

NOTES SUR LA RÉFORME FISCALE BRÉSILIENNE :

QUE PEUVENT ESPÉRER LES INVESTISSEURS FRANÇAIS ?

La question des impôts au Brésil n'a jamais été facile et la situation pourrait se compliquer encore plus dans les prochaines années, même si c'est pour une bonne cause sur le long terme. Les investisseurs étrangers doivent être attentifs aux éventuelles conséquences et opportunités découlant de ces changements.

Le Brésil est sur le point de conclure sa plus importante et ambitieuse réforme fiscale en plus de 50 ans. Cette réforme se concentre principalement sur la taxation du commerce de biens, de services et de droits. Fin décembre 2023, un projet de loi, vu avec un certain scepticisme, a finalement été approuvé par le Congrès. Cette importante réforme constitutionnelle a implanté les bases des changements à venir, dans le but de reconstruire tout le système complexe des taxes sur la valeur ajoutée brésiliennes. Son implantation dépend à présent d'une série de nouvelles lois. En avril et juin 2024, les deux projets correspondant aux premières de ces nouvelles lois ont été soumis à la Chambre des Députés. Même si des doutes persistent sur les bénéfices réels du nouveau système, son implantation est devenue une question de temps et elle aura un impact sur tous les secteurs de l'économie brésilienne et donc sur les intérêts des investisseurs étrangers dans le pays. Cet article propose une vue d'ensemble de cette réforme fiscale et les conséquences attendues.

A) LE RÉGIME BRÉSILIEN ACTUEL DES IMPÔTS SUR LA CONSOMMATION

Le système fiscal brésilien est complexe pour plusieurs raisons. Ce pays aux dimensions continentales est politiquement organisé en une fédération à trois niveaux composés d'un gouvernement fédéral, 27 états et plus de 5.500 municipalités. Chaque niveau a ses propres pouvoirs d'imposition, attribués par une Constitution Fédérale longue et détaillée. Par exemple, le revenu n'est imposé que par le Gouvernement Fédéral, les donations et héritages ne sont taxés que par les Etats, et la propriété d'immobilier urbain n'est taxée que par les municipalités.

Cependant, la complexité augmente fortement quand il s'agit des impôts sur la consommation. Le Gouvernement Fédéral taxe le commerce des produits industrialisés (*impôt sur les produits industrialisés* - IPI), alors que les Etats imposent la vente de marchandises et les services de communication et de transport interurbain (*impôt sur la circulation de marchandises* - ICMS), dans les limites fixées par les lois fédérales et les accords conclus entre les états eux-mêmes. Les municipalités, quant à elles, taxent les services en général (*impôt sur les services* - ISS), également dans les limites fixées par une loi fédérale.

L'IPI et l'ICMS sont comme des TVA, dans le sens où le contribuable peut compenser les crédits résultant de l'acquisition de contributions. Dans la pratique, d'importantes contraintes peuvent s'appliquer sur l'utilisation de ces crédits, menant dans certains cas à leur accumulation. L'ICMS est généralement perçu par l'Etat d'origine des produits ou services à des taux standard de 18% mais cela peut dépendre de la nature du produit et de la législation locale. L'ISS est "cumulatif", ce qui signifie que le contribuable ne peut compenser aucun crédit découlant de l'acquisition de contributions sur les services, même s'il s'agit d'autres services également sujets à l'ISS. Cet impôt municipal est généralement perçu à des taux variant de 2% à 5%.

NOTES SUR LA RÉFORME FISCALE BRÉSILIENNE :

QUE PEUVENT ESPÉRER LES INVESTISSEURS FRANÇAIS ?

Ainsi, la complexité réside dans la pléthore de lois locales différentes (des Etats ou des municipalités), qui doivent être coordonnées pour n'importe quelle transaction concernant plus d'un Etat ou plus d'une municipalité. Par ailleurs, la même transaction peut être sujette à deux taxes différentes (l'IPI et l'ICMS, toutes deux similaires à la TVA), alors que d'autres peuvent générer des doutes sur le fait de constituer un commerce de marchandises (IPI/ICMS) ou de services (ISS). De plus, il est courant qu'Etats et municipalités, ayant des profils économiques différents et devant se battre avec leurs voisins à coups de réduction d'impôts et d'avantages fiscaux pour recevoir de nouveaux investissements, se livrent à une compétition néfaste sur les impositions.

Même au niveau fédéral, la complexité du système fiscal est extrêmement élevée. Deux impôts différents (PIS et Cofins) sont perçus dans le même événement déclencheur, les revenus ou la facturation des entités légales, mais sous des règlements qui peuvent être très différents d'une société à une autre selon sa taille et son domaine d'activités. Même si elles ont été créées il y a 20 ans, les règles concernant le régime général PIS/Cofins, qui permettent au contribuable d'utiliser des crédits résultant de l'acquisition de contributions, continuent à susciter des conflits dans la mesure où les autorités fiscales essaient fréquemment de restreindre l'utilisation de ces crédits.

D'autres conflits proviennent du développement de l'économie et des nouvelles technologies. L'ICMS et l'IPI ont été créés il y a plusieurs décennies dans un contexte mondial où les transactions étaient exclusivement physiques. De la même façon, l'événement déclencheur de l'ISS n'inclut normalement pas les activités qui n'existaient pas quand cet impôt a été créé. L'actuel système fiscal a été conçu il y a des décennies pour un monde dominé par le commerce physique, mais l'économie est passée au numérique et aux biens immatériels. Bien sûr, ce problème n'est pas limité au Brésil, mais il devra également être pris en compte par les législateurs du pays.

B) LE NOUVEAU RÉGIME BRÉSILIEN DES IMPÔTS SUR LA CONSOMMATION

Tous les défis mentionnés ci-dessus sont très clairs pour tous ceux qui ont affaire au système fiscal brésilien. D'innombrables études ont montré le coût élevé et la complexité de la conformité fiscale, ainsi que l'impact provoqué par les contraintes qu'elle fait peser sur le développement économique du pays. La simplification de ces règles n'est pas seulement souhaitable, mais nécessaire pour le Brésil. Tout le monde s'accorde sur le fait que de profonds changements dans le système sont nécessaires, particulièrement par le biais d'une réforme fiscale. Cependant, jusqu'à présent, ces idées ont toujours été laissées de côté lorsque les entités politiques concernées ont dû négocier des concessions pour définir qui devrait abandonner une partie de ses impôts, et à combien se chiffrait cette partie. Étant donné le nombre élevé d'Etats et de municipalités et la profonde différence de leurs intérêts et économies respectifs, un consensus politique autour de ces réformes apparaissait comme utopique et presque impossible à obtenir.

Toutefois, les temps paraissent avoir changé. Pour le Gouvernement Fédéral, une profonde réforme fiscale constitue l'un des piliers pour consolider les comptes publics du pays, à tel point qu'il a créé un

NOTES SUR LA RÉFORME FISCALE BRÉSILIENNE :

QUE PEUVENT ESPÉRER LES INVESTISSEURS FRANÇAIS ?

bureau spécial – et très actif – au sein du Ministère des Finances pour élaborer des propositions sur le sujet.

Lors de l'année 2023, les deux principaux projets sur la réforme fiscale, qui ont déjà été soumis au Congrès brésilien, ont été regroupés en un seul projet qui a été finalement approuvé mi-décembre – l'Amendement Constitutionnel 132. Il instaure un cadre élargi et complexe devant être considéré par les législateurs fédéraux et locaux pour l'élaboration de nouvelles lois conduisant à la promulgation d'un nouveau système fiscal. Même si ces lois constitutionnelles sont encore très générales et laissent d'importantes questions sans réponse, elles définissent les principaux aspects du nouveau régime de TVA. En résumé:

- Le nouveau système, décrit comme une “double TVA”, considère le remplacement de cinq taxes actuelles par trois nouvelles : (a) l'IBS, une nouvelle taxe non-cumulative des Etats et des municipalités sur les biens et services qui remplacerait l'ICMS et l'ISS ; (b) la CBS, une nouvelle taxe fédérale non-cumulative sur les biens et services remplaçant l'IPI, le PIS et le Cofins ; et (c), une “taxe sélective” (IS) combinant les aspects d'un impôt sur les produits nocifs et d'une taxe d'accise. L'IBS et la CBS sont comme des TVA, conçues pour permettre une large utilisation de crédits d'impôts sur les contributions et acquisitions et qui seraient perçues dans n'importe quelle transaction concernant le commerce de biens matériels et immatériels. Tandis que la CBS aurait un taux fixe, les taux de l'IBS varieraient selon le type de produit, service et droit, mais seraient soumis à un barème uniforme dans tous les Etats. Une loi nationale devra réglementer les régimes spéciaux et l'utilisation des crédits d'impôts.
- Un comité de gestion doté de super pouvoirs politiques sera créé pour gérer les principaux aspects de l'opération de l'IBS, y compris la distribution de l'impôt sur le revenu dans les Etats et les municipalités, fournissant des informations sur l'interprétation des règles de l'IBS et régulant les inspections d'impôts et les contentieux.
- Le nouveau système envisage des réductions d'IBS de 30%, 60% ou même 100% pour certains biens et services, ainsi que des régimes spéciaux pour des secteurs industriels comme les carburants et lubrifiants, les services financiers, l'immobilier, les plans de santé, la loterie, les coopératives, les hôtels et parcs à thèmes, les agences de voyage, les bars et restaurants, les sociétés de football, les compagnies aériennes régionales, les services de transport et les professionnels indépendants, entre autres.
- Les crédits d'impôts accumulés devront être remboursés, contrairement aux crédits de l'ICMS, dans le système actuel. Les nouvelles réglementations permettent aussi une utilisation limitée des crédits dérivés d'actifs immobilisés, l'utilisation d'actions de crédits d'ICMS après 2032 ainsi que des crédits sur l'IPI et le PIS/Cofins. Un éventuel remboursement d'impôts est à l'étude pour les foyers à faibles revenus.

NOTES SUR LA RÉFORME FISCALE BRÉSILIENNE :

QUE PEUVENT ESPÉRER LES INVESTISSEURS FRANÇAIS ?

- Les avantages fiscaux actuels seront révoqués, mais ceux déjà appliqués seront préservés jusqu'à 2032. Un Fond National de Compensation d'Avantages sur l'ICMS serait créé pour indemniser les contribuables éventuellement affectés par la limitation des avantages fiscaux existants.
- La transition vers le nouveau système se fera progressivement sur une période de dix ans, pendant laquelle les nouveaux impôts seront implantés au fur et à mesure de la suppression des impôts actuels. Ainsi, pendant des années, les contribuables devront gérer deux régimes d'imposition différents, avec tous les défis que cela représente tels que le contrôle séparé des crédits, différentes inspections, le double impact des deux régimes et les nouvelles jurisprudences.

Même si le nouveau système est bon, toute la question est de savoir comment le pays, les autorités fiscales et les contribuables passeront de l'actuel au nouveau régime d'imposition. La solution considérée est une période de transition de dix ans pendant laquelle le nouveau système sera instauré au fur et à mesure que l'actuel sera supprimé. Même si les changements soudains sont bienvenus, les contribuables devront gérer deux régimes d'imposition différents pendant des années, avec tous les défis que cela représente comme le contrôle séparé des crédits, différentes inspections, le double impact des deux régimes et les nouvelles jurisprudences, entre autres.

Fin avril 2024, le Ministre brésilien des Finances a présenté au Congrès un projet pour une première loi censée réglementer et implanter le nouveau système de TVA instauré par la récente réforme fiscale. Il s'agit d'un long document de 360 pages présentant 500 sections organisées en trois parties. Son but est d'aborder (a) les règles générales pour l'IBS et la CBS; (b) les régimes douaniers spéciaux; (c) le remboursement d'impôt pour les familles à faibles revenus; (d) un régime d'impôts spécial avec des taux réduits d'IBS et de CBS; des régimes spéciaux pour certains secteurs de l'industrie; (f) un ensemble de règles concernant l'interprétation, les obligations accessoires et le crédit d'IBS et de CBS; (g) des règles de transition vers le nouveau régime fiscal, y compris la suppression progressive des taux d'imposition; (h) les règles de déclenchement de l'IS; (i) le cas de Manaus (la capitale de l'état d'Amazonas) et d'autres zones franches. Toutefois, le nouveau projet n'évoque pas des aspects essentiels à la compréhension des nouvelles taxes, tels que les taux applicables et des réponses à un grand nombre de problèmes controversés relatifs à l'ICMS. Un second projet de loi abordant le management, le contrôle et les inspections de l'IBS doit être présenté dans un avenir proche, et beaucoup d'autres devraient suivre.

C) D'AUTRES POSSIBLES TENDANCES SUR LA RÉFORME FISCALE BRÉSILIENNE

Même si la TVA constituerait la plus importante et ambitieuse réforme fiscale récente du Brésil, un certain nombre de modifications significatives ont également été implantées, et d'autres doivent être présentées prochainement.

NOTES SUR LA RÉFORME FISCALE BRÉSILIENNE :

QUE PEUVENT ESPÉRER LES INVESTISSEURS FRANÇAIS ?

- Lors des deux dernières années, une nouvelle législation sur le prix de transfert a été actée et réglementée et est en vigueur depuis le 1 janvier 2024. Elle a éliminé les anciennes règles sur le prix de transfert qui étaient spécifiques au Brésil et adopté les recommandations de l'OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement Économique). L'entrée en vigueur de cette nouvelle législation constitue clairement une tentative du Gouvernement brésilien de devenir un membre de l'OCDE.
- Pour cette même raison, un projet de loi instaurant l'OCDE Pillar 2 devrait être présenté prochainement au Congrès par le Gouvernement brésilien. Pillar 2 est une partie importante du Projet OCDE/G20 BEPS concernant les défis représentés par la numérisation de l'économie. Il s'agit d'un plan international pour actualiser des éléments clés des lois fiscales nationales dans le but d'amener les grandes multinationales à payer un niveau minimum d'impôt sur le revenu dans chaque juridiction où elles opèrent. Cela serait fait par le biais d'un système coordonné d'imposition imposant une taxe complémentaire sur les profits perçus dans une juridiction chaque fois que le taux d'imposition effectif est inférieur au taux minimum.
- En décembre 2023, le Congrès National Brésilien a approuvé une nouvelle législation sur la taxation d'investissements et de revenus offshore dérivés de fonds d'investissements locaux. Cette législation a basiquement supprimé les possibilités de planification fiscale via des reports d'impôts et a consolidé les règlements en la matière, traditionnellement dispersés, en un même ensemble de lois et réglementations.
- Des changements spécifiques ont été proposés pour l'imposition d'obligations brésiliennes d'infrastructure locale, et un nouvel ensemble de règles devrait être présenté pour l'imposition d'investissements sur le marché des capitaux et le marché financier brésiliens.
- Malgré tout, le changement le plus attendu et potentiellement révolutionnaire dans l'impôt brésilien sur le revenu, promis publiquement par l'actuel Gouvernement Fédéral, est la suppression de l'exemption longue durée de l'impôt sur les dividendes distribués par les entités légales brésiliennes, qui date de 1995. Pour compenser une telle augmentation d'impôt, il est attendu que le même projet de loi réduise les taux d'imposition sur le revenu des sociétés. Cela pourrait être bénéfique pour les grandes entreprises menant des activités industrielles et commerciales, mais potentiellement difficile pour les petits et moyens contribuables et prestataires de services choisissant d'être assujettis à l'impôt sur le revenu dans le cadre d'un régime spécial de bénéficiaires présumés. Cela pourrait également avoir un impact sur les investisseurs non-résidents bénéficiant actuellement d'une retenue présumée de crédits d'impôts sur le revenu quand ils reçoivent des dividendes exonérés d'une société brésilienne, se basant sur des conventions fiscales pour éviter une double imposition.

NOTES SUR LA RÉFORME FISCALE BRÉSILIENNE :

QUE PEUVENT ESPÉRER LES INVESTISSEURS FRANÇAIS ?

D) PRÉOCCUPATIONS RAISONNABLES

Mis à part des changements ponctuels et des actualisations des règlements concernant l'impôt brésilien sur le revenu, le pays se prépare à la réforme fiscale la plus importante de ces 50 dernières années. Les motifs de cette réforme sont clairs. Le système actuel des impôts sur la consommation est complexe, injuste et daté. Cependant, cela ne signifie pas que n'importe quel changement ou remplacement de ce système sera nécessairement bon. Le nouveau système qui est en train d'être approuvé est clairement plus moderne et raisonnable sous bien des aspects, mais des questions importantes demeurent en suspens et plusieurs défis apparaissent déjà.

Les compagnies brésiliennes de tous les secteurs de l'industrie, y compris les filiales locales des multinationales, devront être préparées et s'adapter à un nouveau système qui pourrait ne pas réduire de façon significative le nombre d'impôts existants quand il sera implanté. Entretemps, elles devront composer avec deux régimes d'imposition différents, chacun d'eux suffisamment exigeant, pendant une période de transition progressive substantielle.



Hermano Notaroberto Barbosa

Associé de BMA Advogados, membre du Conseil d'Administration de la Chambre du Commerce et de l'Industrie France Brésil (CCIFB/RJ), directeur de la branche brésilienne de l'Association Fiscale Internationale (ABDF/IFA), professeur universitaire de droit fiscal (PUC/Rio, FGV, UERJ)

BMA French Desk - frenchdesk@bmalaw.com.br

Les informations contenues dans cet article n'engagent que ses auteurs. Le rôle du COMJUR se limite à la divulgation des productions intellectuelles de ses membres, n'exerçant aucun contrôle sur le fond du sujet.