

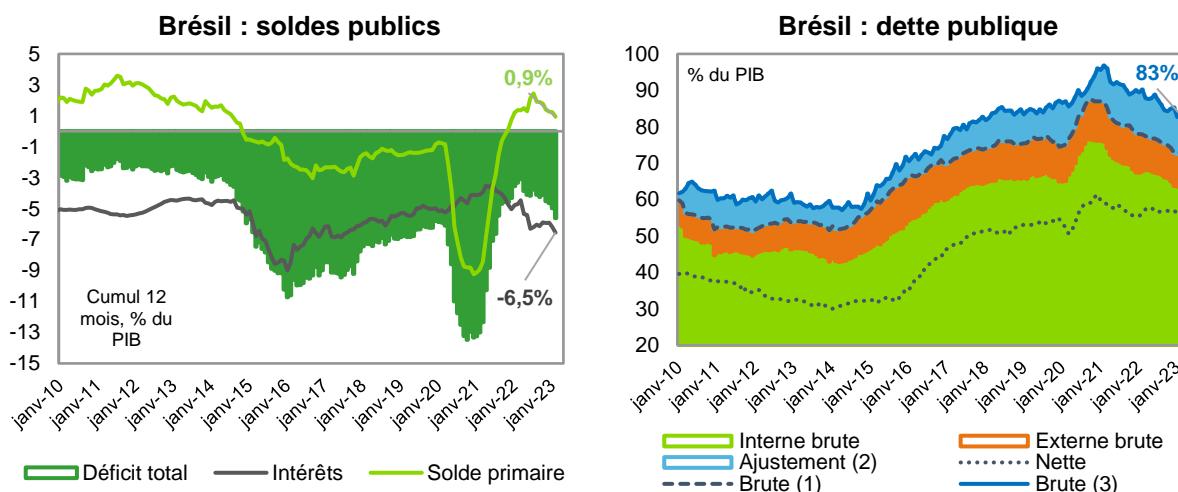
Perspectives

N°23/135 – 4 mai 2023

BRÉSIL – Vers un nouveau cadre budgétaire

Mi-avril, le gouvernement a envoyé à la Chambre des députés son projet de nouvel « ancrage budgétaire » : celui-ci doit se substituer à la règle du plafond sur les dépenses qui prévalait depuis 2016 et limitait la croissance des dépenses publiques à l'inflation de l'année précédente. Cette règle avait en effet perdu toute crédibilité à la suite, notamment, de la contre-offensive budgétaire déployée face au Covid et à l'occasion de laquelle les exemptions s'étaient multipliées.

L'objectif est désormais exprimé en termes de solde primaire (équilibre pour 2024, excédent de 0,5% du PIB en 2025, 1% du PIB en 2026). Combinée aux nouvelles règles encadrant la croissance des dépenses, cette stratégie doit, selon le gouvernement, permettre au ratio dette/PIB de plafonner sous 80% en 2026 (selon la définition nationale, cf. graphique). La proposition de réforme devrait faire l'objet d'un vote en mai à la Chambre des députés. En cas de vote favorable (ce qui paraît probable en dépit de l'absence de majorité), elle sera transmise au Sénat. Son adoption pourrait avoir lieu dès juin.



(1) Définition nationale

(2) Ajustement : titres détenus par la banque centrale (autres que ceux destinés aux opérations de repo, cf. FMI)

(3) Dette définition FMI

Sources : BCB, Crédit Agricole SA/ECO

Le nouveau dispositif consiste donc, tout d'abord, en la fixation d'un objectif de solde primaire¹. Son respect (pourcentage du PIB avec une tolérance de +/-0,25 point de pourcentage) encadre la croissance réelle des dépenses de l'année suivante, croissance elle-même conditionnée par celle des recettes. Si l'objectif est atteint, la croissance des dépenses est de 70% de celle des recettes ; la progression est limitée à 50% si l'objectif n'est pas atteint. Mais, dans les deux cas, la croissance réelle des dépenses ne peut être inférieure

¹ Le gouvernement devra annoncer des objectifs annuels de solde primaire pour chacune des quatre années durant lesquelles il exerce le pouvoir.

à 0,6% et supérieure à 2,5%. Cette « arborescence » est complétée par des dispositifs visant à ne pas pénaliser l'investissement public : il serait fixé à 70 milliards de reais en 2023 et augmenterait ensuite selon l'inflation (cela assure seulement sa stabilité à un niveau faible en termes réels). Les excédents primaires dégagés au-delà de l'objectif primaire pourraient être (partiellement) affectés aux investissements.

Le projet prévoit des dérogations à la règle du plafond des dépenses : elles existaient déjà et la déclaration de l'état d'urgence lors de la pandémie les avait très clairement rendues possibles. Le projet prévoit notamment que des « crédits extraordinaires » (tels que ceux mis en œuvre face au Covid) puissent « sortir du cadre ». Le projet apporte, par ailleurs, quelques précisions utiles sur le calcul des recettes, essentiel puisqu'elles conditionnent la croissance des dépenses. Sont, en particulier, exclues les recettes non récurrentes ou volatiles (recettes des concessions, dividendes des entreprises publiques, redevances pétrolières) ou relevant de l'actuelle structure fiscale fédérale, du « pacte politique » (transferts entre l'Union et les États et municipalités).

Les principaux reproches à l'égard de ce nouveau plan concernent sa souplesse et ses paramètres, en particulier les objectifs d'excédent primaire, puisqu'ils peuvent être modifiés à chaque changement d'administration. En ce sens, il est effectivement moins « radical » que le plafond actuel des dépenses, moins prévisible et, éventuellement, moins « lisible » pour les marchés.

Le plan est également critiqué pour son caractère pro-cyclique puisque les recettes conditionnent les dépenses : les années fastes autoriseront des dépenses plus élevées. Enfin, il tend à « sanctuariser » les dépenses quelle qu'en soit la nature et ses objectifs (implicites puisqu'ils restent conditionnés par de nombreux paramètres encore inconnus précisément dont la croissance) peuvent paraître peu ambitieux.

À son crédit, figure tout d'abord sa conception même : il privilégie une approche plus globale en visant prioritairement le solde primaire. Les règles ou les objectifs simples (encadrement inconditionnel des dépenses ou ratio dette/PIB, par exemple) peuvent être « séduisants » car lisibles et censés signaler une grande détermination : tous deux peuvent être tellement stricts ou tellement ambitieux qu'ils risquent d'être rapidement contournés. Par ailleurs, la pro-cyclicité devrait être limitée par l'encadrement du taux de croissance réel des dépenses (0,6%/2,5%). Le projet envisage également des dérogations « extraordinaires » à la règle du plafond des dépenses : il semble préférable de prévoir des possibilités formelles de dérogation (sous réserve qu'elles restent circonscrites) plutôt que de recourir à des exemptions nécessitant une action législative *ad hoc* (comme cela était le cas jusqu'à présent). Enfin, le projet inscrit certes l'ajustement dans la durée et fait porter prioritairement l'effort sur les recettes. Mais, en liant la croissance des dépenses à celle des revenus, il permet aux dépenses d'augmenter sans détériorer le solde primaire et incite à améliorer la base fiscale et la collecte de l'impôt.

Or, le gouvernement a également élaboré un projet permettant une augmentation des recettes fiscales (essentiellement via une élimination des exonérations fiscales, une taxation des secteurs peu ou pas taxés, mais sans augmentation générale des taux d'imposition). Celle-ci doit contribuer à renforcer la crédibilité du nouvel ancrage budgétaire, un ingrédient essentiel pour que la banque centrale, rassurée, puisse envisager plus sereinement de baisser ses taux directeurs quand l'inflation sera proche de sa cible.

Article publié le 28 avril 2023 dans notre hebdomadaire [Monde – L'actualité de la semaine](#)

Consultez nos dernières parutions en accès libre sur Internet :

Date	Titre	Thème
03/05/2023	Soudan – L'instabilité politique, un frein à l'économie	Afrique sub-saharienne
02/05/2023	Chine-États-Unis – Les promesses non tenues de l'accord commercial	Asie, Amérique du Nord
02/05/2023	PRISME – L'analyse de la conjoncture et de l'actualité agricole et agroalimentaire du Crédit Agricole	Agri-Agroalimentaire
28/04/2023	Monde – L'actualité de la semaine	Monde
28/04/2023	France – Conjoncture – Flash PIB : la croissance atteint 0,2% au T1 2023	France
28/04/2023	News géoéconomiques	Géoéconomie
27/04/2023	L'indispensable politique étrangère des entreprises	Géoéconomie
27/04/2023	Italie – Scénario 2023-2024 : 2023, l'année du ralentissement	Italie
27/04/2023	L'indispensable politique étrangère des entreprises	Monde
26/04/2023	Chine – Les paradoxes de la reprise chinoise	Asie
26/04/2023	Italie – Le bon élève mais pauvre, une consolidation qui ne dit pas son nom	Italie
25/04/2023	Amérique latine – Un peu de prévision, un peu de prospective	Amérique latine
24/04/2023	Espagne – Scénario 2023-2024 : le retour de la croissance molle	Zone euro
21/04/2023	Monde – L'actualité de la semaine	Monde
21/04/2023	Royaume-Uni – Scénario 2023-2024 : la récession évitée, l'inflation persiste	Royaume-Uni
20/04/2023	Inde – Derrière le "moment indien", le domino géopolitique	Asie
20/04/2023	Inde – Derrière le "moment indien", le paradoxe économique	Asie

Crédit Agricole S.A. — Direction des Études Économiques

12 place des États-Unis – 92127 Montrouge Cedex

Directeur de la Publication : Isabelle Job-Bazille

Rédacteur en chef : Armelle Sarda

Documentation : Dominique Petit – **Statistiques** : Datalab ECO

Secrétariat de rédaction : Fabienne Pesty

Contact : publication.eco@credit-agricole-sa.fr

Consultez les Études Économiques et abonnez-vous gratuitement à nos publications sur :

Internet : <https://etudes-economiques.credit-agricole.com/>

iPad : application **Etudes ECO** disponible sur App store

Android : application **Etudes ECO** disponible sur Google Play

Cette publication reflète l'opinion de Crédit Agricole S.A. à la date de sa publication, sauf mention contraire (contributeurs extérieurs). Cette opinion est susceptible d'être modifiée à tout moment sans notification. Elle est réalisée à titre purement informatif. Ni l'information contenue, ni les analyses qui y sont exprimées ne constituent en aucune façon une offre de vente ou une sollicitation commerciale et ne sauraient engager la responsabilité du Crédit Agricole S.A. ou de l'une de ses filiales ou d'une Caisse Régionale. Crédit Agricole S.A. ne garantit ni l'exactitude, ni l'exhaustivité de ces opinions comme des sources d'informations à partir desquelles elles ont été obtenues, bien que ces sources d'informations soient réputées fiables. Ni Crédit Agricole S.A., ni une de ses filiales ou une Caisse Régionale, ne sauraient donc engager sa responsabilité au titre de la divulgation ou de l'utilisation des informations contenues dans cette publication.