

BRÈVES ÉCONOMIQUES DU BRÉSIL

UNE PUBLICATION DU SERVICE ÉCONOMIQUE REGIONAL

DE BRASILIA

Semaines du 22 décembre 2022 au 5 janvier 2023

Résumé :

- Le Président Lula et son gouvernement ont pris leurs fonctions.
- Le Congrès vote le budget 2023.
- L'exemption des taxes fédérales sur l'essence est prorogée pour deux mois.
- La réglementation relative aux prix de transfert s'aligne sur les normes OCDE.
- Le Ministre de l'économie sortant, Paulo Guedes, publie sa proposition de réforme du plafond des dépenses.
- Evolution des marchés du 22 décembre 2022 au 5 janvier 2023.
- Graphique de la semaine : composition du nouveau gouvernement, par parti et portefeuille ministériel.

LE CHIFFRE À RETENIR

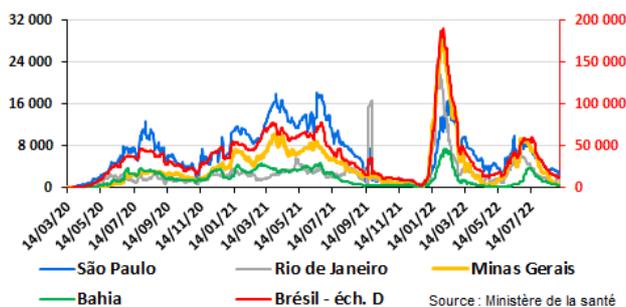
37

(CONTRE 23 POUR LE
GOUVERNEMENT
SORTANT)

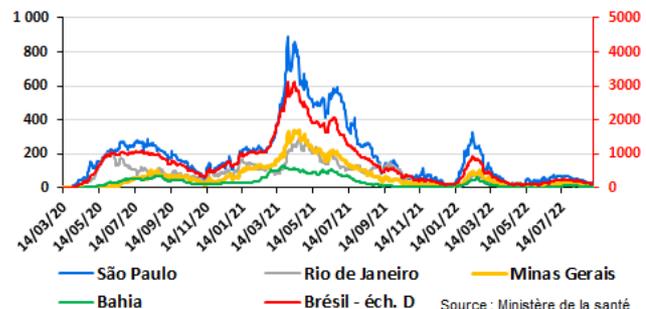
C'est le nombre de Ministres du gouvernement Lula 3, entrés en fonction ce 1^{er} janvier. Cette augmentation a notamment permis d'amplifier la base du soutien du nouveau Président vers des partis centristes, dont les votes seront nécessaires au Congrès pour faire passer les projets gouvernementaux.

Situation sanitaire : évolution des cas et des décès.

Nouveaux cas par jour
(moyenne hebdomadaire)



Nouveaux décès par jour
(moyenne hebdomadaire)



Selon le ministère de la Santé, en moyenne sur la dernière semaine ont été enregistrés 29 563 nouveaux cas de Covid-19 et 159 décès par jour (contre 31 766 et 159 la semaine précédente). Au 4 janvier, le Brésil compte au total 36,4 M contaminations détectés et 694 000 décès depuis le début de la pandémie.

Le Président Lula et son gouvernement ont pris leurs fonctions.

Luiz Inácio Lula da Silva a été investi ce 1^{er} janvier président de la république. Il succède à Jair Bolsonaro, qu'il a défait fin octobre au 2nd tour avec 50,9% des voix). Lula, qui était déjà à la tête du pays entre 2003 et 2010, a insisté dans son discours d'intronisation sur l'amélioration des conditions sociales. Il devra gouverner sans majorité claire au Congrès, et faire face à une économie en voie de ralentissement.

Les 37 membres du nouveau gouvernement ont également pris leurs fonctions (voir la composition du gouvernement dans le graphique de la semaine). Ils ont profité de leur cérémonie d'intronisation pour évoquer leurs priorités, à l'image de Luiz Marinho (Ministre du travail), qui a prôné le renforcement des négociations collectives entre employeurs et employés, Carlos Luipi (Ministre des retraites) qui a indiqué vouloir créer une commission réunissant les divers partenaires sociaux pour revenir en partie sur la réforme adoptée en 2019, ou encore Esther Dweck (Ministre de la gestion et de l'innovation dans les services publics) qui a défendu le renforcement de la digitalisation de l'administration.

Fernando Haddad a officiellement été intronisé Ministre des finances. Après avoir critiqué la situation budgétaire laissée par le Président sortant¹, Haddad a évoqué la réforme du système fiscal, sa première priorité, qui devra être « plus transparent, plus juste et plus simple », en allégeant notamment l'imposition des ménages modestes. Sur la réforme des mécanismes de contrôle budgétaire, citée comme l'autre de ses priorités, le nouveau cadre devra « permettre le financement des programmes gouvernementaux prioritaires » tout en respectant la responsabilité budgétaire. Haddad a d'ailleurs dit vouloir dès cette année améliorer l'équilibre des comptes publics, qualifiant d'« absurde » le déficit de 230 Mds BRL (~42 Mds EUR) prévu dans le budget 2023. Haddad a défendu par ailleurs les partenariats public-privé (PPP) appelant à un travail conjoint avec

le secteur privé, en « sortant de cette pensée binaire - soit l'État, soit le privé ».

Les réactions des marchés aux premiers discours et action du nouvel exécutif sont plutôt négatives.

Le principal indice boursier IBOVESPA est en effet en recul (-3,3% au jeudi 5 janvier à midi par rapport au jeudi précédent), tout comme le réal (qui perd 2,7% face au dollar sur la même période). La presse brésilienne explique cette réaction par la perception que la politique économique serait un peu plus interventionniste qu'anticipé jusqu'alors.

Le Congrès vote le budget 2023.

Les parlementaires ont approuvé la loi de finances pour l'année budgétaire 2023. Le vote s'est fait le 22 décembre juste avant la trêve parlementaire, qui se terminera le 1^{er} février avec la prise de fonction des nouveaux parlementaires élus en octobre 2022.

Le budget 2023 avait été viabilisé par la PEC da Transição (PEC de Transition), votée la veille². Cet amendement constitutionnel a permis de dégager pour 2023 un espace budgétaire de 145 Mds BRL (~26 Mds EUR) et ainsi financer une partie des promesses de campagne de Lula, ce qui était impossible en respectant le projet de loi budgétaire (PLOA 2023) transmis au Congrès par le gouvernement sortant en septembre 2022.

Les parlementaires ont retranscrit dans la loi budgétaire la répartition des ressources votée dans la PEC. Le Congrès a ainsi validé l'augmentation de l'allocation sociale Auxílio Brasil (rebaptisé Nova Bolsa Família) de 400 à 600 BRL (~110 EUR) ainsi que la création d'un complément de 150 BRL par enfant de moins de 6 ans. Le budget prévoit également la relance du programme *Farmácia popular* (réduction sur les médicaments), et la revalorisation de 6% du salaire des fonctionnaires publics à partir de février.

¹ Il a fait notamment référence à une mesure prise par le gouvernement Bolsonaro la veille de la fin de son mandat, qui aura un impact budgétaire de près de 5,8 Mds BRL (1 Md EUR) : la réduction de l'imposition de certaines opérations financières des

grandes entreprises, sur laquelle le nouveau gouvernement est déjà revenu mais qui ne pourra être révoqué qu'au 1^{er} avril.

² Voir [Brèves du 15 au 22 décembre](#).

Le texte fixe le salaire minimum à 1 320 BRL (235 EUR), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023. C'est légèrement plus que ce que prévoyait la PLOA (1 302 BRL). Contrairement aux années précédentes, la revalorisation est supérieure à l'inflation, permettant une progression de 2,7% en termes réelles. Du fait de l'indexation des pensions publiques et de certaines prestations sociales sur le salaire minimum, le coût de cette mesure pour les finances publiques de l'Etat est estimé à 6,8 Mds BRL (1,2 Md EUR).

L'enveloppe d'investissements de 9,8 Mds BRL qui restait à répartir (en substitution du fond parlementaire connu sous le nom de « budget secret »³) **a été partagée entre cinq ministères** : Développement régional (4,3 Mds BRL), Santé (3 Mds BRL), Citoyenneté (1,8 Md BRL), Agriculture (416 M BRL) et Education (169 M BRL).

Le déficit prévu pour 2023 est passé de 63,7 à 231,5 Mds BRL (~42 Mds EUR, soit 2,2% du PIB) par rapport à la PLOA déposé par le gouvernement Bolsonaro (jugée irréaliste par son successeur). **Le texte est désormais en attente de promulgation par le Président Lula.**

L'exemption des taxes fédérales sur l'essence est prorogée pour deux mois.

Le nouvel exécutif a décidé la prorogation jusqu'à fin février de l'exonération de taxes fédérales (PIS/Pasep, Cofins et Cide) sur l'essence et l'éthanol. Le gouvernement a signé dès le 2 janvier cette mesure provisoire (MP), qui renouvelle également l'exonération de ces taxes jusqu'à la fin de l'année pour le diesel, le biodiesel et le gaz de cuisine. Le gouvernement estime le coût de cette MP à 25 Mds BRL (4,5 Mds EUR).

³ En raison du manque de transparence dans son utilisation, ce fonds parlementaire (*emendas*) surnommé « *orçamento secreto* » a été jugé inconstitutionnel par la Cour suprême (STF) début décembre. Les 19,4 Mds BRL budgétés dans le PLOA 2023 ont été réalloués pour une moitié vers une autre composante du fonds parlementaire (plus transparent, à raison d'un montant égal à tous les députés et d'un autre montant égal à tous les sénateurs), et pour l'autre moitié vers des dépenses d'investissement décidées par le gouvernement.

⁴ La variation du prix des carburants a un impact élevé sur l'indice d'inflation, du fait de son poids dans le panier de consommation des ménages et des effets indirects sur le prix des autres produits

Le Ministre des Finances Fernando Haddad a indiqué qu'une décision serait prise dans les prochaines semaines sur la poursuite ou non de ce dispositif, une fois la politique de prix des carburants définie avec le nouveau PDG de Petrobras. Jean Paul Prates, sénateur du Parti des Travailleurs et économiste spécialiste du secteur énergétique a été choisi par Lula pour prendre la tête de la compagnie pétrolière publique. Il a déclaré être en faveur d'une reprise de la révocation de cette exonération d'impôts, la qualifiant de « mesure électorale » du gouvernement sortant.

Avant de repousser cet arbitrage, Lula et F. Haddad défendait la fin de ce dispositif fiscal dès janvier. Cette mesure, prise par le Président Bolsonaro en mars 2022, avait permis une baisse du prix des carburants (avant une chute encore plus forte en juillet après le plafonnement de la taxe indirecte ICMS prélevée par les Etats). Le non-renouvellement de l'exonération des impôts fédéraux pourrait faire augmenter le prix d'un litre d'essence de 0,69 BRL (0,13 EUR) par litre (soit +13% par rapport au prix actuel de 5 BRL soit 0,90 EUR).

La crainte que cette hausse n'inverse la trajectoire de baisse de l'inflation⁴ a donc pour l'instant été plus forte que la volonté de retrouver des marges budgétaires via la reprise de cette taxation. Le renoncement aux impôts fédéraux sur les carburants est estimé en termes annuels à 52 Mds BRL (11,3 Mds EUR) soit 0,5% du PIB.

La réglementation relative aux prix de transfert s'aligne sur les normes OCDE.

Une révision du mode de calcul des prix de transfert et de leur taxation⁵ a été adoptée le 29 décembre par le Président Bolsonaro via une Mesure Provisoire⁶ (MP 1.152). Cette question était jugée

via l'augmentation des charges des entreprises. Cela fut illustré par la forte baisse de l'IPCA (indice de référence de l'inflation) sur le T3 (-1,1% avec une contribution de -2,1% du segment *Transports*) après le plafonnement de l'ICMS.

⁵ Cette mesure modifie les règles de perception de l'impôt sur le Revenu des Sociétés (IRPJ) et de la Contribution Sociale sur le Bénéfice Net (CSLL) relatives au prix de transfert.

⁶ Les Mesures Provisaires (MP) sont des textes, signé par le Président dans des situations jugées urgentes, ayant force de loi, qui prennent effet dès leur publication au *Diário Oficial da União*

urgente en raison d'un changement récent de la politique fiscale des Etats-Unis qui allait pénaliser les multinationales américaines⁷, alors même que le partenaire nord-américain est de loin le premier investisseur étranger au Brésil, avec près de 191,6 Mds USD de stock d'IDE (29,1% du total en 2021). Ces nouvelles règles seront **facultatives pour 2023, avant de devenir obligatoires à partir de 2024**.

Les prix de transfert peuvent être définis comme les prix auxquels se facturent les sociétés d'un même groupe implantées dans des pays différents (que ce soit lors de la vente d'un bien ou d'une prestation de service entre elles). L'enjeu du mode de calcul des prix de transfert est double : i/ empêcher les différentes sociétés d'un même groupe de manipuler leurs prix de vente à des fins d'optimisation fiscale (grâce à la différence des règles fiscales dans leurs différents pays d'installation), ce qui réduit les recettes fiscales et crée une situation de concurrence déloyale ; ii/ éviter une double imposition des entreprises multinationales, qui dégrade l'environnement des affaires et est susceptible de décourager les investissements.

Les règles établissant les prix de transfert au Brésil divergeaient fortement des standards de l'OCDE. Pour faire converger son système d'imposition avec ces normes internationales, le Brésil avait entamé en 2018 un travail technique en partenariat avec l'institution et sous l'assistance du Royaume-Uni. Dans un diagnostic réalisé en 2019, l'OCDE avait pointé 30 divergences entre les règles brésiliennes et ses standards, dont 27 d'entre elles généreraient des risques de double imposition.

En plus d'éliminer le risque de double imposition, la nouvelle réglementation adopte le principe du *Arm's Length Principle* (ALP), qui consiste à s'assurer que les transactions soient effectuées à la valeur du marché. Les analyses des prix de transfert seront fondées sur la comparaison avec des transactions

similaires faites entre entreprises n'appartenant pas au même groupe.

La nouvelle législation permet aussi de réduire l'insécurité juridique. Même si les nouvelles règles sont plus subjectives, elles sont plus détaillées et apporte selon les experts fiscalistes plus de prévisibilité. En cas de désaccord de l'administration fiscale brésilienne avec le calcul adopté, elle pourra proposer une rectification, sans infliger d'amendes aux entreprises, réduisant ainsi les litiges fiscaux.

Plus globalement, ce changement s'insère dans la politique d'adoption des standards internationaux, menée par le gouvernement sortant pour faciliter le processus d'adhésion du Brésil à l'OCDE. Sur ce point, le nouveau chancelier, Mauro Vieira, a toutefois fait savoir lors de son discours de prise de fonction, que le gouvernement aller examiner l'invitation faite par l'OCDE au Brésil de rejoindre l'Organisation.

Le Ministre de l'économie sortant, Paulo Guedes, publie sa proposition de réforme du plafond des dépenses.

Le Ministère de l'économie a diffusé fin décembre, une note⁸ proposant un nouveau mécanisme de contrôle des dépenses budgétaires. Cette proposition, qui entend alimenter les discussions sur cette réforme, a été publiée quelques jours avant que prennent fin les fonctions de Paulo Guedes, ministre de l'économie sous la mandature Bolsonaro.

Cette réforme est considérée comme une priorité par la nouvelle équipe économique. Cette dernière, qui devrait présenter sa proposition au cours du 1^{er} semestre⁹, n'a pas encore tranché sur les contours des nouvelles règles budgétaires qui remplaceront les contraintes actuelles.

S'il existe un certain consensus sur la nécessité de réformer l'actuel mécanisme de contrôle budgétaire instauré en 2017, les opinions sur les modalités pour ce faire divergent. Sa principale

(Journal officiel). Ils doivent être examinés ultérieurement par les parlementaires.

⁷ Du fait des imperfections du système brésilien de prix de transfert jusqu'ici en vigueur, le département du Trésor américain n'allait plus accepter les crédits d'impôt liés aux taxes payées au Brésil.

⁸ *Uma Proposta de Aprimoramento do Teto de Gastos*, 23 décembre 2022 ([lien](#))

⁹ La PEC de transition, votée par le Congrès fin décembre et qui a permis d'augmenter pour une année les dépenses de 145 Mds BRL (26 Mds EUR), prévoit que le gouvernement soumette sa proposition avant le 31 août 2023.

règle, le plafond de dépenses (*teto de gastos*), a en effet été contournée à de multiples reprises pour autoriser une augmentation des dépenses fédérales. De plus, la part des dépenses obligatoires (les dépenses courantes, notamment les salaires de la fonction publique, les retraites et prestations sociales) sur les dépenses totales est en augmentation, restreignant chaque année un peu plus la part des dépenses discrétionnaire (notamment les investissements), déjà réduite à 8% en 2022.

La proposition du gouvernement sortant consiste en une réforme du plafond des dépenses, s'opposant à sa suppression prônée par Lula. Même si le document reconnaît la fragilité et les limites de l'actuelle règle, il souligne qu'elle aurait permis « d'initier un important processus d'assainissement budgétaire ». Le texte se place donc en opposition au nouveau président qui a qualifié le plafond des dépenses de « stupidité » dans son discours d'investiture.

Paulo Guedes préconise la flexibilisation du plafond de dépenses via la prise en compte de l'évolution de la dette et du PIB. Et ce que ce soit lorsque la croissance est forte pour profiter de la baisse du ratio dette/PIB pour augmenter structurellement les dépenses, ou lorsque que l'économie est en récession, dans une logique contra-cyclique d'augmentation temporaire des dépenses. Alors qu'actuellement le plafond des dépenses est seulement corrigé de l'inflation, **le mode de calcul suggéré permettrait une croissance réelle du plafond**, sous certaines conditions. La proposition de réforme prévoit 4 scénarios :

- une dette brute inférieure à 60% du PIB et une croissance de l'économie supérieure à 1%. Dans ce cas, le plafond serait relevé de manière

permanente non seulement du niveau de l'inflation mais aussi de la croissance du PIB, auquel on retranche 1 point de pourcentage. Ainsi, si l'activité économique a augmenté de 3% en glissement annuel (entre le T3 de l'année n-2 et le T3 de l'année n-1, constaté), le plafond augmenterait de 2% au-dessus de l'inflation¹⁰ en année n.

- une dette brute comprise entre 60% et 80% du PIB et une croissance supérieure à 2%. Dans ce cas, le plafond en termes réels serait aussi relevé de du niveau de la croissance du PIB, auquel on retrancherait cette fois 2 points de pourcentage. Ainsi en 2022, vu que la dette devrait atteindre 73% du PIB et la croissance +3%, le plafond aurait augmenté de 1% au-dessus de l'inflation.

- une dette brute supérieure à 80% du PIB (ou croissance inférieure au niveau requis dans les deux premiers scénarios). Dans ce cas, le plafond serait relevé seulement du simple niveau de l'inflation. Par exemple en 2023, si les anticipations des marchés (qui estiment la dette à 80,5% du PIB) se réalisent, le plafond serait, comme dans le système actuel, rehaussé seulement du niveau de l'inflation. Et ce même si la croissance du PIB s'avérait élevée (prévisions actuelles : +0,8%).

- une situation de récession (deux trimestres consécutifs enregistrant une baisse du PIB). Dans ce cas, une autorisation temporaire de dépassement du plafond serait accordée, d'un montant égal à la moyenne de ces deux variations trimestrielles négatives de la croissance. Ainsi si est constatée une baisse trimestrielle de 0,3% suivie d'une baisse de 0,5%, des crédits extraordinaires représentant 0,4% de la valeur du plafond de dépenses seront accordés, permettant de stimuler l'économie.

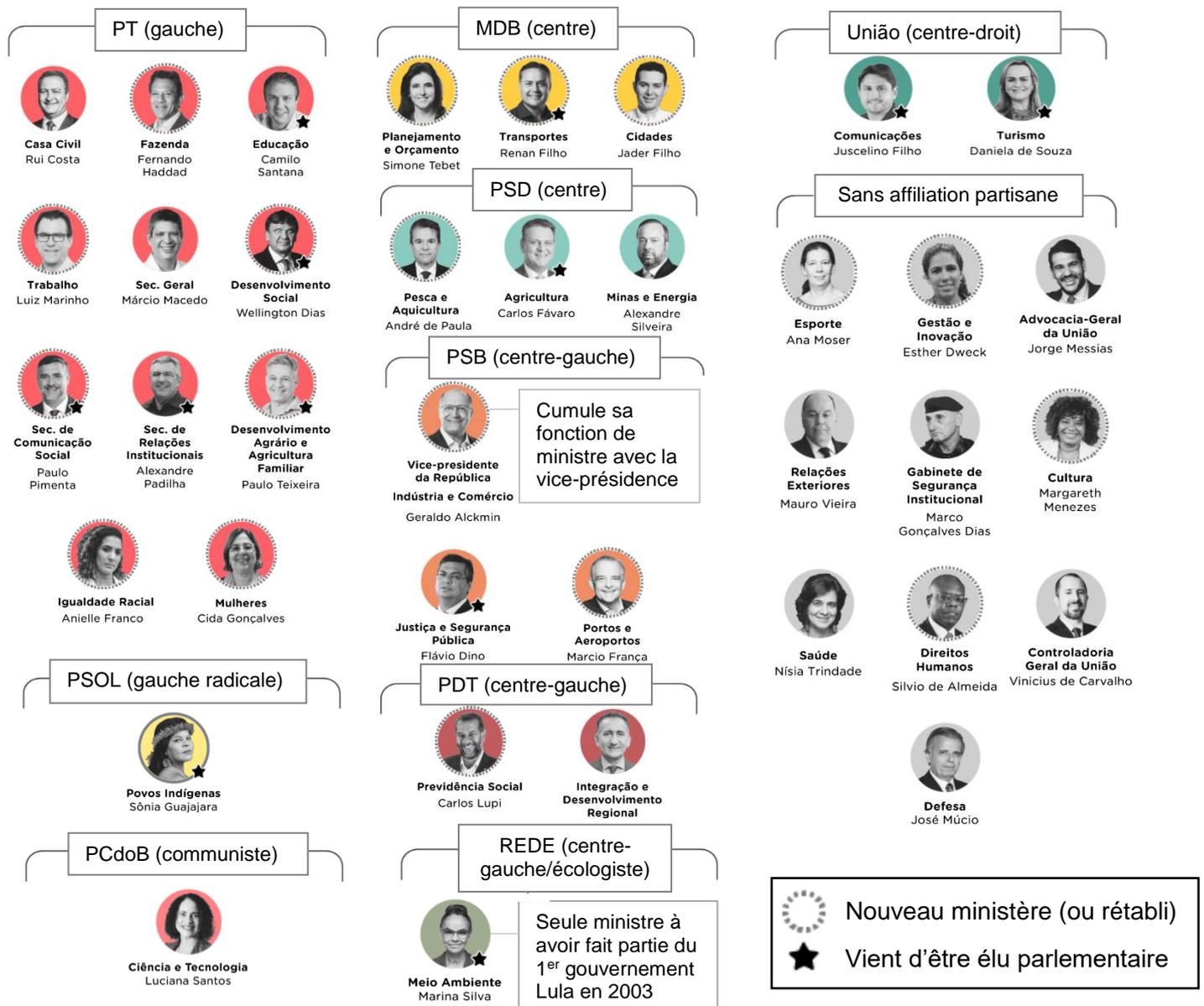
Evolution des marchés du 22 décembre 2022 au 5 janvier 2023

Indicateurs*	Variation sur la semaine	Variation sur les 2 dernières semaines	Variation Par rapport à début janvier 2022	Niveau aujourd'hui
Bourse (Ibovespa)	-3,3%	-1,9%	+1,1%	106 108
Risque-pays (EMBI+ Br)	+2pt	-18pt	-69pt	257
Taux de change R\$/USD	+2,7%	+4,4%	-4,9%	5,40
Taux de change R\$/€	+1,1%	+3,1%	-11,4%	5,68

¹⁰ La proposition prévoit que la totalité de l'augmentation du plafond soit affectée aux dépenses discrétionnaires, permettant ainsi une hausse de l'investissement.

* Données du jeudi à 12h localement.
Sources : Ipeadata, Investing, Valor.

Graphique de la semaine : composition du nouveau gouvernement, par parti et portefeuille ministériel.



Source : Nexo, SER Brasilia.

La direction générale du Trésor est présente dans plus de 100 pays à travers ses Services économiques.
Pour en savoir plus sur ses missions et ses implantations : www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-international