

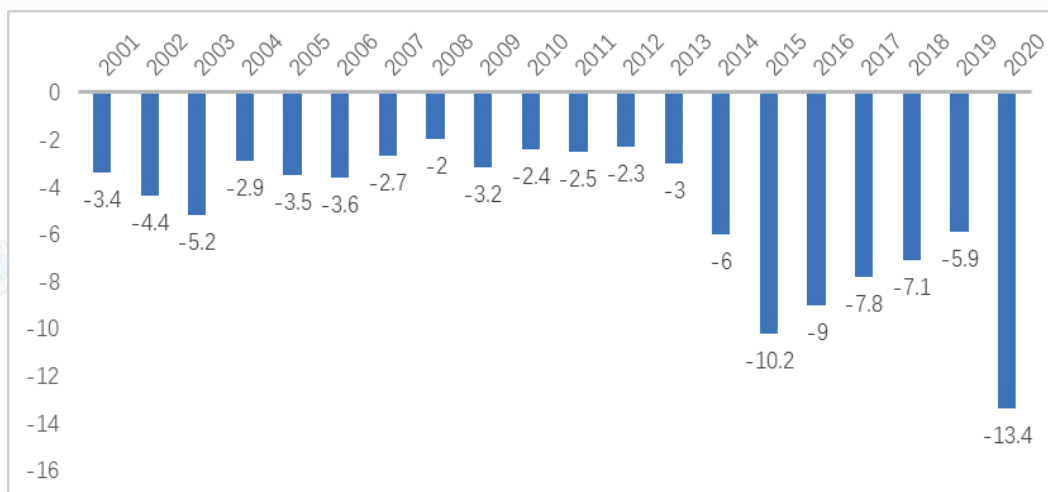
财政超支：巴西经济的阿喀琉斯之踵？

周燕

2021年11月9日，巴西国会众议院经过两轮投票后通过了关于联邦政府法定债务的宪法修正案，提出推迟支付政府债务并调整政府财政支出上限的计算方法，为2022年的联邦财政预算增加916亿雷亚尔（约合165亿美元）的空间。巴西现任总统雅伊尔·博索纳罗 (Jair Bolsonaro) 极力推动这一修正案的通过，增加的预算将为庞大的社会福利计划提供资金支持，从而为其在2022年10月的巴西大选中争取连任赢得更多的民众支持。

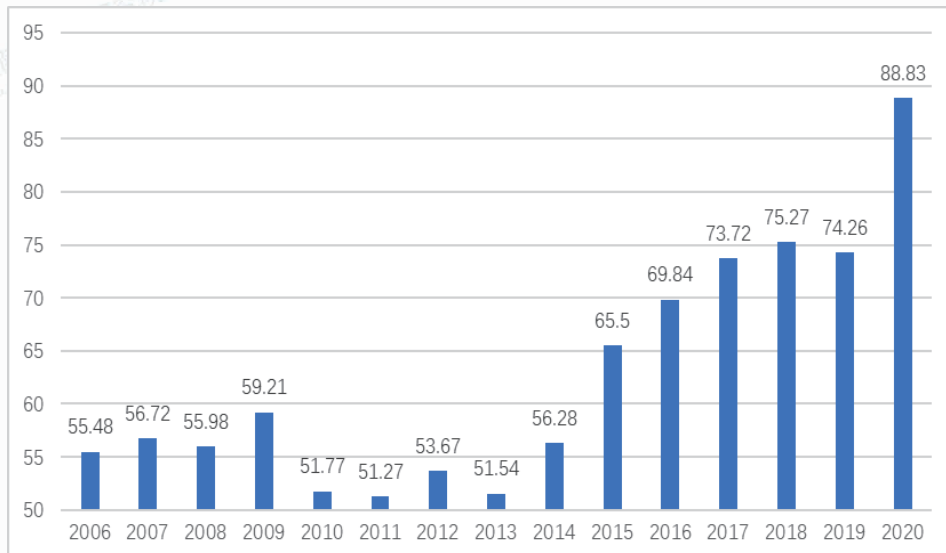
该宪法修正案已经于12月通过了国会参议院的审批，巴西国内和国际社会对此反响强烈。巴西的政府财政赤字在2020年达到了近二十年里的最高值，赤字率即财政赤字占国内生产总值 (Gross Domestic Product, 简称 GDP) 的比重已达13.4%，远超3%的财政赤字安全警戒线 (见图一)；政府负债率也在2020年达到了88.83%的高点，超过了60%的警戒线 (见图二)。预测显示，2021年巴西政府的财政赤字率虽然会有所下降，但仍然会达到8.5%左右；政府负债率则可能会升至90%。¹关于法定债务的宪法修正案在国会两院都通过，将可能挤压此后几年的联邦政府预算，财政状况在2022年以及之后的几年里将面临更多的压力和挑战。

巴西的财政状况总与经济发展形势紧密联系在一起。伴随着高财政赤字率的是巴西的货币大幅贬值、通货膨胀率高和经济增长缓慢等问题。这听起来似乎不是一个陌生的故事：1981年至1994年间，巴西就曾深陷债务危机和货币危机，经历了超级通货膨胀和经济滞胀时期，由20世纪六七十年代的“经济奇迹”变为了80年代开始的“失去的十年”。如今的巴西似乎有“重蹈覆辙”之势，从崛起的“金砖国家”陷入到了严重的经济衰退，而财政超支、货币贬值、通货膨胀等问题有愈演愈烈的迹象。为何巴西的政府财政频频出现超支严重的情况？下文将从短期政治考量、长期改革难度、经济发展模式痼疾等三个方面进行分析。



图一 2001年至2020年巴西财政赤字占GDP的百分比变化

数据来源：Trading Economics；巴西中央银行



图二 2006 年至 2020 年巴西政府负债占 GDP 的百分比变化

数据来源: Trading Economics; 巴西中央银行

一、短期政治考量：胜选诱惑

巴西的多党联邦总统制赋予了总统较大的权力，总统拥有编制预算法案的行政权力，可以决定国会通过的预算真正支出哪些项目，也可以指定国会优先考虑某些法案。对于追求竞选连任的现任总统而言，财政手段关系到整体的经济形势，同时也可以作为潜在“购买选票”的工具，两者都能为其赢得选举加分。右翼总统博索纳罗不顾已然居高不下的赤字率、通胀率和负债率，坚持要在 2022 年的总统选举前增加财政支出，不仅是想通过财政刺激让经济增长的数字好看一些，而且是要通过直接的大规模福利补贴提高自己的民众支持率。

关于联邦政府法定债务的宪法修正案包括两个部分，其一是推迟支付部分政府法定债务，将 2022 年应该支付的 891 亿雷亚尔减为 445 亿雷亚尔，从而挪出了 446 亿雷亚尔的额外预算；其二是调整政府财政支出上限的计算方法，改为以每年 1 月至 12 月的年度通货膨胀累计指数来计算下一年财政支出的增加幅度，替代了此前所用的前一年 7 月至次年 6 月的通货膨胀累计值，而财政支出的增幅也将由年中累计指数的约 8.4% 上涨到 10% 以上，为联邦政府增加了约 470 亿雷亚尔的财政预算。²

事实上，为了应对政府财政超支严重的问题，巴西国会于 2016 年就通过了一项关于设立财政支出上限的宪法修正案，规定自 2017 年起，巴西政府在未来二十年内的公共支出涨幅不得超过上一年的通胀率，其中通胀率以前一年 7 月至次年 6 月为周期计算。然而，博索纳罗政府试图用新的宪法修正案来增加财政预算，间接地打破财政支出上限的规定。增加的财政预算将有助于博索纳罗政府以财政刺激和补助的方式在 2022 年 10 月的大选前维持一定的经济增长。

巴西经济在 2015 年至 2016 年期间经历了较为严重的衰退，出现了连续负增长，2017 年至 2019 年期间的 GDP 年增长率仅为 1% 左右，而 2020 年又遭遇了新型冠状病毒在全球的大流行所带来的经济冲击（见图三）。2021 年，由于国内市场消费需求的恢复、国际市场出口需求的提升以及大宗商品价格的上涨，巴西经济好不容易开始出现复苏的势头，然而市场对于这种经济复苏的可持续性抱有怀疑态度。巴西中央银行 11 月的报告显示，市场对巴西 2021 年和 2022 年的 GDP 增长率预测不断下降，目前分别为 4.78% 和 0.58%，显著低于官方所预测的 5.3% 和 2.5%。³ 市场预测的判断主要考虑了新冠疫情期间巴西经济增长的直接原因，即政府大规模的财政刺激，而这种经济增长的原因在巴西的情境下并不具有可持续性。国际货币基金组织的数据显示，巴西政府在 2020 年实施的一系列应对新冠疫情影响的财政措施所耗资金总计约占当年 GDP 的 12% 左右，对基本赤字率的直接影响为 GDP 的 7.2%。⁴ 这些财政紧急措施被列入单独的 2020 年预算中，不受财政责任法和宪法财政规则的约束。



图三 2012 年至 2020 年巴西 GDP 增长率变化

数据来源: Trading Economics; 巴西国家地理与统计局

博索纳罗极力推动的宪法修正案得以在国会两院通过, 联邦政府 2022 年的财政预算由此将增加 916 亿雷亚尔, 而财政部已计划将其中超过一半的预算 (500 亿雷亚尔) 用于“巴西援助金”(Auxílio Brasil) 计划, 另外 240 亿雷亚尔用于调整与最低工资收入挂钩的福利。“巴西援助金”是基于左翼前总统卢拉 (Luiz Inacio Lula da Silva) 在 2003 年至 2010 年执政期间创立的针对贫困家庭的现金转移项目“家庭津贴”(Bolsa Família) 计划, 博索纳罗将其名字巧妙地改为“巴西援助金”, 意图使受益的选民们将其与自己而非卢拉联系在一起。而卢拉正是博索纳罗在 2022 年大选中的最强劲对手。500 亿雷亚尔的预算将使“巴西援助金”2022 年受益家庭从原本的约 1460 万扩大到近 1700 万, 每月收到的平均补助金额也将由 200 雷亚尔翻倍为 400 雷亚尔。

博索纳罗利用财政工具追求胜选目的的做法, 让人不禁想起了在 2016 年因违反宪法规定的总统财政责任而遭弹劾下台的左翼前总统迪尔玛·罗塞夫 (Dilma Rousseff)。虽然罗塞夫被弹劾的根本原因是经济衰退带来的民众不满及党派利益斗争, 但直接原因是她被指控存在财政舞弊的行为, 未向发放“家庭津贴”补助等社会福利项目公共款项的银行提供资金, 也没有将这些由银行代为垫款的款项计入政府贷款。这种财政舞弊的做法使得政府财政在 2012 年至 2014 年期间的盈余大于实际情况, 从而使财政赤字看起来更少, 财政结果的数字更加“漂亮”。值得注意的是, 2014 年正是罗塞夫竞选连任的当年, 与博索纳罗现在面临的情境颇为相似。

二、长期改革难度: 利益纠葛

巴西政府财政超支的问题从长期来看存在较大的改革难度。巴西由军政府独裁统治恢复民主体制后, 1988 年颁布的现行宪法中对于政府财政支出有较为严格的规定, 约 90% 的联邦政府基本支出是法定强制性的、不能缩减; 这其中大部分是用于支持公共部门和公共福利项目, 有些模仿欧洲福利国家的色彩。而改革公共部门和社会福利项目的提议往往牵涉范围广泛的利益团体, 遭致来自多方的阻力。此外, 在 90% 的政府支出都没有弹性的情况下, 任何的预算变化以及可自由决定部分的支出都需要在国会两院进行讨论并取得同意, 这也为政治博弈和利益交换提供了契机, 使得任何意图削减支出的改革难上加难。

巴西此轮财政危机从 2015 年开始出现大幅度的赤字率和负债率。以 2015 年 8 月 31 日通过的 2016 年预算法为例, 可以看出联邦政府财政支出的结构对其改革难度的影响。根据 2016 年的预算法, 90.5% 的支出是不可削减的, 其中 79.3% 为强制性支出, 包括 40.6% 用于养老金制度, 20.9% 用于支付公务员的工资及养老金, 17.8% 用于工人支持资金、老年人和残疾人援助金、税收减免和补贴等, 另外 11.2% 为不可削减的自由决定支出, 用于最低工资收入上涨金额、家庭津贴计划补助、教育和医疗支出、公务员福利等; 剩余 9.5% 可自由决定的支出用于其他公共政策相关的项目。⁵ 在实际操作中, 不可削减的自由决定支出可以根据当年的情况而上涨, 例如巴西宪法规定联邦政府对教育和医疗的支出分别必须占其净税收收入的至少 18% 和 12%, 由于每年的净税收收入并不是确定的, 且实际支出可以超过法定最低水准, 因此这部分自由决定的财政支出在大部分情况下会超出预算中的比例。

由此可见，维持庞大的公共部门及各类社会福利计划所需要的政府支出使巴西的财政背负了重担。2016年关于设立财政支出上限的宪法修正案就引发了强烈的社会不满和民众抗议，其中限制开支上限的内容包括社会福利、教育、医疗等方面，牵涉利益广泛。然而，即便该修正案在当时冲破重重阻力得以通过，但其对缓解巴西财政危机的作用并不理想。这是因为巴西的各类修正案层出不穷，在各方利益的角逐下，此前的法律可以在新的修正案的加持下改变。虽然巴西国会每年8月需要审议并通过政府在第二年的预算计划并以法律的形式确定，但在实际操作中，各类修正案为增加当年的财政支出提供了突破口。

在这种情况下，财政预算计划的审议以及此后预算修正案的讨论就成为了总统和国会两院的议员们进行政治谈判和利益交换的阵地，政治分肥进一步增加了缓解巴西财政问题的困难。在巴西，以总统为首的行政机关提出预算计划，国会议员们会在此基础上加入分肥拨款的修改条例，预算在国会两院通过后，返回行政机关进行执行。然而，巴西总统具有预算项目否决权，可以决定是否执行预算中的某些项目，因此联邦议员们必须想方设法说服总统发放针对自己所属州选区选民们的资金，以提高自己赢得议员席位连任或取得地方政府上其他政治职位的机会。总统反过来可以用这些分肥条款作为政治筹码，促使议员们在其他议案中给予支持。巴西国会中的政党数量达30多个，党派碎片化现象严重，存在着势力庞大的中间党派，擅长以提供对某些提案的支持来换取资金、职位或政策影响力，为财政支出的政治分肥提供了热土。

政治利益的内部交易在此次对联邦政府法定债务的宪法修正案的审议过程中体现得淋漓尽致。博索纳罗为了换取一部分议员对于修正案的支持，在众议院投票表决之前拨款12亿雷亚尔的秘密预算经费，将高价的公共采购合同授予个别议员。所幸的是，联邦最高法院已经介入调查并暂停了该项拨款。

三、经济发展模式痼疾

巴西政府财政超支并不是自2015年经济衰退后才出现的现象，也不只是某个特定历史时间段内遇到的危机，而是反映出了巴西经济发展模式中的固有问题。财政问题的解决光靠减少开支是不够的，更重要的是开源，扩大财政收入。在财政收入来源中，税收收入是占比最大的一项。税收收入与经济活动密切相关，通常在经济增长较快的时期上升，在经济衰退时期下降。因此，可持续的经济增长模式是增加税收收入的最重要保障。从崛起的金砖国家到深陷经济和政治危机，巴西自21世纪初以来的经济发展背后隐藏着深层次的结构性问题。

数据显示，巴西在2011年至2020年这十年间的平均国内生产总值增长率仅为0.3%，甚至低于20世纪80年代经济危机和20世纪30年代大萧条期间的增长率。⁶这个十年有可能将成为巴西历史上更为严重的“失去的十年”，也体现了巴西曾试图进行的经济转型的失败。从20世纪初以初级产品出口主导的经济发展模式，到20世纪六七十年代通过进口替代政策建立了本国的基本工业体系，再到20世纪80年代后期以来在新自由主义影响下的去工业化趋势，巴西似乎回到了以大宗商品出口带动经济的老路上。这种经济发展模式对国外市场的依赖性大，因此容易受到国际市场价格和需求波动的影响。

令人困惑的是，21世纪初上台执政的左翼劳工党政府在2003至2016年期间试图通过实施工业政策扭转去工业化趋势，实现再工业化和产业升级，但结果却是进一步的去工业化和再初级化。劳工党上台后实行了类似东亚国家的发展主义政策，也被称为“新发展主义”，以此区别于包括巴西在内的许多拉丁美洲国家在20世纪50至80年代所采取的以进口替代政策为标志的国家主导经济的发展模式。尽管劳工党政府在不同阶段连续出台了三项工业政策，但仍然无法挽回过早去工业化的狂澜，其再工业化计划宣告失败。过早去工业化的具体表现包括：第一，制造业在国内生产总值中的占比逐年下降，由1985年军政府独裁统治结束后恢复民主时的35.9%降到2002年劳工党上台前的14.5%，在小幅增长后又在2016年劳工党下台时降到12.5%，而2019年的这一比例只有11%（见图四）；第二，在全球价值链中的参与度低，出口产品初级化，工业附加值集中在自然资源部门，通过进口配件进行加工以满足国内市场对工业产品的需求。



图四 巴西制造业在国内生产总值中的占比变化

数据来源：巴西全国工业联合会 (Confederação Nacional da Indústria)

巴西过早去工业化的原因与其在要素禀赋、基础设施、制度环境、市场规模、产业集群、行业竞争等方面的条件缺失有关。要解决这些制约经济发展的结构性问题，需要彻底的政治经济改革和强大的政府执行力，这在目前的巴西是棘手的难题。

结语

巴西国会审议通过的联邦政府法定债务的宪法修正案，体现的不仅仅是对政府财政支出上限的挑战，而且会在很长一段时间内对经济造成负面影响，更进一步而言，是在试图打开制度的缺口。然而，巴西经济部长、自由派经济学家保罗·盖德斯 (Paulo Guedes) 在众议院投票通过该修正案后表示：“财政支出上限只是一个象征，是紧缩政策的标志；我们对于限制公共开支的财政规则不能教条主义。”⁷ 这也许又是巴西人门道 (jeitinho) 的体现。

巴西政府的严重财政超支会带来一系列经济问题，尤其是货币贬值、通货膨胀和经济增长缓慢等，并对社会造成广泛而深远的影响。“冰冻三尺非一日之寒”，财政超支问题体现的是政治博弈、利益纠葛及更深层次的经济结构问题。由此看来，巴西的财政状况从长期来看依然会面临严峻的压力和挑战。

周燕，清华大学国际与地区研究院助理研究员，研究国家为巴西。

- 1 “Brazil’s Fiscal and Debt Challenges”, (April 7, 2021), <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/brazil-fiscal-debt-challenges-07-04-2021>, November 27, 2021.
- 2 “Câmara aprova em 2 turno PEC dos Precatórios”, (9 de novembro, 2021), <https://www.camara.leg.br/noticias/825495-camara-aprova-em-2o-turno-pec-dos-precatorios/>, 29 de novembro, 2021.
- 3 “Focus - Relatório de Mercado”, (26 de novembro, 2021), <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>, 29 de novembro, 2021.
- 4 “Policy Responses to COVID 19”, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>, November 30, 2021.
- 5 Márcio Holland, “Fiscal Crisis in Brazil: Causes and Remedy”, *Brazilian Journal of Political Economy*, No. 39, 2019, pp. 88-107.
- 6 “Com recessões e pandemia, PIB do Brasil tem pior década em 120 anos”, (4 de março, 2021), https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37591, 29 de novembro, 2021.
- 7 “O teto de gastos é só um símbolo, não podemos ser dogmáticos, diz Guedes”, (11 de novembro, 2021), <https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/o-teto-de-gastos-e-so-um-simbolo-nao-podemos-ser-dogmaticos-diz-guedes/>, 30 de novembro, 2021.

《区域观察》	
清华大学国际与地区研究院 海淀区清华园1号 中国, 北京 100084 清华大学中央主楼205室 电话: +86-10-62787747 官方网站: http://iias.tsinghua.edu.cn/	协调人: 张静 本期执行编辑: 傅聪聪、郑楠 编委会 (按姓氏笔画排序): 王霆懿、李宇晴、杨崇圣、何滨、周燕、郑楠、 段九州、高良敏、傅聪聪
未经授权, 请勿转载, 引用请注明出处。	