

## *Chapitre 4*

### **Brésil : Assistance comptable et fiscale aux contribuables à faibles revenus**

*Secrétariat fédéral des recettes*

*Ce chapitre présente le programme d'éducation des contribuables du Brésil. Il décrit d'abord les objectifs généraux du programme, suivi d'un point sur un élément spécifique, l'assistance comptable et fiscale aux contribuables à faibles revenus. Il examine par la suite l'impact et les leçons à tirer de l'initiative, suivie par un aperçu des prochaines étapes.*

Avec plus de 193 millions d'habitants, la République fédérative du Brésil est le cinquième plus grand pays du monde, tant par sa population que par sa superficie (8,5 millions de kilomètres carrés). En 2012, son PIB de 2 223 milliards USD faisait du *Brésil* la septième économie la plus riche du monde. Cette année-là, le Secrétariat fédéral des recettes, que les Brésiliens connaissent sous le nom de *Receita Federal*, a perçu plus de 500 milliards USD d'impôts.

La *Receita Federal* est une agence placée sous l'autorité du ministère des Finances (encadré 4.2). Elle est chargée de la gestion des impôts fédéraux, notamment la collecte des recettes de la sécurité sociale, et des activités douanières. La *Receita Federal* aide également le pouvoir exécutif à élaborer la réglementation fiscale et contribue à la prévention et à la lutte contre l'évasion fiscale, la contrebande, les trafics illicites, le piratage, la fraude commerciale, le trafic de drogues, le commerce d'espèces menacées et d'autres actes illicites en matière de commerce international.

### **Le programme d'éducation des contribuables au Brésil**

Dans les pays modernes et très peuplés comme le Brésil, qui occupe un vaste territoire, un régime fiscal performant doit s'appuyer tout à la fois sur des sanctions traditionnelles et sur des mécanismes pédagogiques pour faire davantage accepter le principe de l'imposition dans la société. C'est pourquoi la *Receita Federal* participe à l'éducation fiscale depuis les années 1970, époque à laquelle le Programme d'éducation fiscale a été lancé. Ce programme s'adresse aux citoyens et aux étudiants, mais aussi aux fonctionnaires, aux comptables et aux agents des douanes.

Le programme d'éducation fiscale de la *Receita Federal* est fondé sur un objectif central : renforcer les liens entre l'État et la société (encadré 4.1). L'idée est d'améliorer la relation qui existe entre l'administration fiscale et le contribuable, et de diffuser des informations relatives à la législation fiscale. Le civisme fiscal volontaire s'en trouve affermie, de même que l'acceptation sociale de l'impôt.

L'agence a bien pris conscience que l'éducation fiscale contribue à la conscience que l'impôt existe et favorise le respect volontaire des obligations fiscales. Elle permet également de réaffirmer au personnel l'importance du travail qu'il accomplit pour fournir à l'ensemble de la société un service d'excellence. L'éducation fiscale contribue à améliorer l'environnement économique du pays en favorisant le débat sur l'évasion fiscale, sur la contrebande, sur le secteur informel et sur le piratage. En outre, elle contribue à l'équilibre macroéconomique, en particulier celui des dépenses publiques. Parce qu'elle permet d'expliquer au public à quoi servent les règles fiscales et comment elles fonctionnent, elle renforce aussi l'image de l'administration fiscale dans la société.

#### Encadré 4.1. Objectifs de l'éducation des contribuables au Brésil

- Informer les citoyens de leurs droits et de leurs devoirs, du rôle socioéconomique de l'impôt et du contrôle par la société des dépenses publiques.
- Sensibiliser aux obligations fiscales et douanières et n'épargner aucun effort pour les simplifier.
- Informer les contribuables des services fournis par la *Receita Federal*, en particulier les services aux contribuables en ligne.
- Contribuer à l'amélioration constante de la qualité du service et faire de l'agence une partie intégrante de la vie quotidienne des citoyens.
- Promouvoir la coopération entre partenaires institutionnels.

Source : Secrétariat fédéral des recettes.

Toutes les unités de la *Receita Federal* sont compétentes pour mener des actions d'éducation fiscale dans le cadre de directives publiques (*Receita Federal*, 2012). En 2012, 11 941 manifestations d'éducation fiscale ont eu lieu dans le pays, et 4 500 autres s'étaient déjà déroulées jusqu'au mois de juin suivant. La Coordination générale des services aux contribuables et de l'éducation fiscale, qui est dirigée par le Sous-secrétaire de la perception des impôts et des services aux contribuables, assure la coordination des différentes activités.

#### Focus : Les centres d'assistance comptable et fiscale dans les universités

Le Brésil a un régime fiscal particulièrement complexe par rapport à la moyenne internationale. Cette complexité entraîne des effets différents selon les catégories de citoyens et de professions. Si certains citoyens ont accès à l'information et sont en mesure de recourir à des conseils d'experts, d'autres, économiquement moins favorisés, ont peine à obtenir des conseils fiscaux par les canaux officiels de l'administration fiscale. De même, ils éprouvent parfois des difficultés à se faire comprendre, voire à être entendus des services comptables. Ils s'en trouvent défavorisés et marginalisés – une situation qui les empêche de remplir leurs obligations.

Le régime juridique se caractérise par le même problème de complexité et d'inégalité d'accès ; dans de nombreuses facultés de droit, des cliniques ont été installées pour prodiguer des conseils fiscaux aux personnes défavorisées et les aider à se repérer dans le système juridique. Ces services gratuits permettent aux gens de profiter des connaissances et de la patience des étudiants en droit, et de l'expertise de leurs enseignants. Les étudiants disposent avec cette occasion de se rendre utiles d'un « laboratoire » grandeur nature, qui est une composante essentielle de leur formation technique et sociale. Ces cliniques portent des noms variés mais, pour les besoins de la présente étude, toutes seront nommées par l'acronyme SAJU (*Serviços de Apoio Jurídico a Pessoas Desassistidas*, ou Services de soutien juridique aux personnes les plus défavorisées).

Le succès des SAJU a incité la *Receita Federal* à soutenir le lancement de projets semblables dans les instituts supérieurs de comptabilité et de commerce international, afin que les étudiants viennent en aide aux personnes les plus pauvres. L'initiative a été conçue dès 2008 mais ce n'est qu'en 2011 que les premiers établissements ont accepté de

relever le défi. Ces centres, connus sous le nom de Centres d'assistance comptable et fiscale (*Núcleos de Apoio Contábil e Fiscal*, NAF) sont désormais au nombre de 26 dans l'ensemble du Brésil.

Les objectifs des NAF sont les suivants :

1. Fournir une assistance comptable et fiscale aux personnes et aux entreprises économiquement les plus défavorisées (par exemple des petites entreprises ou des particuliers dont le revenu annuel brut ne dépasse pas 12 000 USD, ou des employés de l'établissement d'accueil qui, faute de moyens, ne peuvent accéder à des conseils spécialisés)
2. Agir en qualité de centre de production de connaissances en matière fiscale en organisant des débats, des visites, des groupes d'études et des exposés.

La création des NAF a été en partie inspirée par l'expérience des États-Unis, où des organisations non gouvernementales (ONG) fournissent une assistance en matière fiscale aux personnes les plus pauvres, comme par exemple dans les Cliniques destinées aux contribuables à faibles revenus (Low Income Tax Payer Clinics, LITC ; Taxpayer Advocate Service, 2013). Elles ressemblent aux NAF dans la mesure où elles ne font pas partie de l'administration fiscale, puisqu'elles sont gérées par la société civile. En revanche, les NAF sont exclusivement abrités par des universités et ne recourent qu'à l'expertise d'étudiants. En outre, les LITC se contentent de fournir une assistance aux personnes les plus défavorisées, tandis que les NAF participent aux débats universitaires sur telle et telle question fiscale, ainsi qu'à la formation des étudiants qui se spécialisent en comptabilité ou en commerce international.

Il faut avoir clairement à l'esprit ce que les NAF ne sont pas :

- Ils ne sont pas un prolongement de la *Receita Federal*
- Ils ne se substituent pas aux services comptables
- Ils ne sont le résultat d'aucun contrat officiel de fourniture de services fiscaux que la *Receita Federal* aurait conclu avec les universités.

La solidité du projet tient à deux facteurs : i) l'université ou l'institut concernés sont pleinement autonomes et libres de leur créativité, et ii) la formation universitaire des étudiants bénéficie de l'appui technique et institutionnel de l'administration fiscale. De l'avis de tous les participants, les avantages de ce dispositif sont incontestables. Les citoyens en tirent parti grâce aux conseils qu'ils reçoivent sur des questions fiscales élémentaires. Les services comptables profitent de la possibilité qui leur est offerte de déléguer certains cas difficiles aux NAF, notamment lorsque la communication la plus élémentaire avec le client pose problème. La *Receita Federal* y trouve l'occasion de remplir sa mission d'éducation fiscale et de fournir une assistance aux personnes les plus défavorisées. L'université, quant à elle, y trouve au moins trois avantages : des moyens supplémentaires de développement pour ses étudiants, le renforcement de ses liens avec la population locale et l'amélioration de ses indicateurs de performance au ministère de l'Éducation (qui apprécie le profil de l'université et contribue à son financement, entre autres choses).

### **Comment fonctionnent les NAF ?**

Au départ, la *Receita Federal*, qui est à l'origine du projet, proposait aux universités de créer un NAF. Aujourd'hui, étant donné la réussite des NAF existants, les universités prennent parfois elles-mêmes l'initiative de contacter la *Receita Federal*.

La relation qu'entretiennent la *Receita Federal* et l'université n'est, par essence, que modérément formelle. Tous les NAF n'ont d'ailleurs pas conclu d'accord officiel par écrit : ils se contentent de simples protocoles de coopération ne comportant que des dispositions juridiques de portée très limitée. Ce point est essentiel : en effet, un instrument rigide ou un contrat trop précis étoufferaient les universités en les empêchant de créer de nouvelles structures de soutien et de mettre en pratique des idées innovantes.

En règle générale, l'université organise une séance de présentation pour attirer les étudiants motivés, lesquels se réunissent ensuite avec des enseignants et des agents de la *Receita Federal* à l'occasion de deux ou trois ateliers qui permettent au personnel de l'administration fiscale de former les étudiants dans des domaines essentiels au cursus qu'ils suivront en matière fiscale : l'utilisation des services fiscaux sur le portail internet de la *Receita Federal*, le fonctionnement des bases de données de contribuables, la réglementation applicable aux petites entreprises et le déroulement de la procédure fiscale dans les tribunaux administratifs. Chaque NAF détermine la manière dont il souhaite assister les contribuables à faibles revenus et établit des groupes d'études en fonction de ses moyens (disponibilité des étudiants, du public et des enseignants, etc.). Il s'engage aussi à ne pas entrer en concurrence avec des cabinets d'experts-comptables déjà bien établis. Un NAF peut porter assistance à plus de 50 personnes par jour lors de la période la plus chargée de l'année fiscale.

L'administration fiscale, la communauté universitaire et la société se rencontrent lors de réunions régulières. Les étudiants y présentent des exposés très brefs (de l'ordre de cinq minutes) aux autres classes de l'établissement ; ils agissent ainsi en véritables « pollinisateurs de la culture fiscale ». Il leur appartient de rassembler leurs propres documents (exposés, vidéos, etc.) : cette pratique est l'un des principaux acquis des NAF. Les étudiants visitent des bureaux de l'administration fiscale au moins une fois par an. Ils visitent aussi parfois des sections ouvertes au public, des tribunaux administratifs ou des sections chargées du contrôle fiscal et de la collecte, afin d'observer et de mieux comprendre *in situ* le travail quotidien et la structure de l'institution.

### **Impacts**

- Croissance rapide et régulière du nombre de créations de NAF : de 11 en 2011, leur nombre est passé à 26 dans 5 États aujourd'hui (tableau 4.1). C'est sans doute là que réside le plus beau succès des NAF. La plupart des centres sont situés dans l'État du Rio Grande do Sul, où l'initiative est née, mais de nombreux autres États s'y sont joints depuis. Tous les NAF sont abrités par des instituts de comptabilité à l'exception de celui de Brasilia, qu'accueille une faculté de commerce international.
- Diffusion sociale et médiatique impressionnante : depuis 2011, les NAF ont produit 4 programmes télévisés et plus de 120 publications en ligne sur des questions fiscales pour les personnes économiquement les plus défavorisées. Ils ont organisé environ 80 conférences et participé à de nombreux salons et autres manifestations publiques. Et encore ces chiffres sont-ils sans doute sous-estimés, car d'autres documents circulant sur internet ne sont pas comptabilisés.

- Assistance aux contribuables à faibles revenus : le nombre de personnes qui bénéficient de l'assistance des NAF varie selon les cas. Dans le Rio Grande do Sul, un NAF a aidé plus de 50 personnes par jour en mars et en avril 2013, c'est-à-dire au cours de la période de déclaration de l'impôt sur le revenu. D'autres centres plus modestes ne portent assistance qu'à deux ou trois personnes par semaine.
- Les NAF suscitent un intérêt et un engagement croissants : environ 150 personnes (étudiants bénévoles et enseignants) travaillent dans les 26 NAF. Le premier séminaire régional visant à débattre de l'initiative NAF a attiré 340 participants originaires de plusieurs villes. Si l'administration fiscale ne décide pas qui participe aux projets, elle possède néanmoins un répertoire des collaborateurs pour, le cas échéant, pouvoir diffuser des informations utiles.
- Liens entre l'administration et les citoyens : le projet est désormais d'utilité nationale ; à ce titre, il a été récompensé en 2011 lors du concours le plus prestigieux de la *Receita Federal*, le *Prêmio de Criatividade e Inovação* (Bravo et Peres, 2011). Le projet NAF est considéré comme l'un des piliers du « pont d'or » que l'administration entend bâtir avec la société. Depuis, l'administration fiscale du Brésil en a fait une priorité stratégique. D'autres pays, qui souhaitent aborder la question de l'éthique fiscale par le même angle de la formation des étudiants, s'y intéressent de près.

Tableau 4.1. L'évolution des centres d'assistance comptable et fiscale au Brésil

Numéro	NAF	État	Année de création
1	Anhanguera - Passo Fundo	Rio Grande do Sul	2011
2	Cesuca	Rio Grande do Sul	2011
3	FACCAT	Rio Grande do Sul	2011
4	FACOS	Rio Grande do Sul	2011
5	FEMA	Rio Grande do Sul	2011
6	IESA	Rio Grande do Sul	2011
7	IPA Metodista	Rio Grande do Sul	2011
8	Monteiro Lobato (FATO)	Rio Grande do Sul	2011
9	São Judas Tadeu	Rio Grande do Sul	2011
10	UFSM	Rio Grande do Sul	2011
11	UNIUI	Rio Grande do Sul	2011
12	CESMAC	Alagoas	2012
13	Brasilia	Distrito Federal	2012
14	Anglicana de Erechim	Rio Grande do Sul	2012
15	Facensa	Rio Grande do Sul	2012
16	Feevale	Rio Grande do Sul	2012
17	UCS - Caxias do Sul	Rio Grande do Sul	2012
18	UCPel	Rio Grande do Sul	2012
19	UFRGS	Rio Grande do Sul	2012
20	UNISC	Rio Grande do Sul	2012
21	URI – Santiago	Rio Grande do Sul	2012
22	Coronel Fabriciano	Minas Gerais	2013
23	FADERGS	Rio Grande do Sul	2013

24	Tapejara	Rio Grande do Sul	2013
25	UCS - Nova Prata	Rio Grande do Sul	2013
26	Sorocaba	Sao Paulo	2013

Source : Secrétariat fédéral des recettes.

## Enseignements

Ce projet présente de nombreux points positifs à imiter, mais aussi des obstacles à surmonter.

Pour les universités, le principal obstacle consiste à alimenter le vivier d'étudiants disponibles, car nombreux sont ceux qui travaillent à mi-temps en sus de leurs études. Il faut donc prévoir des dispositifs leur permettant de rester impliqués dans le projet. De surcroît, un tel projet induit des coûts à la charge des universités, qui doivent réserver un espace d'étude et de réunion, rémunérer l'enseignant qui supervise les étudiants ou encore se charger de la publicité, par exemple. Les stratégies visant à surmonter ces difficultés varient selon les institutions. Certaines ont choisi de travailler avec les étudiants inscrits en première année de comptabilité, car ils y trouvent une motivation supplémentaire en début de cursus et l'établissement évite ainsi l'érosion rapide du nombre d'étudiants diplômés.

Pour l'administration fiscale, le fait que les NAF puissent recueillir le soutien d'autres acteurs de la fiscalité, et non pas de la seule *Receita Federal*, complique le suivi des projets et le développement cohérent du réseau. Pour relever ce défi, des outils technologiques et de gestion des connaissances sont en cours d'élaboration. C'est une période passionnante pour l'émergence d'idées innovantes en matière de gestion des connaissances. Grâce aux NAF, les apprentis comptables travaillent aux côtés de l'administration fiscale plutôt que contre elle dans le cadre de procédures judiciaires.

L'administration fiscale se heurte à un autre obstacle : estimer le nombre d'employés et les coûts liés au projet. L'expérience prouve qu'un NAF est un projet léger. En moyenne, cinq à six centres ne mobilisent ensemble qu'un seul agent de la *Receita Federal*. Son rôle consiste à aider à planifier les manifestations, à prodiguer des conseils techniques aux étudiants et à donner des cours. Les interventions sont cadrées avec précision (réunions, conférences ou encore visites, entre autres) et peuvent être réparties entre des agents de l'administration fiscale qui exercent déjà au contact du public ou qui participent à des projets d'éducation fiscale. Au total, les sections concernées de l'administration fiscale ne consacrent aux NAF qu'un temps de travail très limité.

## Étapes à suivre

Le concept de NAF ne cesse de se nourrir de nouvelles initiatives. Récemment, plusieurs NAF ont commencé à travailler avec les SAJU en apportant leur contribution dans des affaires judiciaires simples pour lesquelles des rapports comptables ou de contrôle fiscal étaient requis. D'autres centres expérimentent l'assistance en amont aux populations qui se trouvent dans le besoin : les étudiants installent des caravanes dans des quartiers parsemés de petits commerces et peuplés de personnes occupant des logements de manière illicite, de personnes âgées défavorisées, etc.

En clair, les NAF témoignent d'une amélioration substantielle de la relation entre l'administration fiscale et le comptable, lequel commence d'emblée sa carrière aux côtés

de l'administration plutôt que contre elle dans le cadre de procédures judiciaires. Cette relation, qui découle d'une connaissance et d'une confiance mutuelle, renforce le lien qui unit l'État et la société.

#### Encadré 4.2. *La Receita Federal*

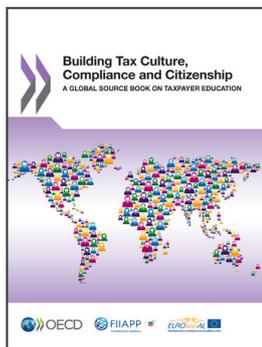
La mission de la *Receita Federal* consiste à gérer les impôts et les taxes de manière équitable et respectueuse des citoyens et de l'intérêt général. La *Receita Federal* emploie 28 000 personnes dans tout le Brésil. Elle dispose d'une Section centrale – qui se trouve dans la capitale, Brasilia – composée de 5 sous-secrétariats et de 11 bureaux d'assistance spéciale directe. Les sections décentralisées se composent de 10 bureaux régionaux, 103 bureaux de jugement, 26 bureaux des douanes, 55 bureaux d'inspection et 362 agences.

Pour plus d'informations, consulter : le site internet de la *Receita Federal* : [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)

Source : Secrétariat fédéral des recettes.

## Références

- Bravo, A.M. et Peres, C.B. (2011), “Construindo a Ponte de Ouro entre a Receita Federal do Brasil e o Contribuinte: Os resultados de uma pesquisa-ação” (Bâtir le pont d'or entre la *Receita Federal* et le contribuable : résultats d'une recherche-action), *Administração Pública Prêmio de Criatividade e Inovação*, (en portugais), Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil José Antônio Schontag (Auditeur fiscal, Secrétariat fédéral des recettes), ESAF, Brasília, disponible à l'adresse suivante : <http://www.esaf.fazenda.gov.br/editor/resolveuid/ebbad3fdc279b57219ba00cbdba8ee60>.
- Receita Federal (2012), *Portaria RFB nº 896* (en portugais), 5 avril 2012, disponible à l'adresse suivante : [www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2012/portrfb8962012.htm](http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2012/portrfb8962012.htm).
- Taxpayer Advocate Service (2013), *Low Income Taxpayer Clinics: Progress Report*, février 2013, Department of Treasury, Washington DC, disponible à l'adresse suivante : [www.irs.gov/pub/irs-pdf/p5066.pdf](http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p5066.pdf).



Extrait de :

## Building Tax Culture, Compliance and Citizenship A Global Source Book on Taxpayer Education

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264205154-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE/La Fondation internationale et pour l'Ibéro-Amérique d'administration et de politiques publiques (2015), « Brésil : Assistance comptable et fiscale aux contribuables à faibles revenus », dans *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship : A Global Source Book on Taxpayer Education*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264230163-6-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).