



BRÈVES ÉCONOMIQUES DU BRÉSIL

UNE PUBLICATION DU SERVICE ÉCONOMIQUE REGIONAL

DE BRASILIA

Semaines du 17 au 23 décembre 2021

Résumé :

- Situation sanitaire : évolution des cas et des décès.
- Après plusieurs mois de débats, le Congrès promulgue la réforme constitutionnelle des « precatórios » (PEC 23).
- Le Congrès approuve le budget 2022.
- La Banque Centrale abaisse ses prévisions de PIB du Brésil pour 2021 et 2022.
- Evolution des marchés du 17 au 23 décembre 2021.
- Tableau de la semaine : prévisions de croissance du Brésil pour 2021 et 2022.

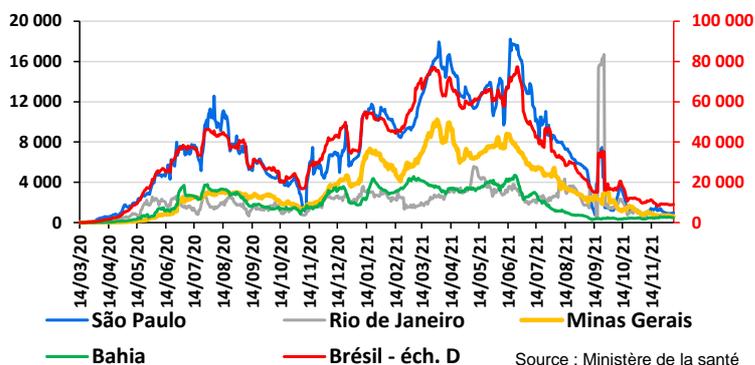
LE CHIFFRE À RETENIR

415 BRL

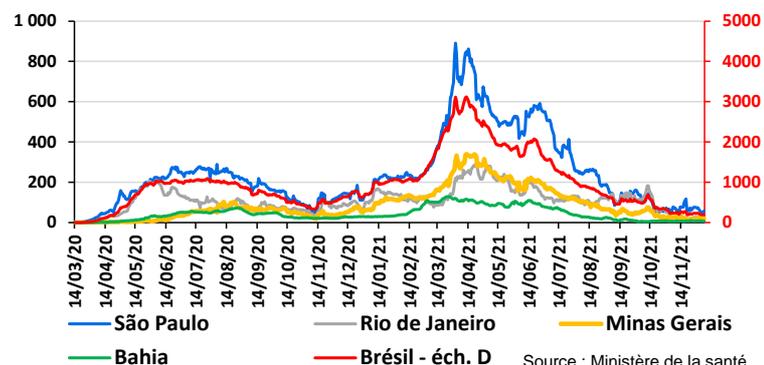
Montant moyen mensuel par ménage
de l'*Auxílio Brasil* en 2022.

Situation sanitaire : évolution des cas et des décès.

**Nouveaux cas par jour
(moyenne hebdomadaire)**



**Nouveaux décès par jour
(moyenne hebdomadaire)**



En raison d'une cyberattaque dont le ministère de la Santé a été la cible, il n'a pas été possible de mettre à jour les données relatives au cas et décès liés à la Covid-19 cette semaine. Par ailleurs, six Etats n'ont pas divulgué leurs données. Au 22 décembre, selon la presse, le Brésil comptait 22,2 M de contaminations et 618 218 décès depuis le début de la pandémie.

Après plusieurs mois de débats, le Congrès promulgue la réforme constitutionnelle des « *precatórios* » (PEC 23).

Le 31 août, le gouvernement a soumis au Congrès son projet de loi budgétaire pour l'exercice 2022 (PLOA 2022)¹. D'emblée celui-ci s'est révélé controversé en raison de trois problèmes principaux :

1/ Le gouvernement s'est fondé sur des hypothèses économiques peu réalistes, exposant le budget 2022 à un risque de dépassement du plafond des dépenses². Dans le PLOA, le gouvernement prévoyait que l'inflation de l'IPCA atteindrait +5,7% en décembre 2021. Or cette prévision, déjà inférieure à celle du marché en août (+7,5%), est devenue de moins en moins réaliste avec l'accélération de l'inflation au second semestre (désormais, le marché table sur une inflation de +10,0% en décembre 2021). **Le gouvernement sous-estimait donc l'augmentation des dépenses primaires indexées à l'inflation en 2022** (définie par l'inflation effective en décembre 2021, qui devrait avoisiner +10,0%) **par rapport à l'augmentation du plafond des dépenses en 2022** (déterminée par la prévision d'inflation de décembre 2021 inscrite dans le PLOA, à +5,7%). Les observateurs craignaient donc que cet écart ne provoque un dépassement du plafond des dépenses.

2/ Pendant l'élaboration du PLOA, les autorités ont appris que les dépenses des *precatórios*³ seraient bien plus élevées que prévu : elles devraient atteindre 89,1 Mds BRL en 2022, contre une prévision initiale de 55,4 Mds BRL. Cette hausse, liée à des facteurs structurels et conjoncturels, a ainsi provoqué un « trou » de 33,7 Mds BRL dans le projet

¹ Voir les [brèves économiques et financières du 29 octobre au 4 novembre 2021](#) et [celles du 5 au 11 novembre 2021](#).

² La règle constitutionnelle du plafond des dépenses, établie en 2016, impose que la croissance annuelle des dépenses budgétaires primaires soit nulle en termes réels. En d'autres termes, le plafond des dépenses sur un exercice budgétaire ne peut pas dépasser celui de l'année précédente, corrigé de l'inflation.

³ Les *precatórios* sont des injonctions de paiement qui contraignent les institutions publiques (Etat et collectivités locales) à payer des dettes à l'égard de particuliers, d'entreprises et d'Etats, à la suite de décisions judiciaires définitives. Il s'agit notamment de décisions de justice portant sur les salaires, les pensions de retraite, les impôts, etc. qui résultent de lois de travail et de règles fiscales

de budget 2022 car elle n'avait pas de contrepartie claire dans les recettes.

3/ Le PLOA ne présentait pas de dépenses suffisantes pour mettre en place l'*Auxílio Brasil* tel qu'annoncé par le Président J. Bolsonaro. A la date de soumission de le PLOA, le gouvernement avait déjà annoncé publiquement la création d'un nouveau programme social, l'*Auxílio Brasil* (AB), destiné à remplacer l'actuelle *Bolsa Família*. Dans l'attente que les autorités en définissent les contours et le budget, le PLOA estimait le budget de l'AB pour 2022 à 34,7 Mds BRL (égal à ce qui aurait été proposé pour la *Bolsa Família* sous son format actuel). Or avec les objectifs affichés de J. Bolsonaro d'en augmenter le montant mensuel (de 189 à 415 BRL par ménage) et le nombre de bénéficiaires (de 14,7 M à 17,9 M de ménages), le budget de l'AB pouvait atteindre jusqu'à 89,1 Mds BRL – soit 54,4 Mds BRL de plus que prévu.

* * *

Le 7 octobre, le gouvernement a soumis une proposition d'amendement constitutionnel au Congrès dite PEC 23 ou « PEC des *precatórios* », présentée comme la principale solution aux trois problèmes du projet de budget 2022 cités *supra*. Après avoir fait l'objet d'une seconde version puis d'une série d'approbations législatives⁴ et d'amendements parlementaires, **la PEC 23 a été promulguée dans son intégralité par le Congrès le 16 décembre.**

Dans sa version finale, la PEC 23 comporte quatre points majeurs, dont les deux premiers modifient les règles budgétaires constitutionnelles en vigueur :

complexes et porteuses de litiges. Les *precatórios* sont considérés comme des dépenses budgétaires obligatoires et soumises au plafond des dépenses.

⁴ Chacune des deux chambre du Congrès a voté la PEC 23 en deux tours pour des raisons de procédure législative et faciliter son processus d'approbation. Le 8 décembre, après les sessions de vote concernant les points consensuels de la PEC 23, les deux chambres ont promulgué l'amendement constitutionnel 113 (EC 113). Le 15 décembre, après les sessions de vote sur les amendements concernant les points litigieux de la PEC 23, les deux chambres ont promulgué l'amendement constitutionnel 114 (EC 114). Le 16 décembre, la PEC 23 dans son intégralité a été promulguée lors d'une session conjointe des deux chambres du Congrès.

1/ Elle propose de plafonner jusqu'en 2026 le paiement annuel des *precatórios* à leur valeur de 2016 (30,3 Mds BRL) corrigée de l'inflation. Le reste est reporté aux exercices budgétaires ultérieurs. Cette nouvelle règle permettrait de ne payer que 44,4 à 45,3 Mds BRL en 2022, selon les estimations du ministère de l'Économie et celles de l'IFI⁵. Le surplus des *precatórios* serait reporté aux années suivantes, jusqu'à 2027 – date à laquelle le sous-plafond prendra fin et l'État devra payer l'ensemble des *precatórios* reportés. Par ailleurs, un ensemble de règles techniques portent sur l'identification, l'ordre de priorité et les conditions de règlement des *precatórios*. **En définitive, cette nouvelle règle ouvre ainsi un espace budgétaire allant de 43,8 à 44,7 Mds BRL en 2022**, selon les estimations.

2/ La PEC 23 modifie la règle du plafond des dépenses, en synchronisant l'ajustement du plafond avec celui des dépenses primaires obligatoires indexées sur l'inflation. Plus précisément, la hausse du plafond pour l'année N+1 n'est plus déterminée en fonction de l'inflation anticipée de décembre de l'année N (au mois d'août), mais en fonction de l'inflation effective de décembre de l'année N (cf. *supra*). **Cet ajustement ouvre ainsi un espace budgétaire allant de 62,2 à 73,2 Mds BRL en 2022**, selon les estimations.

3/ Pour 2021, la PEC 23 autorise le déblocage de 15 Mds BRL sous forme de crédits extraordinaires (hors plafond) pour l'achat de vaccins en 2021, certaines dépenses d'urgence et d'autres mesures sociales, notamment l'augmentation de l'AB à 400 BRL en décembre (contre 217 BRL en novembre).

4/ Pour 2022, la PEC assure un niveau de ressources suffisant pour que l'*Auxílio Brasil* soit versé à hauteur de 415 BRL par mois pour 17,9 M de familles, tel qu'annoncé par J. Bolsonaro. La

PEC 23 inscrit dans la Constitution le droit de tout brésilien en situation de vulnérabilité sociale à bénéficier d'un revenu familial de base, garanti par l'État dans un programme à caractère permanent. Pour 2022, la PEC 23 impose que l'espace budgétaire créé par les points 1 et 2 soit exclusivement dédié à des dépenses de santé et de sécurité sociale et d'assistance sociale, telles que l'AB, les retraites, les pensions, l'assurance chômage, etc. Enfin, uniquement pour l'exercice 2022, la PEC 23 lève les limitations légales à la création de dépenses permanentes (telles que l'AB), notamment la Loi de Responsabilité Fiscale⁶.

Au global, la PEC 23 permet de libérer dans le plafond des dépenses un espace budgétaire allant de 106,1 à 117,9 Mds BRL en 2022, selon les estimations⁷. Elle permet ainsi de résoudre le dilemme des *precatórios* en plus d'ouvrir un espace budgétaire suffisant pour financer l'AB en 2022, tel qu'annoncé par J. Bolsonaro.

* * *

Si la PEC 23 permet de résoudre le dilemme des autorités face à la hausse imprévue des *precatórios* et leur ambition de créer un nouveau programme social, elle a néanmoins fait l'objet de nombreuses critiques. En particulier, l'IFI a alerté que la modification des règles budgétaires constitutionnelles était problématique, alors qu'elles redeviennent contraignantes et que la PEC 23 contribue à augmenter les dépenses lors d'une année électorale. **Cette manœuvre, assimilable à de la « comptabilité créative », a contribué à dégrader les conditions financières du Brésil.** D'une part, en érodant la crédibilité du souverain brésilien vis-à-vis des marchés financiers : depuis septembre, les conditions d'emprunt se sont dégradées (via une hausse de la prime de risque du Brésil). D'autre part,

⁵ L'*Instituição Fiscal Independente* (IFI) est un organe du Sénat créé en 2016 et dont l'objectif est d'analyser les comptes publics brésiliens de manière transparente et indépendante (scénarios budgétaires, analyses de la conformité d'indicateurs budgétaires et du budget avec les objectifs approuvés et les mécanismes constitutionnels, analyse de réformes telles que la celles de la prévoyance sociale, fiscale, administrative, etc.).

⁶ La Loi de Responsabilité fiscale exige que la création de dépenses obligatoires permanentes soit compensée par une

hausse de recettes permanentes ou par une baisse de dépenses permanentes.

⁷ L'espace budgétaire serait de 106,1 Mds BRL selon le ministère de l'Économie (62,2+43,8) ou de 117,9 Mds BRL selon l'IFI (73,2+44,7). Ces différences d'estimations entre les deux institutions découlent de prévisions différentes d'inflation (IPCA et INPC) pour décembre 2021 et d'estimations différentes du volume des dépenses obligatoires indexées sur l'inflation.

en contribuant à la dépréciation du réal et à la baisse de l'indice Bovespa (principal indice boursier au Brésil). **In fine, la PEC 23 contribue à augmenter la dette publique brésilienne de deux manières.** Bien qu'elle implique une hausse des dépenses primaires relativement limitée (l'espace budgétaire de 106,1 à 117,9 Mds BRL représente moins de 1,2% du PIB), elle a contribué à détériorer les conditions d'emprunt du Brésil et donc le coût de sa dette publique.

Enfin, bien qu'elle soit désormais promulguée, la PEC 23 laisse deux questions en suspens sur le long terme :

i/ La création d'un sous-plafond annuel des *precatórios* permet de gérer leurs paiements chaque année mais ne régule pas leur augmentation en volume. Si les *precatórios* continuent d'augmenter au cours des prochaines années, ils pourraient atteindre plus de 700 Mds BRL en 2027⁸ – date à laquelle le sous-plafond prendra fin. **Avec quelles ressources budgétaires les autorités vont-elles régler ce montant ?**

ii/ La PEC 23 assure *a priori* le caractère permanent de l'AB mais elle ne l'exempte de respecter la Loi de Responsabilité Fiscale que jusqu'en 2022. A partir de 2023, les autorités devront donc trouver une source de financement permanente pour assurer le financement de l'AB. Etant donné le blocage actuel des discussions parlementaires sur la réforme fiscale et la réforme administrative, **avec quelles ressources budgétaires les autorités vont-elles viabiliser le financement de l'AB au-delà de 2022 ?**

Le Congrès approuve le budget 2022.

L'approbation de la proposition d'amendement constitutionnel au Congrès PEC 23 (ou « PEC des *precatórios* ») a permis aux autorités de conclure le vote du projet de budget du gouvernement pour 2022 (PLOA 2022). Le 9 décembre, le ministère de

l'Économie a amendé le PLOA 2022 sous la forme d'une lettre (Ofício SEI 554/2021) adressée à Hugo Leal (rapporteur général du projet de budget à la Chambre des députés) et Rose de Freitas (présidente de la Commission mixte budgétaire du Congrès). Cette lettre avait pour objectif d'ajuster le PLOA après l'approbation partielle de la PEC 23. Le 21 décembre, le Congrès a approuvé le projet de budget, désormais défini par la LOA 2022 (ou le PLN 19/2021), en lui apportant également plusieurs amendements. **Le texte doit désormais être approuvé par le Président J. Bolsonaro.**

Faute de données exhaustives à ce stade, il est encore trop tôt pour en tirer toutes les conséquences et connaître la répartition précise du budget. Toutefois, plusieurs enseignements s'en dégagent.

La version finale du budget est fondée sur un ensemble d'hypothèses économiques, modifiées par rapport au PLOA 2022. Le budget prévoit notamment une croissance du PIB de +5,1% en 2021 et de +2,1% en 2022 (contre +5,3% et +2,5% dans le PLOA)⁹. Il prévoit par ailleurs un taux d'inflation IPCA de +9,7% en 2021 et de +4,7% en 2022 (contre +5,9% et +3,5% dans le PLOA). Enfin, il prévoit un taux d'inflation INPC de +10,2% en 2021, ce qui implique un **ajustement du salaire minimum de 1 100 à 1 212 BRL en 2022** (le texte initial prévoyait un salaire minimum de 1 169 BRL).

En 2022, les dépenses totales de l'Union s'élèveront à 4 823 Mds BRL (50,5% du PIB). Sur ce montant, 1 885 Mds BRL (19,8% du PIB) correspondent à des dépenses financières consacrées au refinancement de la dette publique fédérale. Au sein du reste des dépenses (2 938 Mds BRL, 30,8% du PIB) figurent *a priori* les **dépenses primaires soumises au plafond des dépenses de l'Union (1 679,5 Mds BRL, 17,5% du PIB).** En outre, **le budget prévoit un déficit primaire de -79,3 Mds BRL en 2022 (-0,8% du PIB).** Celui-ci est ainsi inférieur à celui prévu dans la LDO (-170,5 Mds

⁸ Ce montant est issu d'un scénario pessimiste produit par l'IFI début décembre.

⁹ Ces prévisions économiques pour 2021 et 2022 sont en ligne avec celles du ministère de l'Économie. En revanche, elles sont plus

optimistes que celles de la BCB (+4,4% en 2021 et 1,0% en 2022) et que celles du marché (+4,6% en 2021 et +0,5% en 2022). Cf. tableau de la semaine.

BRL)¹⁰ mais supérieur à celui du PLOA (-49,6 Mds BRL).

Une autre présentation des dépenses met en évidence le budget financier et de la sécurité sociale (4 727 Mds BRL) couplé à celui des investissements (97 Mds BRL). Cette répartition permet d'apprécier les budgets alloués aux grandes fonctions de l'Etat (notamment les ministères). En particulier, le budget 2022 allouera au ministère de la Citoyenneté 173,6 Mds BRL, dont **89,0 Mds BRL pour le paiement de l'Auxílio Brasil** (contre 34,7 Mds BRL dans le PLOA). **Ce montant devrait libérer suffisamment de ressources pour que l'AB s'élève en moyenne à 415 BRL par mois¹¹ et soit versée à 17,9 M de ménages.**

A la publication du budget, les organes de presse du Congrès se sont fait l'écho de nouvelles allocations budgétaires pour 2022. Le montant alloué au Fonds électoral¹² a été rehaussé à 4,9 Mds BRL (contre 5,1 Mds BRL dans la LDO¹³ et 2,1 Mds BRL dans le PLOA). Par ailleurs, les amendements du rapporteur général (également surnommés « budget secret ») s'élèveront à 16,5 Mds BRL et couvriront une trentaine de programmes. Les principaux concernent les soins de santé primaires (4,7 Mds BRL), les soins hospitaliers et ambulatoires (2,6 Mds BRL), le soutien à la politique nationale de développement urbain (2,1 Mds BRL), des projets locaux de développement durable (1,9 Md BRL), le Système unifié d'assistance sociale (SUAS, 1,3 Md BRL) et l'éducation de base (0,9 Md BRL).

La Banque Centrale abaisse ses prévisions de PIB du Brésil pour 2021 et 2022.

La Banque Centrale du Brésil (BCB) a publié son Rapport trimestriel sur l'inflation de décembre, dans lequel elle révisé ses prévisions de croissance économique pour 2021 et 2022.

La BCB a abaissé sa projection de croissance économique du Brésil pour 2021 à +4,4% (contre +4,7% prévu en septembre). Cette révision s'explique principalement par le résultat décevant du PIB au T3 et par sa prévision d'un résultat médiocre au T4. Côté offre, la BCB prévoit un recul annuel du secteur agricole de -0,6%, pénalisé par la baisse de certaines récoltes due à de mauvaises conditions climatiques et la baisse de la demande en viande bovine (influencée par une demande domestique déprimée par le coût de l'inflation et par la suspension des exportations vers la Chine, finalement levée récemment). L'industrie devrait progresser de +4,1% sur l'année, ce qui reflète un effet de base favorable et une bonne performance de la construction. Cependant, l'industrie manufacturière a été affectée tout au long de l'année par des difficultés d'approvisionnement (conduisant à des hausses de prix d'intrants voire des pénuries) ainsi que par la reprise post-pandémique de la demande à la faveur des services. Enfin, la BCB prévoit une croissance des services de +4,6%. Si une partie des services (notamment ceux destinés aux ménages) bénéficie de la réouverture de l'économie liée à la normalisation de la situation sanitaire, d'autres ont marqué le pas à partir du T3 (notamment les services financiers et immobiliers ainsi que le commerce, dans le sillage de la production industrielle). Côté demande, la BCB prévoit que le PIB sera porté par la demande interne avec un rebond de la consommation privée de +3,4% et de la FBCF de +16,6%. En revanche, la demande externe devrait le pénaliser car la hausse des exportations en volume (+5,5%) ne compensera pas celle des importations (+14,5%).

La BCB a également réduit sa prévision de croissance du PIB pour 2022 à +1,0% (contre +2,1% en septembre). Elle explique cette révision par la publication d'indicateurs conjoncturels déprimés ces derniers mois (suggérant une perte de dynamisme du rebond post-crise), l'apparition d'une nouvelle vague pandémique liée au variant Omicron

¹⁰ Voir les [brèves économiques et financières du 9 au 22 juillet 2021](#).

¹¹ Ce nouveau montant de 415 BRL, supérieur aux 400 BRL annoncés par le gouvernement auparavant, a été inclus dans la lettre envoyée par le ministère de l'Economie (Ofício SEI 554/2021).

¹² Les ressources du Fonds sont réparties entre les partis politiques proportionnellement à leur taille au Congrès, pour financer leurs campagnes électorales.

¹³ Voir les [brèves économiques et financières du 9 au 22 juillet 2021](#).

et pesant sur la demande externe, une hausse de sa prévision d'inflation et l'augmentation du risque budgétaire¹⁴. **En revanche, plusieurs facteurs devraient supporter la croissance économique en 2022** : la normalisation des chaînes de valeur mondiales au fil des mois, la poursuite de l'assouplissement des règles de distanciation sociale et l'amélioration des conditions climatiques depuis octobre (réduisant le risque d'une crise hydrique et soutenant les prévisions de récoltes de grains).

Au final, au cours du dernier trimestre de l'année, la BCB a réduit ses prévisions de PIB du Brésil pour 2021 et 2022, à l'image de l'ensemble des grands prévisionnistes internationaux et brésiliens. En moyenne, ces derniers prévoient une reprise économique de +4,9% en 2021 puis de +1,2% en 2022. Si ces prévisions venaient à se concrétiser, le Brésil afficherait alors une performance plus faible que la moyenne mondiale (+5,9% en 2021 puis +4,9% en 2022 selon le FMI ; +5,6% puis +4,5% selon l'OCDE).

Evolution des marchés du 17 au 23 décembre 2021.

Indicateurs*	Variation sur la semaine	Variation cumulée sur l'année	Niveau
Bourse (Ibovespa)	-3,0%	-12,1%	104 871
Risque-pays (EMBI+ Br)	+3pt	+82pt	342
Taux de change R\$/USD	-0,3%	+9,0%	5,66
Taux de change R\$/€	-0,6%	+0,9%	6,40

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

¹⁴ Depuis septembre, les discussions politiques portant sur le budget 2022, les *precatórios* et l'*Auxílio Brasi* ont aggravé le risque budgétaire du Brésil et provoqué une détérioration des conditions domestiques financières ainsi qu'une hausse des prévisions

d'inflation par le marché. Ce contexte complique l'analyse de la balance des risques inflationnistes par la BCB et pourrait l'inciter à poursuivre son resserrement monétaire plus longtemps que prévu.

Tableau de la semaine : prévisions de croissance du Brésil pour 2021 et 2022.

	2021	2022
Banque Mondiale <i>Macro Poverty Outlook</i> (octobre)	5,3	1,7
OCDE <i>OECD Economic Outlook</i> (décembre)	5,0	1,4
FMI <i>World Economic Outlook</i> (octobre)	5,2	1,5
Opérateurs de marché au Brésil <i>BCB Focus - Relatório de Mercado</i> (décembre)	4,6	0,5
Ministère de l'Économie <i>Boletim Macroeconômico da SPE</i> (novembre)	5,1	2,1
Institution Fiscale Indépendante <i>Relatório de Acompanhamento Fiscal</i> (décembre)	4,6	0,5
Banque Centrale du Brésil <i>Relatório de Inflação</i> (décembre)	4,4	1,0
Ipea <i>Visão Geral da conjuntura</i> (décembre)	4,5	1,1
Fondation Getulio Vargas <i>Boletim Macro</i> (novembre)	4,6	0,7

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