

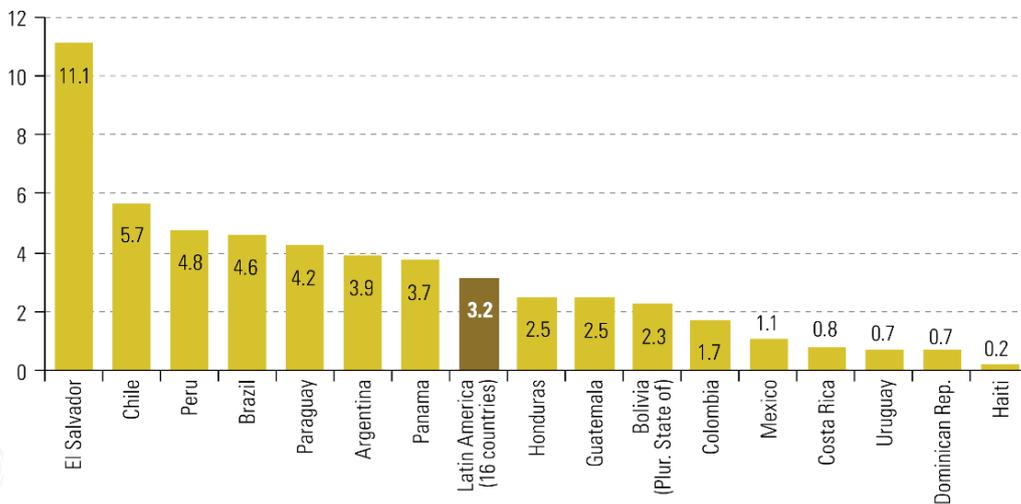
后疫情时代拉美财政的负重前行

徐沛原

全球受到新型冠状病毒疫情（下文简称“新冠疫情”）冲击已逾半年，大多数国家开始公布一季度和二季度经济实际增长率并调整三四季度经济增长率预期。拉美经委会今年6月1日出版的《2020年拉丁美洲和加勒比地区的财政概况》对该地区的经济增长率预测为-5.3%，但在7月15日出版的新冠疫情特别报告中将该地区的经济增长率下调为-9.1%，其中南美洲经济增长率将低至-9.4%，中美洲和墨西哥低至-8.4%而加勒比海地区为-7.9%，¹这是该地区自1970年来的最低值。同时，2020年末预期人均GDP水平将与2010年持平，这也意味着该地区10年来的经济增长化为泡影。反观中国，中国在经历了历史最低一季度增长率-6.8%后于二季度成功复苏到3.2%，全年经济增长率预期也从1.5%上调至2.5%，²为全球经济复苏带来新的希望。

随着全球抗疫的常态化和制度化，稳定社会、促进就业及恢复经济增长成为各国政府考虑的首要问题。财政政策作为政府可以直接动用的工具在本次抗疫战役中体现了非凡的时效性和精确性。然而，拉丁美洲和加勒比海地区在全球范围内财政政策的张力和韧性尚不及东亚国家，在本次疫情的持续冲击下，该地区本就脆弱的财政状况将面临更严峻的挑战。

图1 拉美16国财政抗疫投入（占GDP比重）



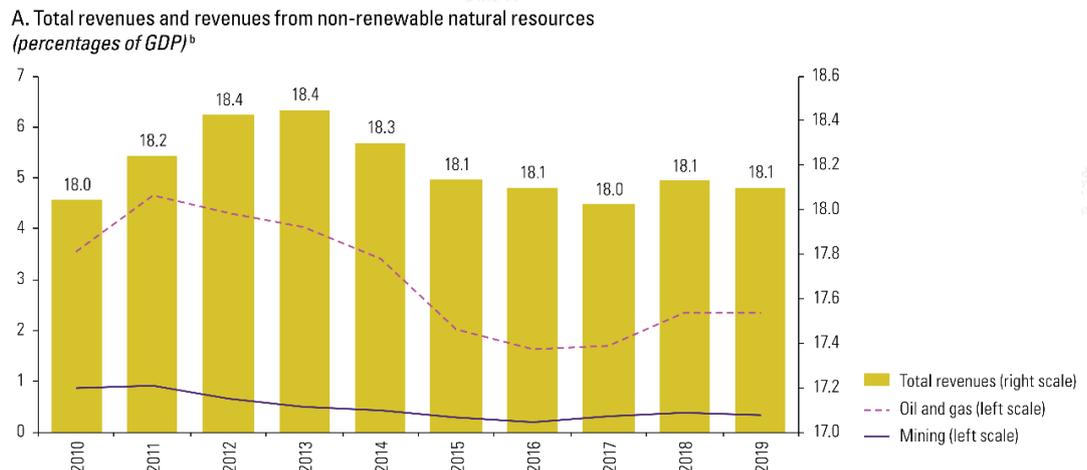
资料来源：ECLAC, Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2020

一、拉美地区财政抗疫现状

拉美地区财政支持力度水平相对较低，占GDP的3.2%，低于中国的11%（见图1）。相对较高的国家包括厄瓜多尔（11%），智利（5.7%），而洪都拉斯、危地马拉（2.5%）、玻利维亚（2.3%）、哥伦比亚（1.7%）、墨西哥（1.1%）等国的投入均低于拉美地区平均水平（3.2%）。财政政策的支持对于成功抗疫至关重要，但拉美国家的财政深度不足导致各级政府在对抗病毒的战役中“心有余而力不足”。过去十年，拉美地区持续保持双赤字（经常账户赤字、财政赤字）。³经常账户方面，玻利维亚、智利、

哥伦比亚、厄瓜多尔、巴拉圭等国在过去十年的经常账户盈余持续下降或持续保持经常账户赤字，财政收入保持停滞而财政支出持续上涨。财政收入由占大头的税收收入和其他收入构成。这两方面的收入在今年都受到了负面冲击：税收收入尽管总体保持平稳，2010-2019 年间基本保持在 15% 左右，但今年以来税收收入的重要组成部分——碳氢化合物开采和生产带来的税收收入从 2011 年的 5.2% 下降到 2017 年的 2.0%。其他收入（主要构成是非税收收入、资本收益和外部援助）从 2010 年占 GDP 的 3.6% 下降到 2019 年的 2.6%（见图 2）。税收收入来源的降低客观上制约了财政政策在抗击疫情方面的发力。

图 2 拉美 16 国财政总收入和不可再生自然资源收入（占 GDP 比重）



注：16 国分别是阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭

资料来源：ECLAC, Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2020

(一) 保障医疗卫生领域是抗疫的基石

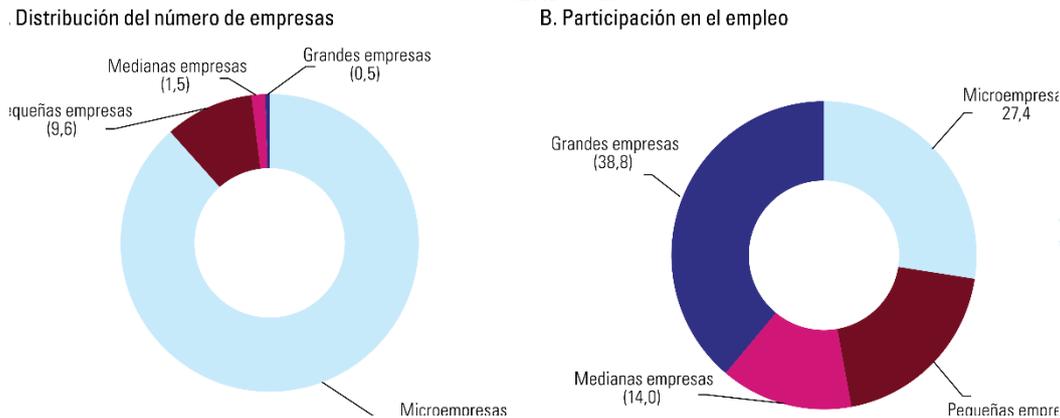
医疗卫生行业目前是行业内需要重点关注和保证正常生产经营的重点企业，拉美各国政府主要通过修改预算内资金用途和比例来保障医疗卫生企业。比如巴拉圭通过临时法案同意财政部可以将相当于 GDP 总量 1.3% 的资金在今年 3 月底之前用于医疗卫生和社会福利，还从公共交通强制保险基金中划拨资金用于抗疫。转移支付的时间、空间调整是另一项提高帮助地方政府抗疫能力的措施。巴西宣布将相当于 GDP 总量 1.1% 的资金通过转移支付的形式拨付给地方政府（主要是县市政府）用于抗疫；墨西哥联邦政府则是将原计划的转移支付计划适当提前。通过新募集的方式来解决资金缺口是另一大解决医疗卫生资源供需不匹配的途径：墨西哥成立了紧急预防和援助基金（相当于该国 2019 年 GDP 的 0.9%）；哥伦比亚成立紧急缓解基金（相当于该国 2019 年 GDP 的 1.4%）；阿根廷则从国家财政基金和地方政府发展信托基金中拨出共计 1200 亿比索（相当于该国 2019 年 GDP 的 0.6%）资金成立省级财务应急计划基金用于抗疫。

在企业端，财政主要提供信贷刺激和税收减免。受到疫情冲击最为强烈的行业包括旅游、传统文化工业、商业、维修、酒店餐饮、运输、时尚、汽车；受到影响最小的包括：农林牧渔、国内食品加工、医药器材、药品、电信、包装。高新技术产业受到的影响较大，是该地区受到影响最为严重的行业。不同国家受到经济冲击的影响也不尽相同，巴西的航空业，墨西哥和阿根廷的制造业；哥伦比亚的皮革和制鞋工业；秘鲁的金融行业等受到影响较大。拉经委预测，大约企业总数 20% 的企业会在本次疫情中破产。⁴ 因此，拉美政府广泛出台信贷支持帮助企业渡过现金流断裂的难关。比如，医疗卫生领域企业的海关关税和增值税被广泛免除（阿根廷、巴西、哥伦比亚、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和玻利维亚），以便企业可以及时采购到医疗器材原材料，部分国家还进一步免除了进口税。税种方面，直接税因为其纳税人和实际税负承担人保持一致，故政策效应更加精准和直接。绝大多数拉美国家均宣布减免或暂缓针对个人的所得税的缴纳，部分国家还出台了针对特定行业和规模的企业所得税减免（哥伦比亚、多米尼加共和国、萨尔瓦多、洪都拉斯、智利、巴拿马、秘鲁、巴拉圭等）。

(二) 保护脆弱行业和部门是恢复经济的关键

考虑到拉丁美洲非正规部门就业的普遍性和广泛性，中小微企业的生存与社会弱势群体及社会就业率也息息相关，如果不能保证非正规部门就业人员的基本生活保障，社会稳定将再次受到威胁。根据拉美经委会 2016 年针对拉美八国的一项调查，微型企业和小型企业占企业总数的 88.4% 和 9.6%，中型和大型企业的数量占比较少；从雇佣员工的角度来看，小微企业整体雇用了 47.1% 的劳动力（见图 3），而本次疫情带来的冲击将导致约 850 万岗位的消失。⁵

图 3 拉美八国企业分布与雇佣情况 (%)



资料来源：ECLAC, Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación

为此，拉美各国政府均把保护中小微企业、非正规部门劳动者以及其他弱势群体的帮扶救助工作排在较高的优先级。拉美国家在中小企业本身和在中小微企业工作的个人分别出台了丰富的保障计划。针对企业的保障计划包括：巴西政府宣布向中小微企业提供总额 216 亿美元的“联邦经济基金”信贷和总额 10 亿美元的“就业与收入计划”（PROGER），在某些条件下，接受了上述优惠贷款的企业则不能辞退员工。智利财政部宣布启动“小企业保障基金”（FOGAPE），向该类型企业提供额外的 30 亿美元的信贷担保。此外，智利政府还于今年 7 月宣布私有化其公有银行——国家银行（Banco Estado）来成立团结基金以帮扶中小微企业。⁶ 哥伦比亚政府为中小微企业和个体户提供了约 160 亿比索的信贷资金并与该国外贸银行（BANCOLDEX）联合提高了“哥伦比亚应对基金”的可放贷资金，该基金可向除了农业以外的所有行业放贷相当于 GDP 总量 0.06% 的资金。墨西哥联邦政府则宣布将先前发布的贷款计划（300 万笔金额在 425~1100 美元的贷款）拓展覆盖到在 2020 年 3 至 4 月间没有裁员的中小微企业。

针对在小微企业就职的个人，拉美国家也出台了丰富的财税“大礼包”。阿根廷出台了“家庭紧急收入”计划确保那些适用小额纳税人等一系列标准的劳动者可以持续 2 个月每月获得 157 美元的救助。哥斯达黎加出台“保护救济”计划，向被迫减少工作时间的劳动者提供持续 3 个月每月 110 至 220 美元不等的救助。⁷

在居民端，保障居家隔离期间居民的生活是财政政策的主要发力点。根据拉经委的最新数据，大约 1/3 在正规部门就职的劳动者受到了疫情的冲击影响。政府在保障民生方面主要从收入和生活必需品两方面入手。疫情导致的收入减少和无收入，因此可以允许在正规部门就职的劳动者适当提取其个人养老金账户内的资金来渡过难关，特别是保证拉美地区的中产阶级尤为重要。例如，智利允许劳动者提取养老金账户中的不超过 10% 或 1295 美元（取两者低值）的资金以应对危机。⁸ 该项临时法案于 7 月 23 日获得众议院通过，7 月 30 日开始接受现场申请，截至 7 月 30 日晚间，已累计收到 340 万申请。⁹ 政府相关人士表示，申请养老金临时提取的人数比例达到可申请人数的 30%，这一数值远超当局预估。智利政府在 7 月宣布了一系列针对中产阶级的援助措施。¹⁰ 在哥伦比亚，如果企业能够证明其经营效益在 2020 年 2 至 3 月间下降 20%，政府则会通过“正式员工支持计划”负担员工最低工资的 40%。

对于很多不在正规部门工作的劳动者来说，他们很可能并没有缴纳储蓄型养老保险（即 Defined Contribution 型养老保险，类似于中国的养老金个人账户），加上疫情禁足导致的公共交通不便对于脆弱家庭购买食物和药品也构成了严重打击。对于这类人，政府也可以通过直接的拨款进行适当的救助。为此，部分拉美国家还向脆弱家庭居民分发提供一揽子商品。例：玻利

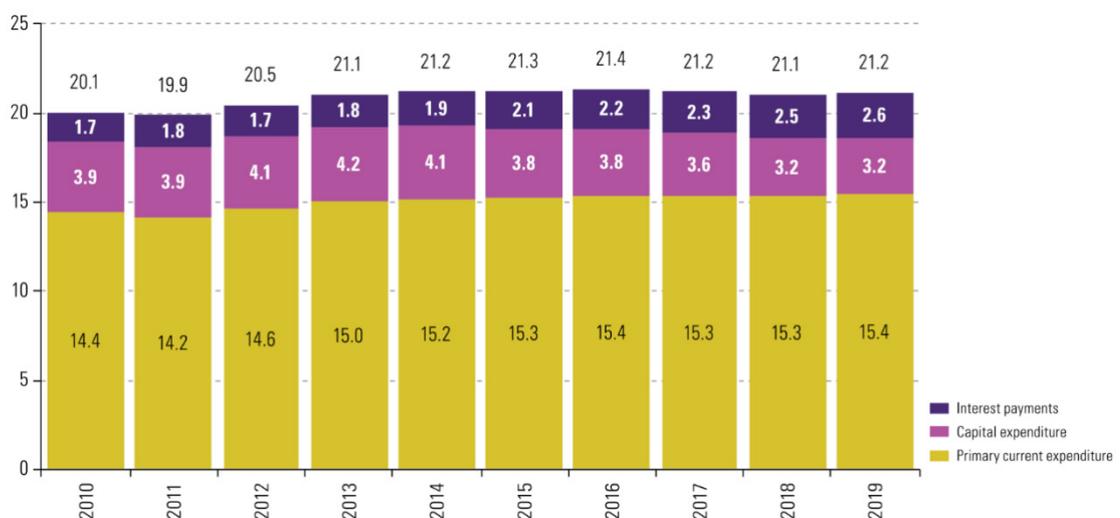
维亚政府向最低收入的 120 万家庭免费提供一揽子生活必需品；智利政府通过“为智利供食 (Alimentos para Chile)”等救助第二阶段计划将向 300 万脆弱家庭提供一揽子食物和药品。

二、财政空间未来的困境

(一) 债务水平和边际成本可能进一步提高

由于先天财政空间不足，发行公债进行融资成为部分拉美国家政府不得已的选择。然而疫情导致全球避险情绪加重，风险溢价上升，全球流动性缩紧，多数发展中国家同时在国际债券市场发行公债，此时不同评级的国家利差扩大，评级较低的国家不得不接受一个比平时更高的利率。根据新兴国家债券市场风险的新兴市场指数 (EMBI Global) 显示，一方面，拉美整体债券收益率差由 2019 年的 346 个基点翻倍到 2020 年的 703 个基点；另一方面，拉美内部各国公债发行成本差异较大，评级较低的国家发债需要 4.5% 至 5% 以上的收益率，而评级较高的国家发展只有不到 3%。比如，今年以来，巴拿马于 3 月份以 4.5% 的平均票面利率发行了 25 亿美元的息票；墨西哥于今年 4 月份发行了 60 亿美元、票面平均利息 4.7125% 的公债；危地马拉以 5.8125% 的票面利率发行了 12 亿美元的公债。与之形成对应的是秘鲁以 2.585% 票面利率发行了 30 亿美元的公债、智利分别以 2.454% 和 1.165% 的票面利率发行了 14.58 亿美元的公债和 5.42 亿欧元的公债。相对较高的票面利率会在未来带来更大的偿债压力，这对于评级较低的经济体提出了更高的经济复苏要求。拉美 16 个国家中央政府支出中利息支出部分自 2012 年开始保持缓慢但是持续的上升，已经从 1.7% 上升到 2019 年的 2.6%。

图 4 拉美 16 国中央政府支出构成 2010-2019

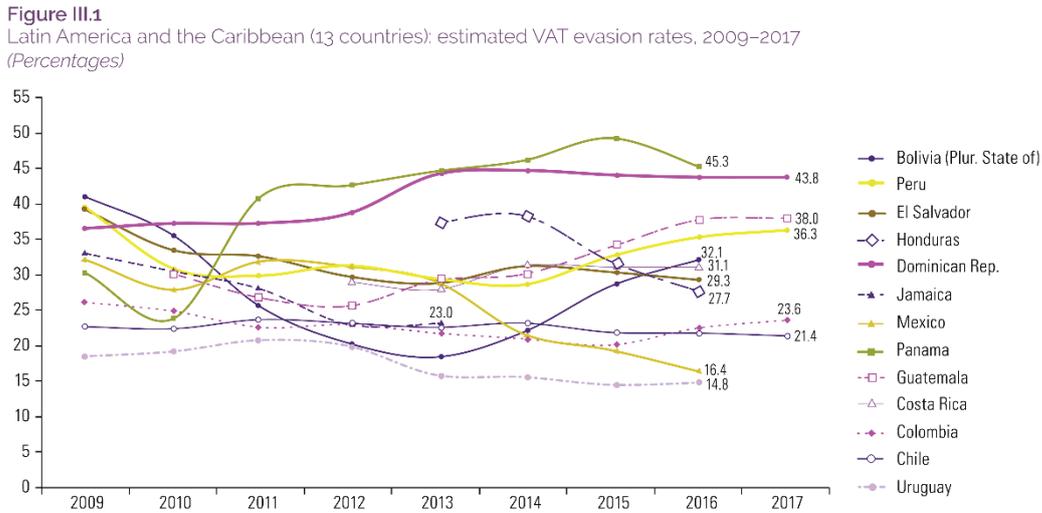


资料来源：ECLAC, Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2020

(二) 逃税问题依然严重

增值税是重要的间接税种之一，在拉美地区其占总税收收入的比重自 20 世纪 90 年代的 15.6% (占 GDP 的 2.3%) 上升到了 2017 年的 26.3% (占 GDP 的 6%)。¹¹ 然而，根据拉美经委会 2020 年度财税报告与财务报告以及其他多份研究结果，该地区的增值税逃税问题相对比较严重，并且在 2009 年金融危机以后呈现新的趋势：多米尼加共和国、巴拿马、危地马拉、秘鲁、玻利维亚等国均出现上升的趋势并且逃税率普遍在 30% 以上，而洪都拉斯、墨西哥、乌拉圭、智利等国的逃税率普遍下降并且在大约 15% 至 30% 的区间，这与欧盟国家 2017 年 11.5% 的平均增值税逃税率距离较大。如果逃税率进一步上升，势必会影响国际投资者对于拉美地区的公债偿还能力的担忧并进一步抬升利差，形成恶性循环。

图5 拉美和加勒比海地区增值税估计逃税率，2009-2017



Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of official studies by the countries (see annex III.A1).
Note: Figure III.1 highlights the latest available figures for the selected countries. Cases have only been included where an annual data series is available, produced under the same estimation methodology, and where up-to-date data are available.

资料来源：ECLAC, Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2020

(三) 未来投资潜力受限

拉美地区未来公共投资和个人投资空间可能进一步面临严峻的挑战，一方面来源是内因，另一方面来源是外因。内因方面，以财政支出为代表的中央政府资本支出（见图4）在自2013年以来一直保持稳定下降趋势，从占GDP的4.1%下降到2019年的3.2%；而私人领域的投资潜力同样受到重创，拉美地区的小微企业生存都是问题，私有化程度极高的拉美地区大中型企业的投资决策又难受到政府的影响。而指望社保养老基金投资可能更加困难，因为以智利为代表的国家允许劳动者提前支取个人账户资金实质上降低了总储蓄率。外因方面，国际多边机构的贷款发放也更容易受到“中美脱钩”等大事件的影响。日前，美国欲任命一名美国人（Mauricio Claver-Carone，出生于佛罗里达的古巴移民后裔）担任美洲开发银行新行长。这一提议打破了长久以来“美洲开发银行行长由拉美人担任”的不成文传统，并且这一提议得到了部分拉美国家的支持。根据8月10日最新消息，部分拉美国家（阿根廷、智利、墨西哥）以及欧盟（拥有顾问席位）提议将原定于下个月的投票推迟到2021年以暂时缓解当前的紧张局势。¹² 考虑到美洲开发银行每年大约向拉美提供120亿美元的各类贷款，可以预见，如果新行长真的由美国人担任，则未来美洲开发银行对拉美的贷款援助都会使得拉美国家更加符合美国的需要，而这些要求并不一定真正适合拉美。

结语

新冠疫情既是对全人类生命健康的威胁，也对各国的制度张力和治理能力提出了挑战。财政政策支持作为重要的抗疫手段受到了各国的重视和应用，在疫情继续蔓延的未来数月，拉美地区的中央与地方财政还将持续接受考验。

徐沛原，清华大学国际与地区研究院经济学方向博士研究生，研究国家为智利。

参考文献

- 1 ECLAC 关于 COVID-19 的特别报告第 5 期, *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*.
- 2 来源: 中国证券报。网址: http://www.cs.com.cn/xwzx/hg/202007/t20200723_6079150.html.
- 3 来源: Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2020. 第 14 页。
- 4 CEPAL. (2020b). Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación.
- 5 资料来源: IADB. (2020). 2020 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report.
- 6 来源: pauta 报, 网址: <https://www.pauta.cl/economia/bancoestado-crisis-creditos-reprogramaciones-capitalizacion>.
- 7 资料来源:《我是智利》报纸 (*Soy Chile*), 网址: <https://www.soychile.cl/Santiago/Sociedad/2020/07/28/666130/Conoce-el-detalle-del-proceso-para-el-pago-del-10-que-instruyo-la-Superintendencia-de-Pensiones.aspx>.
- 8 该政策于 7 月 30 日开始接受现场申请并且需要在 8 月 2 日之前能够接受远程申请。在获得批准以后, 申请资金的 50% 会在 10 个自然日内拨付, 剩余的 50% 会在第一笔款项到账后的 30 个自然日内拨付。
- 9 来源: 智利中文网。网址: https://mp.weixin.qq.com/s?_biz=MzU1OTY0NDgwMw==&mid=2247512013&idx=2&sn=2802203f2b3cbab4a8bb544da9075dd6&chksm=fc16c621cb614f37cbdd638e74ecbb0584789d60eb8582f753f826a45341b74bf8cf7c0127e4&scene=126&sessionid=1596238322&key=55820bfc795b4f401782b5f9cbe026342c69c662048e0ab958b98a89a8fab3200f23ac072138cc56e7b6546b773dc24edbc6b6d30c9a9971eb09d2388f77bd5276aaf713db9b2861a6b3885bcedfee40&ascene=14&uin=MzU1NDAwNQ%3D%3D&devicetype=Windows+10+x64&version=62090529&lang=zh_CN&exportkey=AQ1yX7UhoMlxk7W0iQQxp4k%3D&pass_ticket=sHeG4vJcJEvTmsHKJqVIQgq6EUAmxwr5NnANrdAVbG4%3D.
- 10 第一, 对于月收入在 50 万比索到 150 万比索之间且在疫情期间收入下滑超过 30% 的劳动者, 政府会发放一笔约合人民币 5000 元的援助金。该援助金不适用与那些已经收到过家庭紧急援助帮助的人群。第二, 对于月收入超过 50 万比索且在疫情期间收入下滑了 30% 的劳动者, 可以获得 65 万比索的月贷款额度; 第三, 对于家庭收入在疫情期间出现下滑且房屋价值低于 5000 UF (UF 为智利抗通胀记账货币单位, 目前 1 UF 约等于 37 美元) 的家庭, 2020 年第三期和第四期的房屋税可以推迟缴纳, 可与 2021 年的一起缴纳, 并进行免息等等措施。
- 11 资料来源: OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) and others (2019), Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean, 1990–2017.
- 12 资料来源: 洛杉矶时报。网址: <https://www.latimes.com/politics/story/2020-08-10/latin-american-governments-rally-to-scuttle-trumps-nominee-to-development-bank>.

《区域观察》

<p>清华大学国际与地区研究院</p> <p>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/</p>	<p>协调人: 张静</p> <p>本期执行编辑: 王霆懿</p> <p>编委会 (按姓氏笔画排序): 王霆懿、李宇晴、杨崇圣、何演、周燕、郑楠、段九州、傅聪聪</p>
<p>未经授权, 请勿转载, 引用请注明出处。</p>	