400 reals, le gouvernement incite fortement au développement de fonds de pension complémentaire privés puisque c'est la seule manière pour les salariés qui dépassent ce

plafond de maintenir leurs revenus. Face à ces dispositions favorables à sa croissance, le secteur des retraites privées complémentaires manifeste son enthousiasme pour la proposition gouvernementale.

Les syndicats et la réforme des retraites

La position des syndicats affiliés notamment à la Centrale unique des travailleurs a été assez critique vis-à-vis du projet de réforme de la prévoyance sociale. Les principales catégories de fonctionnaires ont marqué une forte opposition à la proposition du gouvernement. Une manifestation contre la réforme de la prévoyance sociale a même eu lieu le 11 juin dernier et a mobilisé environ 30 000 personnes et 26 parlementaires du Parti des travailleurs.

Du point de vue des propositions, la plus importante manifestation critique a été celle de la CUT, principale confédération de travailleurs, proche du PT, qui remettait en cause la manière dont la proposition de réforme avait été soumise ainsi qu'une partie de son contenu.

Selon la CUT, « la proposition de réforme de la prévoyance, envoyée au Congrès national par le président de la République est le fruit d'un débat restreint, car il n'y a pas eu de processus de négociation de cette proposition de réforme de la prévoyance avec les entités représentatives des travailleurs ». En outre, la proposition du gouvernement « possède d'innombrables aspects qui pénalisent les travailleurs du secteur public et privé ayant des bas salaires » (Document de la commission exécutive de la CUT, pour un amendement qui augmente les droits).

Dans cette logique, la CUT a demandé l'ouverture d'un processus de négocia-

tion effectif du gouvernement Lula avec les confédérations syndicales. Comme contribution au débat et possible ouverture à un dialogue avec le gouvernement, la CUT a présenté une liste de questions qui concernent les principaux points de la réforme de la prévoyance.

Les propositions défendues par la CUT remettent en question plusieurs points essentiels de la proposition défendue par le ministre de la Prévoyance, Ricardo Berzoini. La CUT défend le maintien du mode de calcul du montant des retraites et des pensions de réversion qui prend pour assiette la valeur intégrale du dernier salaire. Elle défend également l'augmentation du plafond des retraites de 2 400 à 4 800 reais pour les nouveaux fonctionnaires ayant intégré le service public après l'approbation de l'amendement. Au-delà de cette valeur, ils pourraient cotiser à un fonds de prévoyance complémentaire.

Pour ce qui est de l'introduction des régimes complémentaires par capitalisation, la CUT propose deux changements essentiels à la proposition du gouvernement. D'une part, elle demande qu'elle ne soit mise en œuvre que pour les travailleurs ayant intégré le système de prévoyance sociale après l'approbation de la réforme. De l'autre, elle souhaite que ces fonds de capitalisation soient publics et gérés de manière paritaire par l'Etat et les fonctionnaires.

La CUT a également réclamé le maintien des règles de transition adoptées par la réforme réalisée sous l'administration Cardoso, préservant les limites d'âge de 53 ans pour les hommes et de 48 ans pour les femmes, dans le cas des fonctionnaires engagés après l'approbation de l'amendement n°20 en décembre 1998. Elle exige la

préservation de l'indexation des allocations/prestations sur les salaires.

La CUT s'est opposée à la mise à contribution des travailleurs retraités et des personnes touchant des pensions de réversion, aussi bien dans le régime des fonctionnaires que dans le régime général de prévoyance sociale (INSS) ; elle a soutenu le maintien de régimes spéciaux de retraite pour ceux qui subissent une fatigue physique et mentale dans l'exercice de leur fonction, y compris pour les professeurs de l'enseignement primaire et secondaire, en prenant en compte respectivement 25 et 30 ans de service. Enfin, la centrale a refusé le changement de mode de calcul des retraites des travailleurs de l'INSS et demandé le retour à un mode de calcul basé sur le dernier salaire. Ce système pourrait ainsi assurer la protection des travailleurs aux plus faibles revenus.

Le gouvernement ne s'est pas rallié aux propositions de la CUT. Bien qu'il ait réaffirmé son intention de négocier avec les syndicats, José Dirceu, le ministre en charge de la présidence et l'homme fort du gouvernement, a déclaré que les « points essentiels de la proposition de réforme » n'étaient pas négociables.

La CUT et les syndicats de fonctionnaires ont présenté des suggestions d'amendement aux parlementaires, dans l'espoir d'avoir une influence sur le destin de la réforme. Les syndicats espéraient obtenir une ouverture des négociations pendant la discussion du projet au Congrès. En fin de compte, on a pu constater des signes croissants de divergences parmi les parlementaires au sein du Parti des travailleurs lui-même, divergences qui se sont manifestées dans une réunion des parlementaires du PT par l'approbation

BRESIL

de la proposition par 32 votes pour et 22 contre.

La stratégie Lula : alliances avec certains gouverneurs et négociations avec l'opposition

Le 27 janvier 2003, le ministre de la Sécurité sociale, Ricardo Berzoini, annonce l'intention du gouvernement Lula de présenter, fin mai, un projet de réforme des retraites. Selon l'évaluation du gouvernement, la réforme du système de retraites serait prioritaire parce que son déficit constituerait le principal facteur de déséquilibre des finances publiques. Considéré comme insupportable du point de vue financier et comme un facteur de désorganisation majeur des finances publiques, le système des retraites publiques devient l'objectif prioritaire de la stratégie politique.

Dans une logique de formation d'une coalition politique de soutien à cette réforme, le gouvernement tente de passer un accord avec vingt-sept gouverneurs d'Etats dont l'influence sur les députés de la Chambre ainsi que sur les sénateurs est importante. En outre, la réforme des retraites publiques affecte directement les Etats et les communes qui rencontrent des difficultés croissantes pour équilibrer leurs propres systèmes de retraites.

Ainsi, c'est le Président Lula en personne qui assume la tâche de négocier les points de la réforme avec les gouverneurs. En résumé, le soutien des gouverneurs est acquis sur trois points : le recouvrement de cotisations auprès des retraités ; la fixation d'un plafond pour les retraites du secteur public ; et la garantie pour les Etats et les communes de conserver l'autonomie de gestion de leurs propres systèmes de retraites. Les gouverneurs de plusieurs Etats soutiennent la

proposition d'instaurer une contribution pour les retraités afin d'améliorer la situation du Trésor en ce qui concerne la charge des retraites. Le débat est particulièrement centré sur la proposition de recouvrement de cotisations des retraités et sur celle concernant les droits acquis (règle d'indexation, âge de départ...) bien que le projet de réforme des retraites contienne d'autres aspects susceptibles de susciter des discussions.

En fait, l'importance prise par la taxation des retraités et par la question des droits acquis sert la stratégie du gouvernement en limitant le champ du conflit et donc, la mobilisation des intérêts lésés. La question des retraites constitue en effet une monnaie d'échange dans la négociation avec les parlementaires, et ce en dépit des intérêts spécifiques des gouverneurs et de l'Etat fédéral lui-même.

La négociation du projet de réforme au Congrès national

Bien que le gouvernement Lula ait affirmé qu'il n'était guère enclin à faire beaucoup de concessions pendant la discussion du projet de réforme au Congrès national, qui a duré trois mois, sa proposition a subi plusieurs modifications. Néanmoins, il semble indéniable que le gouvernement est parvenu à faire approuver le projet à la Chambre des députés en préservant les points essentiels de sa proposition de réforme initiale.

La principale nouveauté qui résulte des négociations à la Chambre des députés a été la création d'un système spécial faisant bénéficier de la prévoyance les travailleurs à bas revenus en garantissant l'allocation d'un salaire minimum. Ce dispositif devrait, selon les estimations,

profiter à 18,7 millions de personnes qui, aujourd'hui, sont exclues du système de prévoyance.

Une autre modification importante a été, dans le cas de la prévoyance complémentaire et sur la suggestion de la CUT, l'introduction dans le texte de la création de fonds de pension fermés, sans but lucratif et administrés de manière paritaire par des entités publiques et des fonctionnaires. Ces fonds seront publics mais, à la différence de ce que la CUT défendait, seuls seront fixés les montants de la contribution mensuelle et pas les sommes perçues au titre de la retraite.

Le troisième changement important a été la réintroduction de règles de transition garantissant les droits acquis des travailleurs déjà retraités et de ceux qui remplissent déjà les conditions pour prendre leur retraite.

Les parlementaires ont également garanti le droit acquis par les fonctionnaires de prendre leur retraite selon l'âge, 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes, et le calcul de l'allocation se fait en fonction de la moyenne des contributions réalisées pendant la vie active. Bien que l'intégralité de l'allocation soit garantie lors du départ en retraite, le projet approuvé entérine le changement dans le mode d'indexation des allocations/prestations pour les fonctionnaires partis à la retraite. La définition de la règle de réajustement a été renvoyée à la législation ordinaire.

Pour ce qui est des pensions, les négociations au Parlement ont permis une augmentation de leur plafond de 1 058 à 2 400 reais, qui s'est accompagnée d'une réduction de 30 % de la valeur qui excède le plafond. La proposition de mise à contribution des retraités qui avait suscité beaucoup d'oppositions a été maintenue.

Les fonctionnaires du gouvernement fédéral ont bénéficié d'une légère élévation de la valeur de l'exemption (de 1 058 à 1 440 reais) alors que pour les fonctionnaires des Etats et communes, la limite d'exemption est passée de 1 058 à 1 200 reais. En ce qui concerne les fonctionnaires du pouvoir judiciaire, le plafond a été relevé de 75 % à 90,25 % du dernier salaire comme le revendiquaient les magistrats.

Nous pouvons en conclure que le gouvernement du PT est parvenu à maintenir les points principaux de sa proposition initiale : la fixation d'un plafond pour les retraites dans le secteur public, y compris les pouvoirs judiciaire et législatif, l'introduction d'une contribution de prévoyance des retraités. S'il a obtenu la création de fonds de prévoyance complémentaire, il a dû accepter que ces derniers soient publics. Par ailleurs, l'adoption d'un nouveau système de calcul des allocations sur la moyenne des contributions, une réduction de 30 % du montant des pensions au-dessus de 2 400 reais et la fin de l'indexation des pensions de retraite sur l'évolution des salaires permettront au gouvernement de réduire ses dépenses de prévoyance sociale.

Les principales résistances au projet sont venues, d'une part, de membres du PT lui-même, opposés aux principaux points de réforme et, d'autre part, de membres du pouvoir judiciaire, de catégories de la fonction publique et des militaires, qui défendent le maintien de régimes spéciaux de retraites pour les carrières au sein de l'Etat. Au niveau politique, les stratégies des partis d'opposition – PSDB et PFL – sont liées à quelques points chauds comme la mise à contribution des retraités. Mais, comme les analyses comparatives l'ont souligné,

BRESIL

ce processus de réforme a reçu l'appui partiel des partis d'opposition. Ils cherchaient à la fois à empêcher que le gouvernement apparaisse comme le seul vainqueur et à diminuer les risques du coût politique élevé de décisions anti-populaires.

Pendant le processus de discussion et de négociation au Congrès, le gouvernement et les partis d'opposition ont cherché à parvenir à un accord sur les points du projet gouvernemental qui suscitaient la controverse. Après trois mois de négociation à la Chambre des députés, le projet a subi plusieurs modifications qui ont infléchi les propositions de départ, sans toutefois modifier le cœur de la réforme des retraites élaborée par le gouvernement.

La logique financière : un pari non dénué de risques

Indiscutablement, le gouvernement Lula paraît disposé à modifier profondément le système des retraites du secteur public ; cette volonté politique ressort plus nettement quand on compare les propositions du PT à celles de son prédécesseur.

Les nouveautés consistent dans l'unification des règles d'attribution des pensions par la limitation de leur propre niveau, désormais aligné sur le plafond du régime général, que gère l'INSS ; dans l'adoption d'une retraite complémentaire *via* des fonds publics pour la part de rémunération supérieure au plafond, de 2 400 reals ; dans la mise à contribution des retraités actuels ; dans le changement profond apporté au calcul des retraites ; enfin dans l'application d'une réduction de 30 % de celles-ci.

Pour les syndicats du secteur public, la réforme des retraites élaborée par le gouvernement Lula a pour objectif non pas de combattre les inégalités du sys-

tème, mais de pratiquer un ajustement budgétaire. Le principal objectif du gouvernement serait, selon eux, une augmentation des recettes, d'un côté, et, de l'autre, une réduction des dépenses, dont les fonctionnaires auraient à supporter tout le poids.

Cette priorité budgétaire expliquerait les cotisations sur les prestations en matière de risque, comme les pensions et retraites d'invalidité d'un montant inférieur au plafond de l'INSS (2 400 reals) qui ne concerneront que les agents de la fonction publique. En effet, dans le secteur privé, ces prestations ne baisseront pas ou ne seront pas soumises à contribution.

La CUT a proposé un agenda de négociation plus ample, qui concernait les points principaux du projet de réforme. En réalité, le gouvernement a toujours manifesté sa disposition à écouter les syndicats, mais ne s'est jamais assis à une table de négociation pour discuter de son projet et de ses points originaux. La mobilisation de la CUT et des autres syndicats a joué un rôle très important car elle a obligé le gouvernement à accepter de négocier sur certains points qu'il avait d'abord écartés. Deux exemples importants ont été l'introduction de règles de transition entre l'actuel et le futur régime et la modification de la nature des fonds de retraites complémentaires. Mais, en dépit de ces amendements, le gouvernement est parvenu à maintenir les principaux points de son projet initial, à savoir le nouveau mode de calcul des retraites, la fiscalisation des retraités et la fin de l'indexation des retraites sur les salaires.

En termes de perspectives comparées, les contenus primordiaux de la réforme de la prévoyance du gouvernement Lula suivent, pour l'essentiel, la norme de réforme des systèmes bismarckiens : ren-

forcement du lien entre contributions sociales et allocations, introduction de règles pour limiter les départs anticipés à la retraite et pour stimuler le maintien en activité des fonctionnaires, modifications du calcul des retraites, lequel se base maintenant sur la moyenne des salaires et comporte un report de la limite d'âge minimum ainsi qu'une augmentation de la durée de contribution.

En même temps, la réforme brésilienne a adopté, contrairement aux expériences d'autres pays, le principe d'une augmentation significative des allocations non contributives au travers de la création de la prévoyance sociale pour les personnes qui ne bénéficiaient pas du système des retraites. Toutefois, la logique essentielle de la réforme de la prévoyance adoptée par le gouvernement Lula relève d'une logique d'économie des coûts (« *policy retrenchment* ») (Myles et Pierson, 2001 ; Schludi, 2001).

Malgré l'indéniable victoire du gouvernement Lula dans la bataille de la prévoyance, les incertitudes sur la capacité des mesures en cours d'approbation à régler les problèmes considérés comme cruciaux persistent de même que celles de leur impact politique sur la base du PT.

Le pari fait par le gouvernement Lula, dans le cas de la réforme de la prévoyance, comporte des risques, car, en fin de compte, comme nous en a prévenus l'écrivain portugais et prix Nobel de littérature, José Saramago, la menace du sébastianisme plane. Comme il le dit lui-même, ce risque est que les Brésiliens voient « Lula comme un Dom Sébastião.

Nous autres, Portugais, avons une très longue expérience d'attente de Dom Sébastião¹, qui est toujours celui qui viendra résoudre tous les problèmes ».

Sources :

A imprevidência na Constituição. Jornal O Estado de São Paulo. SP : 08/05/2003.

A Reforma da Previdência e seus reflexos no Poder Judiciário. Revista O Magistrado. Circulação Nacional, ano 3, n° 12. DF : Março de 2003.

Beltrão K. I., Novellino M. S., Oliveira F. E. B., Medici A. C. (2002), *Mulher e Previdência Social : O Brasil e o Mundo*. IPEA. Texto para Discussão 867. Rio de Janeiro.

Central Única dos Trabalhadores (2003), « Por Uma Emenda que Amplie Direitos », São Paulo, Junho, 10 pp.

Cristino V., Allen J. (2003), *Emenda da Previdência cria 2 tipos de servidor* : Jornal O Estado de São Paulo. SP : 01/05/2003.

Cruz V. (1998), *Trabalhadores se Aposentam aos 34 anos : Reformas de acordo com o Ministério da Previdência, idade média dos novos aposentados tem caído nos últimos anos*. Jornal Folha de São Paulo. SERVIÇO Privado.

Delgado G., Cardoso J. C. (Orgs.) (2000), *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil : A Previdência Rural nos Anos 90*. IPEA. Texto para Discussão RJ.

Draibe S. M. (1990), « As Políticas Sociais Brasileiras : Diagnósticos e Perspectivas », in : *Para a década de 90, Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*. Brasília, D.F. : IPEA : IPLAN.

Draibe S. M., Silva Pedro, Barros L. (1993), *Previdência e Assistência Social, in: A Previdência Social e a REFORMA Constitucional*. Brasília, D.F. : MPS : CEPAL.

1. Dom Sébastião (1554 -1578) a accédé au trône en 1568. Sa mort, au cours des guerres qu'il a

BRESIL

Macedo R. (2003), *Trabalho e aposentadoria*.
Jornal O Estado de São Paulo. SP.

Ministério da Previdência e Assistência Social
(MPAS) (1999), www.mpas.gov.br

Ministério da Previdência e Assistência Social
(MPAS), (2001), www.mpas.gov.br

Myles J., Pierson P. (2001), « The Comparative
Political Economy of Pension Reform », in Paul
Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare
State*, Oxford, Oxford University Press, pp.
305-333.

Políticas sociais e o neoliberalismo – reflexões
suscitadas pelas experiências latino-america-
nas (1993), in *Revista USP*, v3,n2. São Paulo :
USP.

Schludi M. (2001), *The Politics of Pension in
European Social Insurance Countries*, Amster-
dam, 13^o Annual Meeting on Socio-Economics,
48 pp.