

特集

政権交代したブラジル

Special Feature: Brazil Under a Change of Government

論稿

ブラジルにおけるマクロ経済政策の動向
と第3次ルーラ政権の課題

Macroeconomic Policies in Brazil and Challenges for the Third Lula Administration

河合 沙織

KAWAI, Saori

要約:

2023年1月に発足したルーラ政権にとって、経済状況の改善は最大の課題のひとつである。僅差で選挙戦を制した同政権には、経済分野のみならず社会・環境など多岐にわたる分野で前政権とは異なる政策を打つことが期待されている。経済面での最優先課題は、新たな財政ルール of 枠組み作りである。本稿では、前回ルーラ大統領が政権を担っていた時期を起点として過去20年間のブラジル経済を振り返り、経済分野において進められてきた改革の進捗について論じる。開発主義的な経済モデルへの回帰を目指すルーラ政権にとって、政策を実行するうえでの課題はどこにあるのか。第3次ルーラ政権には、再登板であるがゆえに前回政権を担っていたときのイメージを背負っているという前提がある。本稿では、外部環境はもとより、史上最も保守化しているといわれる議会、分極化した世論との関係など、当時とは大きく異なる状況の変化を踏まえてマクロ経済政策を中心に考察する。

キーワード：ブラジル、経済改革、第3次ルーラ政権

はじめに

2023年1月の政権発足から半年が経ち、第3次ルーラ（Luiz Inácio Lula da Silva）政権の主要アジェンダが少しずつ明らかになってきた。本稿では、政府の発表や報道、現地での関係者への聞き取りをもとに第3次ルーラ政権の経済政策の展望と課題について議論する。

前年10月に実施された大統領選挙において、当時現職のボルソナロ（Jair Bolsonaro）大統領を僅差で破り、ルーラ大統領は12年ぶりに大統領の座に返り咲いた。新興国の台頭やコモディティ・ブームなど2010年頃までの高成長期から一転、国際金融危機以降、世界経済は減速が続く。ブラジルでは、景気後退とルセフ（Dilma Rousseff）大統領の罷免といった政治的混乱のなかで、労働者党（Partido dos Trabalhadores: PT）政権が崩壊した。副大統領から大統領に昇格し発足したテメル（Michel Temer）政権は、マクロ経済の安定化と財政状況の改善に務めたが、立直りには時間を要し低成長基調が続いた。市場寄りの経済政策ならびに構造改革を掲げたボルソナロ政権では、コロナ禍の直撃により、経済対策の優先を余儀なくされた。2022年2月以降のロシアによるウクライナへの軍事侵攻は、エネルギーなどの資源や食糧の価格高騰、サプライチェーンの分断や混乱を招き、インフレリスクの高まりと世界経済全体の成長減速をもたらしている。

こうした国内外の政治・経済環境の変化は、現政権に対して、2010年末の政権終了時に80%を超える高い支持率を誇った第2次ルーラ政権とは異なる前提条件を課すことになる。ルーラ大統領は、就任式のスピーチで国内の一致団結を目指し、国の再建を約束した。市場寄りの経済政策を掲げ、旧来の政治に代わる「新星」として4年間政権を担った前政権とのカラーの違いを出しながら、持続可能な経済運営を行うことは、決して容易ではない。

本稿の目的は、第3次ルーラ政権の経済政策における展望と課題を議論するものである。第1節では、ルーラ政権がおかれた状況を整理するべく、過去20年間のブラジル経済のマクロ動向を概観する。第2節では、コロナ禍という予期せぬ事態に直面しながら、ボルソナロ政権下で進められた経済改革について整理する。第3節では、発足から100日が経ち、徐々に明らかになりつつあるルーラ政権の経済政策について、骨子となる財政ルールを中心に、開発モデルとの整合性や持続可能な経済成長を実現するために解決すべき課題について検討する。

1. マクロ経済の動向

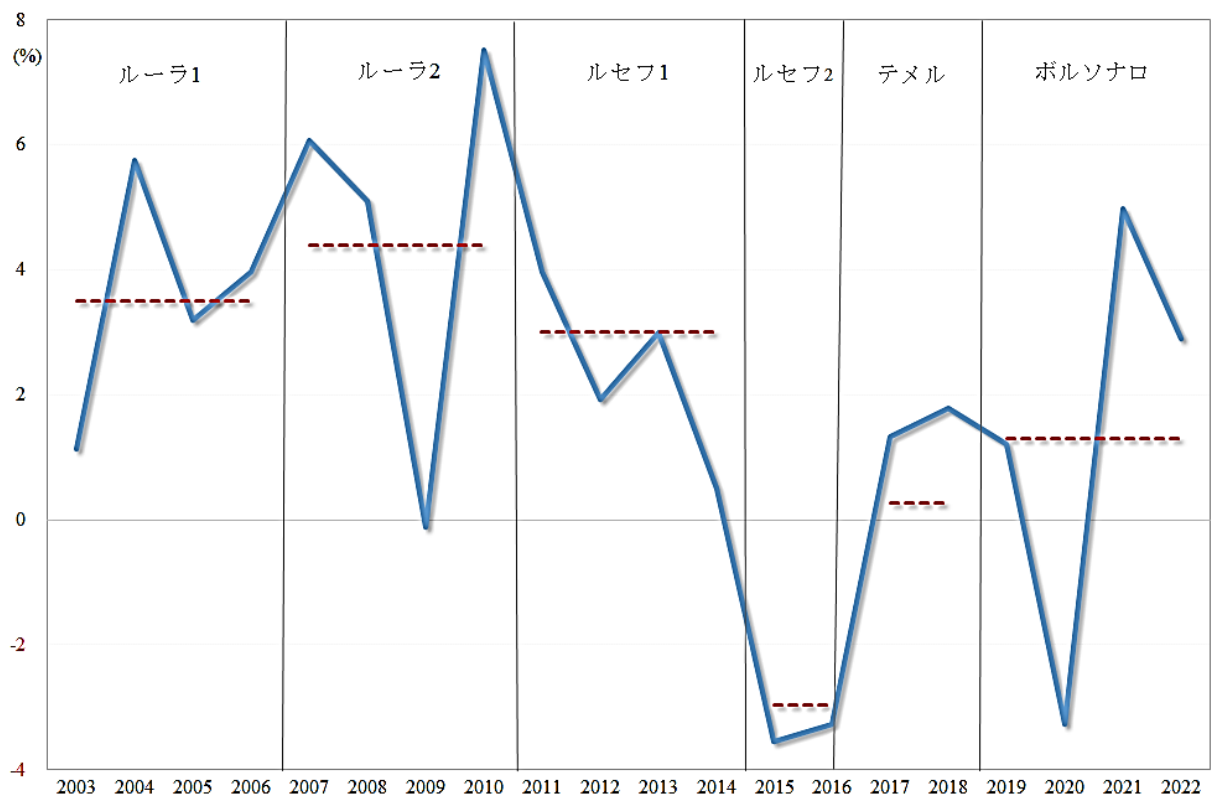
（1）過去20年間の迷走

21世紀の初め、ブラジルは経済安定化と経済成長を実現し、主要新興国のひとつとして頭角をあらわした。豊富かつ多様な天然資源を有する同国は、新興国を中心とする急速な経済発展のもとで必要とされるエネルギー資源や食糧資源の供給国として着実にプレゼンスを高めていった。2009年11月には、英国の経済誌『The Economist』がリオデジャネイロのキリスト像をロケットに見立てて「ブラジルが離陸する」（Brazil takes off）と題した特集を組んだ。リーマン・ブラザー

ズの経営破綻を契機とした世界的金融危機のなかで、ブラジル政府の素早い対応と、新たに中間層の仲間入りをした消費者らの旺盛な需要を軸とした直後の経済回復は、世界から広く注目を浴びた。その4年後、ブラジルは再度『The Economist』の表紙を飾る。離陸したはずのロケットがコントロールを失い、空を彷徨いながら墜落しそうな状況を取り上げた特集号のタイトルは、「ブラジルはしくじったのか？」(Has Brazil blown it?)であった。この間、何が起こったのか。以下では、第3次ルーラ政権がおかれた文脈を理解するために、過去20年間の経緯を整理する。

ルーラの大統領選勝利によって初のPT政権が発足した2003年以降、ブラジルでは、コモディティ・ブームを背景に資源輸出産業を基盤として良好な経済パフォーマンスが続いた。好調な資源輸出を追い風に、2期8年間にわたって正規雇用増大や社会政策を通じた貧困削減で顕著な実績を上げたルーラ大統領は、高い支持率を誇り、続く2010年選挙で後継者とみなされるルセフ候補の当選に貢献した。過去20年間を対象に実質GDP成長率の推移と各政権の平均経済成長率を示した図1より、第1次、第2次ルーラ政権期の経済パフォーマンスの好調さがうかがえる。とりわけ、第2次ルーラ政権では、リーマンショックによる世界的な金融・経済危機の影響を受けたにもかかわらず、V字回復を遂げ、平均成長率は4.6%に達した。

図1 実質GDP成長率（実線）と各政権の平均経済成長率（点線）



(注) 点線で示した各政権の平均経済成長率は、GDP名目値をもとに**応用経済研究所 (IPEA)**が2010年のレアルに実質化した値から年平均成長率を計算。第2次ルセフ政権については2015～16年、テメル政権については2016～18年を対象とした。

(出所) **ブラジル地理統計院 (IBGE)**のデータより筆者作成。

2011年に発足したルセフ政権では、中国経済の減速やコモディティ・ブームの終焉など国際経済環境の悪化に適切な対応ができず、マクロ経済の不均衡を招いた。第2次ルセフ政権が発足した2015年はマイナス3.55%、翌2016年はマイナス3.28%と1990年のマイナス4.35%に次いで過去30年間で最も低い成長率を記録した。積極的財政政策の継続に伴う財政悪化と財政運営上の不正、大規模な汚職疑惑を示す事件の表面化によって政権への信頼は揺らぎ、与党内部の離反など政治的争いのなかでルセフ大統領が弾劾される形でPT政権期は終焉を迎えた。

2016年5月11日、上院本会議で弾劾裁判開始に関する採決が可決され、ルセフ大統領が180日間の職務停止となったことで、テメル副大統領が職務を代行することとなった。その後、8月31日に正式に罷免されルセフ大統領が失職したことで、テメル大統領は2018年12月までの任期を務めることとなった。一連の弾劾の動きは「議会によるクーデター」として非難されるなど政治的混乱が続くなかで、経済の立直しを最優先としたテメル政権は、マクロ経済の安定化に向けて財政赤字削減に取り組んだ。2016年12月に可決された財政支出上限規制は、国家財政の持続可能性確保のために必要となる厳格な財政改革案として、政府がイニシアチブを取り、議会との調整を経て導入された。2019年1月に発足したボルソナロ政権は、テメル政権で取り組まれたマクロ経済安定化政策ならびに回復基調にあった経済を引き継いだといえる。

(2) 経済政策の枠組み

ブラジルでは、変動為替相場制に移行した1999年以降、経済政策の枠組みとしてインフレ目標による金融政策、および財政責任法のもとで設定する基礎的財政収支の黒字目標政策を採用している。

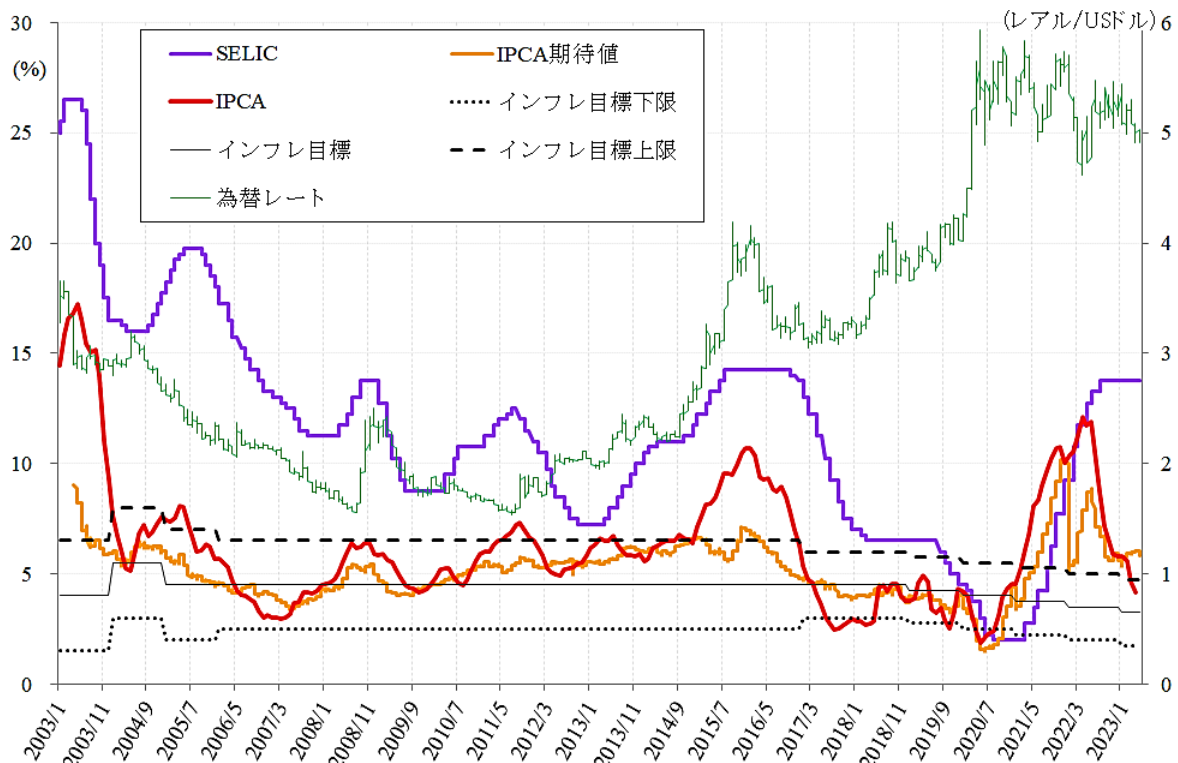
インフレ目標政策とは、政府が設定するインフレ率の目標値に経済を導くように、中央銀行が金融政策を行うものである。現在の公式なインフレ率の指標は、ブラジル地理統計院の拡大消費者物価指数（IPCA）であり、同指標は最低賃金（月額）40倍以下の所得の家計を調査の対象としている。2023年のインフレ目標値は3.25%で上下1.5ポイントの許容幅が設定されており、中央銀行は、下限1.75%、上限4.75%のあいだにインフレ率を導くように金融政策を実施しなければならない。中央銀行は、SELICと呼ばれる政策金利を用いて、短期金利の誘導目標を発表し、金融政策の方向性を示す。政策運営の透明性確保のため、金融当局の判断とその根拠はプレスリリースや議事要録を通じて公開される。中央銀行はSELIC決定の重要な参考資料として、主要金融機関の経済情勢予想を用いており、継続的に実施するアンケート調査の結果をまとめ、毎週月曜日に「FOCUS」と呼ばれるニュースレターを公開している。

図2では、インフレ目標政策のターゲット（インフレ率の目標値、上限、下限）、実際のインフレ率、市場のインフレ期待値を左軸（%）、為替レートを右軸（リアル）に示している。第1次ルーラ政権では、初期からマクロ経済の安定化が重視され、前政権から15%付近で引き継いだインフレ率（IPCAの変化率）を、約1年のあいだに目標上限の許容範囲内に導くことに成功した。その後は、経済成長を遂げながら第2次政権末まで許容範囲内に導く形で継続的に物価水準をコントロールし、政権初期に年率26.5%であったSELICは10.75%におさまった。金利の低下は、低所得者層を中心とした国内需要の増大に貢献した。第1次、第2次ルーラ政権下においては、安定

した経済状況のもとで、政府が経済・社会面での関与を拡大させ開発主義的な政策運営が可能となったといえる。

一方、ルセフ政権下では長期間の金融緩和の影響もあり、インフレ率は上限に張り付いて推移する。4.5%をインフレ目標としながら、市場におけるインフレ期待が高い状況にもかかわらず、2011年10月以降、立て続けに SELIC 引下げ決定が行われた。2012年10月には過去最低水準となる年率 7.25%が発表された。この頃から、金融政策の手段として SELIC を通じてインフレ期待をコントロールするのではなく、SELIC を引き下げることで政策目標であるといった主旨の発言が行われるようになる(河合 2017)。金利を引き下げることで減速が続く経済活動を刺激し、景気回復によって支持率を高めたいという思惑は、インフレ目標政策を主導する中央銀行の決定に政治的な判断を反映させることにつながった。2013年4月以降、金融当局は SELIC 引上げによる金融引締め政策に方針転換したが、金融政策の効果が出るまでには時間を要することや、政府が財政面で金融当局に協調できなかったことから、2015年以降の物価上昇率は許容範囲の上限を突き抜け、政府はインフレのコントロールを失った。1980年代から1990年代にかけて、制御不能なインフレにより経済の混沌状態を経験したブラジルでは、インフレの暴走というトラウマの再燃は大きな政治的コストとなる。

図2 インフレ目標政策と為替レートの推移



(注) 為替レートは、ブラジル市場における米ドルの自由相場為替レート(売りレート)。金利平価など為替レート決定理論によれば、為替レートの変化率の方が整合的ではあるが、タイムラグなど技術的な事情により、ここでは単に対ドルレートを示している。インフレ率については政府の公式なインフレ指標である IPCA の変化率、IPCA 期待値については FOCUS に掲載される主要金融機関の IPCA 変化率の予測値(中央値)。

(出所) 中央銀行のデータより筆者作成。

ブラジルの財政政策は、健全な財政運営へのコミットメントを制度化すべく2000年に導入された財政責任法（LRF）を基本的な枠組みとしてきた。LRFのもとで、連邦、州、ムニシピオ¹を対象に、財政収支の目標値の設定、歳出から歳入を差し引いた純支出の上限を定め、議会の承認を要する予算案に従い透明性と説明責任を伴う財政運営が追求されてきた。本格的な財政再建の道筋を付けるべく採用されたLRFは、ハイパーインフレと対外債務に悩まされた1980年代、リアル・プランによってインフレを収束させるも国際金融市場の混乱に直面した1990年代を経て、危機の要因となった構造的問題の解決手段として、無責任な政府支出の抑制を図るものであった。

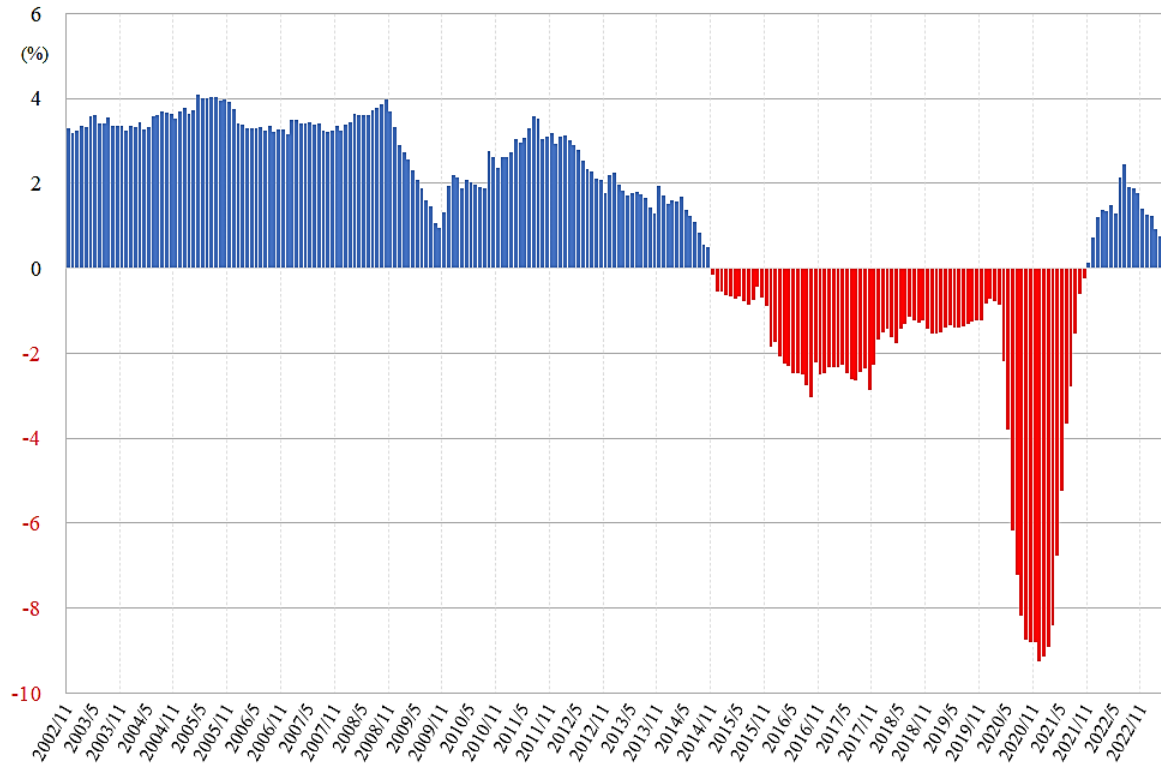
財政収支は、歳出削減ならびに歳入増加によって改善する。LRFの導入により、基礎的財政収支は改善傾向をみせ、2000年代は、カルドゾ政権、第1次、第2次ルーラ政権をとおしておおむね黒字基調が保たれた。しかしながら、ルセフ政権下において、財政赤字の数値を操作する粉飾決済を行うなど財政規律を逸脱した経済運営が行われ、以下の図3、図4のとおり、財政の健全性を示す基礎的財政収支や政府総債務の値は悪化した。基礎的財政収支に相当する統計として、公的部門の資金需要12カ月累計値を対GDP比で表した図3からも明らかとなっており、第1次ルセフ政権期に悪化し始めた同値は2014年末には赤字化した。図5に示す一般会計歳出と税収（名目値）の推移をみても、2014年以降、税収の伸びと一般会計歳出の増加トレンドに乖離がみられる。政策的経費の拡大は第2次ルーラ政権期から進行した。一般会計歳出に占める政策的経費の割合は2010年に60%台に達し、第2次ルセフ政権下で2015年には63.5%、その後も2020年まで60%台後半で推移した。これは、ブラジルにおいて歳出削減による財政収支改善の難しさを示唆しているといえる。

金融政策と財政政策を中心に過去20年間における経済政策の枠組みを振り返ると、ルセフ政権下では、マクロ経済の安定化を目的とした経済運営の枠組みに対するコミットメントの低下と、金融政策に関する中央銀行の役割の弱体化が指摘される。不況とインフレを同時に引き起こした同政権のもとで経済環境は悪化の一途を辿り、与党内の政治的バランスが崩れ、2016年8月の国会における弾劾決議を経てルセフ政権はテメル政権に取って代わられた。経済政策の失敗は、任期途中でルセフ大統領の失脚とPT政権崩壊という政治的結末の引き金のひとつであったと考えられる。

テメル政権下で経済政策は市場寄りに転換され、財政赤字への対応も迅速に着手された。2016年12月に可決された憲法修正第95号によって、財政支出上限規制が導入され、2036年までの20年間にわたって財政支出の増額を前年のインフレ率で制限することが決定された。厳格な財政赤字削減策である財政支出上限規制は、教育や保健医療、社会政策への支出を減らし、貧困層など低所得者層を中心に国民の生活を脅かす可能性があるなど批判を受け、ブラジル各地で抗議デモが発生した。他方、ルールのもろさや監視のしやすさを特徴とする財政支出上限規制は、財政規律を高め、金利水準の引下げならびに経済回復の基盤固めを可能にするというメッセージを金融市場に発信した。図3に示す基礎的財政収支は、テメル政権以降、悪化の軌道から一転し、図4の政府総債務の拡大も鈍化するなど、財政状況は傾向的に改善していったことがわかる。

¹ ムニシピオ（município）は、市町村にあたる基礎自治体である。ブラジルの政治行政区分は、連邦（União）、州（Unidades da Federação または Estado）、ムニシピオ（município）からなり、2023年現在、ムニシピオの数は5570にのぼる。ムニシピオの規模は、ブラジル最大の人口を抱えるサンパウロ市の1220万人から1000人に満たない自治体まで実に多様である。

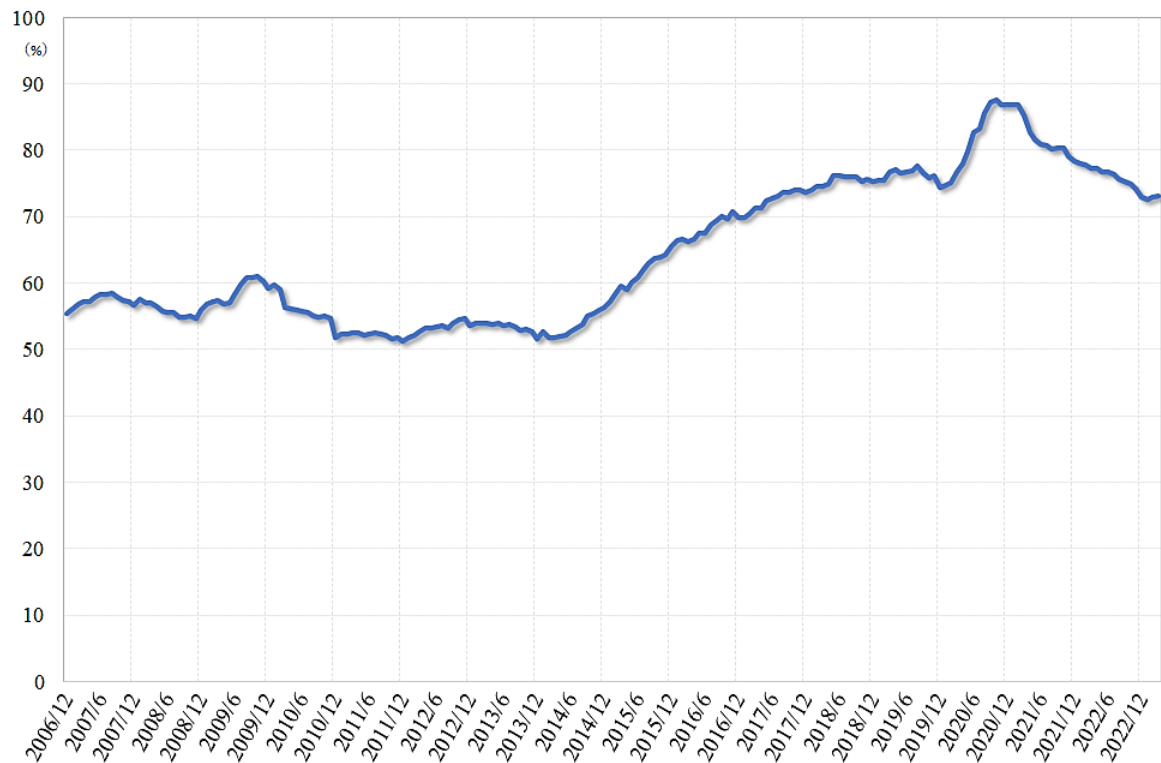
図3 基礎的財政収支 (12カ月累計値、対GDP比)



(注) 基礎的財政収支の値は、公的部門の資金需要の値の符号を逆転させて作成。

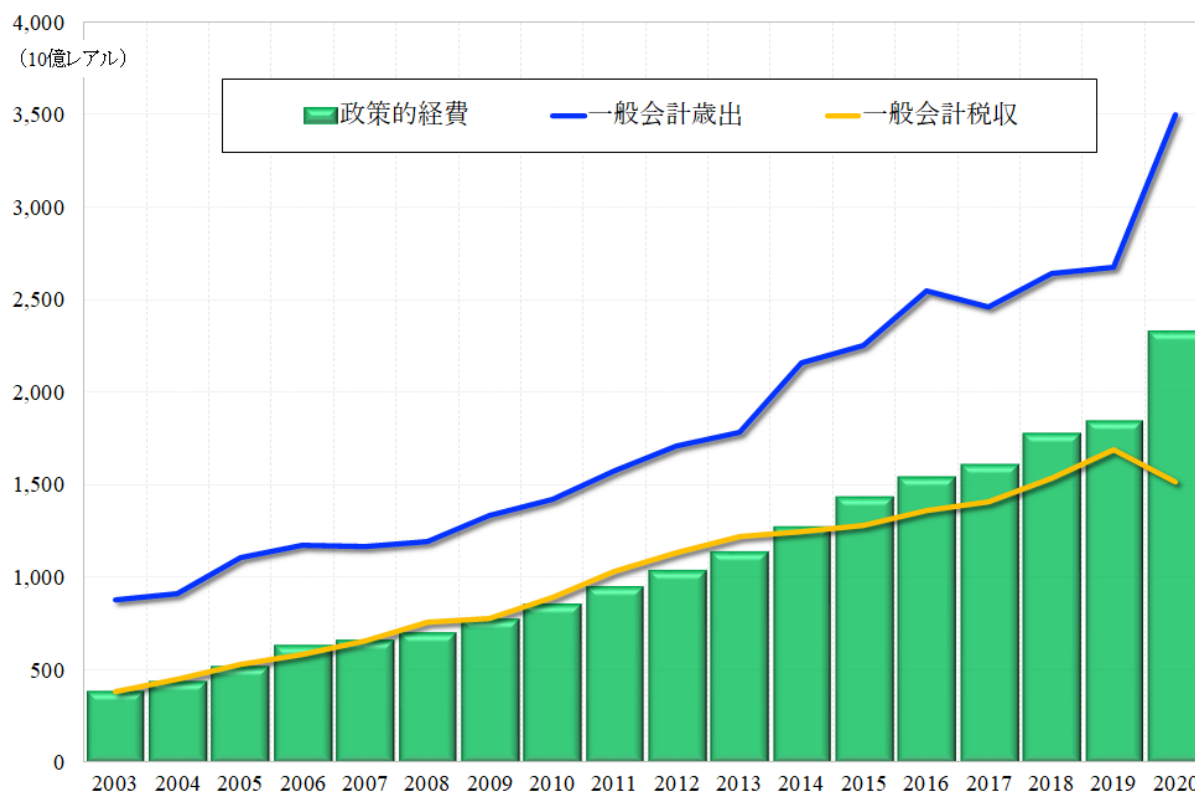
(出所) 中央銀行のデータより筆者作成。

図4 政府総債務残高 (対GDP比)



(出所) 中央銀行のデータより筆者作成。

図5 一般会計歳出と政策的経費、税収の推移



(出所) 国庫のデータより筆者作成。

2. ボルソナロ政権における改革の進捗

2019年に発足したボルソナロ政権は、市場の役割を重視した経済自由化政策を掲げた。同政権にとって、選挙戦で世論を二分し対立したアダヂ候補（Fernando Haddad）が受け継ぐことが想定された、政府が主体となって社会・経済開発を推進するPT政権期の開発モデルからの脱却は至上命題であった。世論が分極化した状況のなかで、旧来政権との明確な差別化を図り、経済再建によって、ルセフ政権以降の不況に不満を抱く国民の支持を確固たるものにするうえで、市場志向の経済改革は不可欠な戦略であった。ボルソナロ大統領は、経済的自由主義の立場を重視する研究者が集まるシカゴ大学で経済学を学んだパウロ・ゲデス（Paulo Guedes）経済相を任命した。ボルソナロ政権では、省庁再編により、従来の財務省、予算企画省、開発商工省を統合して経済省を発足させ、経済関連政策の策定を一元化した。多大な権限を与えられたゲデス経済大臣は、社会保障・年金改革、税制改革、行政改革など構造改革の推進を目指しながら、経済成長率の回復と物価の安定、失業率の低下などマクロ経済安定化を図っていった。

ところが、2020年初旬に、世界中で猛威をふるった新型コロナウイルス感染症のパンデミックがブラジル経済を直撃する。コロナ禍により、経済活動の人為的な抑制が強いられ、2020年のGDP成長率はマイナス3.28%まで下落した。図1に示したGDP成長率の推移をみると、コロナ禍の影響

響は、過去20年間に生じた世界金融危機に起因する落ち込み、およびルセフ政権期での経済政策失敗による景気後退と並ぶ規模となり、ブラジルに急激な経済不況をもたらした。新型コロナウイルスの感染拡大とボルソナロ政権の対応に起因する政治リスク、中央銀行の利下げ継続の影響を受け、ブラジル・レアルの対米ドル為替レートは5月半ばにかけて急落し、2020年3月には初めて1ドル5レアル台に突入した。ブラジルにおけるコロナ禍の動向を解説した近田（2021）によれば、ボルソナロ政権にとって、経済を立て直そうとしていた矢先に発生したパンデミックは、大不況直後の大打撃であった。また、コロナ禍において特異とも映ったボルソナロ大統領の言動は、経済優先の姿勢を崩さなかったがゆえに露呈したものであると考えられるが、結果的には、外出制限やマスク着用等の感染予防策を訴えた州知事や市長など地方自治体の首長との対立を生むなどガバナンスという政治的問題にまで発展した。

世界的なパンデミック下での行動制限やサプライチェーンの断絶は供給ショックを引き起こした。加えて、国際原油価格の高騰に伴う電気料金の上昇は、急激なインフレを招いた。2021年以降、IPCAはインフレ目標政策の上限を超え、中央銀行は2020年8月以降年率2%と史上最低水準にあったSELICを2021年3月以降引き上げ続け、金融引締め政策に取り組んだ。図2に示したとおり、ボルソナロ政権下では、経済状況が悪化するなかでインフレ目標値が継続的に引き下げられた。こうした決定の背景には、同政権の物価安定化に対する強いコミットメントがうかがえる。

コロナ禍におけるボルソナロ政権の経済政策は、パンデミックへの対応とマニフェストに掲げた市場志向の経済改革を並行させる形で運営された。コロナ対策としては、医療関連資材の調達を円滑にするための輸入手続きの簡素化、関税・工業製品税の減免、医療機関への補助金の支給や医療従事者の臨時採用が行われた。さらに、コロナ禍で生活苦に直面した貧困層を対象とした生活補償や、雇用確保・企業支援の施策が講じられた。コロナ関連政策によって支出拡大が進み、2020年後半から2021年前半にかけて、基礎的財政収支赤字ならびに政府総債務残高は膨れ上がった。

他方、コロナ禍に直面し、当初2019年に予定していた年金改革、2020年に予定していた税制改革などの構造改革は延期せざるを得なくなったが、この間も、大小・新旧さまざまな改革が進められた。経済省の資料²によれば、ゲヂス経済大臣を筆頭に経済省に集結した政策立案チームを中心として、財政健全化に向けた政策運営、金融当局の独立性の担保、小さな政府に向けた公的部門の効率化や国有資産の売却、民営化、ビジネス環境の改善など、マクロ経済ミクロ経済両面において諸改革が進められていたことがわかる。

なかでも、特筆すべきは長年の懸案事項であった年金改革と中央銀行の独立性を明文化した施策であろう。年金改革は、財政赤字の抑制に不可欠な改革であり、2019年に法案が成立した。基礎的財政収支に占める社会保障関係費の負担は大きく、支出が収入を上回る赤字の状態を他のリソースでまかなう状況が続く。高齢化など人口動態が変化するなかで、持続可能な社会保障制度の構築は、引き続き、ブラジル財政の命運を握る喫緊の政策課題である。

中央銀行の独立性は、ブラジルにおいて過去30年間にわたり議論されてきたテーマである。物

² “Principais ações na área econômica.” Ministério da Economia, 31 de outubro, 2022.

価値の安定を保障するうえで金融当局の役割が重要となることは、ルセフ政権期の混乱からも理解できる。同法の承認は、中央銀行による金融システムの安定化と効率性の追求、経済先進国的なガバナンスを可能にすると同時に、対外的なクレディビリティの向上にも貢献し得る。時の政権下において、財政・金融当局の裁量によって経済政策が混乱する余地を極力排除する仕組みづくりが行われたといえる。

ボルソナロ政権による経済改革は、①マクロ経済の安定化、②財政健全化、③公共部門・行政サービスの効率化、④民営化、⑤ビジネス環境の改善と生産性の向上、を軸に進められた。同政権の経済政策運営は、コロナ禍に直面しながらも、インフレ目標と財政支出上限規制にコミットし、財政・金融当局の裁量の自由度を減らし規律を強化するものであった。このような政策運営は、2020年にブラジルが先進国平均を上回る対GDP比で8%を超えるコロナ対策を講じながらも、インフレの暴走を回避し財政状況の改善を実現したことに寄与したといえる。

3. 第3次ルーラ政権の経済政策

(1) 想定される開発モデル

第3次ルーラ政権では、第1次、第2次の成功体験の再現を念頭に、経済モデルの転換が図られる。ラテンアメリカの政治や社会を揺るがす高インフレに関する特集のなかで、ブラジルについての論考をまとめた浜口（2023）は、ルーラ大統領は開発主義的な経済モデルへの回帰を目指すと指摘している。すなわち、第3次ルーラ政権では、貧困層の所得を底上げし、雇用と生産が相乗的に拡大する好循環を創り出す開発モデルを追求することが想定される。金利が高水準にとどまったままでは、かつての第1次、第2次ルーラ政権期において内需拡大に重要な役割を果たした消費者ローンの借り手は増えず、個人消費の拡大が見込めない。ルーラ大統領をはじめ、政権交代にともない任用された財務省上層部は、金利の引下げや所得・雇用環境の改善など、旺盛な消費者マインドに火を付け、内需主導型の開発の実現こそが世論の理解と支持を得られると考えているようである。金融引締め姿勢を維持する中央銀行に対するルーラ大統領の不満は、信用需要を抑え、家計消費支出の回復を遅らせるとの認識に基づいている。

ルーラ大統領が5月1日に出席したメーデーのイベントで、同氏の伝統的な支持基盤である労働組合関係者を前に述べた自身の経済政策からも、開発主義的経済モデルの再興が想定されていることがわかる。ルーラ大統領がまず着手したのは、最低賃金の引上げである。2年前の経済成長率と前年のインフレ率により修正されてきた最低賃金（月額）は、2020年以降、インフレ率による補正にとどめられていた。2022年の1212リアルから1302リアルに引き上げられていた2023年の値は、暫定措置第1172号による新たな補正で1320リアルに引き上げられ5月1日に発効した。ブラジルでは、最低賃金が社会保障の額にも紐付けられている。2022年後半に年金等社会保障受給者が想定以上に増加したことで、政権交代に伴う修正予算案で追加された68億リアルでは、最低賃金引上げ分を通年で支給するのに財源不足となった。政府は、4月に実施したボルサ・

ファミリア³の登録見直し作業のなかで、120万件の不正な支給を停止することにより最低賃金引上げ実現のための財源を捻出した。

大統領によれば、最低賃金受給者の給与引上げは、低所得者層の消費拡大を通じて国内需要を喚起する。ルーラ大統領は、最低賃金の引上げを契機に、商業・サービス業で雇用が増え、製造業品に対する需要増大が工業部門の雇用増加をもたらし、経済全体の歯車が回り出すというストーリーを描いている。実際に、2000年代には最低賃金の引上げと正規雇用の拡大がかみ合い、国内需要は増加した。一方で、最低賃金の引上げは生産コストの上昇を意味することから、雇用調整や財・サービスへの価格転嫁をもたらす可能性もある。また、製造業部門への波及効果についても疑問が残る。2000年代の経験によれば、消費財に対する需要の一部は輸入の増大によって賄われた。同時期の経済成長と家計消費について論じた Medeiros (2015) では、2004～10年の期間で、家計消費支出の平均増加率(5.23%)よりも輸入増加率(14.81%)が大きく現れたように、国際的な競争下でブラジル製造業の供給能力は国内需要拡大の恩恵を取りこぼしていた可能性がある」と指摘する。内需主導の開発モデルを持続可能な経済成長につなげるためには、商業・サービス業だけでなく、ブラジル・コストなど、製造業部門が抱える構造的課題の解決に向けた具体的な議論が急務となる。

他にも、4月30日に官報に掲載された暫定措置法第1171号により、個人所得税の非課税対象を、8年間凍結されてきた1903レアル(月額)から2640レアルに引き上げるなど、低・中間所得階層を含む消費需要喚起を目的とした施策が打ち出されている。所得税減税措置は、選挙キャンペーン中に掲げられた公約であり、政権終了時まで非課税対象を5000レアルにまで拡大したいと大統領は語る。同暫定措置では、海外での資金運用に対する課税制度も定めている。政府の推計によれば、現在、非課税状態にある海外の個人資産は約1兆レアル(2000億USドル)に上る。2024年以降、海外での資金運用により生じる利益に対して6000レアルから5万レアルは15%、5万レアル以上は22.5%を課税する。同措置は、所得税減税措置により減少する税収を補うために導入される。

さらに、ルーラ大統領は、経済成長促進政策として過去のPT政権下で実施した、インフラ投資を重点的に進める成長加速化計画(PAC)の第3弾(PAC3)を策定するとも発言している。同大統領は、PAC3を史上最大のインフラ・プロジェクトと位置付け、海外からの投資誘致を想定してデザインしているようである。就任直後からのルーラ大統領の積極的な外遊には、「離陸した」と世界に知らしめたかつてのブラジルに近いイメージを売りながら、海外企業の関心を集める意図もあったと考えられる。

(2) 新たな財政ルール

連邦政府は、4月18日に新たな財政フレームワーク(Novo Arcabouço Fiscal: NAF)として、「持続可能な財政レジーム」と題した法案(PLP 93/2023)を議会に提出した。新たな財政ルールを提示することは、2022年12月に可決された政権移行に伴う修正予算案を定めた憲法修正案(PEC)

³ ブラジルで実施されている貧困削減を目的とした条件付き現金給付政策。貧困世帯を対象に、子どもの通学や予防接種、妊産婦健診など、人的資源の形成につながる教育、保健医療を条件に現金を給付する社会政策。

第126号、通称「政権移行 PEC」(PEC da Transição)において財政支出の上限を1450億リアル引き上げる代わりに課された条件であった。連邦政府は、マクロ経済の安定化と経済成長を実現するために財政規律を守る方法について、2023年8月までに議会の承認を得る必要がある。

政府が提出した NAF の要点は以下の表 1 にまとめられる。NAF は、連邦政府が支出と歳入をどのようにコントロールし、財政均衡を実現するのかという枠組みを示したものである。NAF では、2023 年を移行期間とし、4 年間ごとの期間を対象とする予算法を策定する。選挙日程などの政治的なサイクルとは異なる経済サイクルに対応できるよう、複数年単位での財政運営計画を導入する。すなわち今回策定された法案第 93 号は、第 3 次ルーラ政権の 2 年目である 2024 年から任期終了後 1 年間(次期政権の 1 年目)に相当する 2027 年の 4 年間を対象とした内容となっている。4 年ごとに予算を策定するルールは恒常的に採用されるため、次期政権は発足後 1 年目の 2027 年中に 2028 年から 2031 年までの 4 年間を対象とした予算法を策定する。これにより、各時点の経済状況や政府の政策方針を反映させた調整を加える余地を残しながら、財政に対する長期的なコミットメントが実現可能となる。

NAF は、現行の支出上限規制によって規定される財政政策の硬直性を一部改善していると政府は指摘する。現行制度では、前年のインフレ率分までしか財政支出を増やすことができない。インフレが進めば税収が落ち込んでも上限まで支出が可能である一方で、税収が増加しても支出は前年のインフレ率に制約される。支出上限規制のもとでは、景気循環に対して反循環的な財政政策をとる余地はなく、保健や教育といった中長期的な成長に資する分野への公共政策の実施が制限される。また、今後、経済成長を実現した場合にも、成長から得られる利益を再分配する財政の仕組みが考慮されていない。すなわち、経済が回復し、税収が増えたとしても、その資金を公共政策の財源にまわす仕組みが支出上限規制には欠けているのである。歳入の増加に応じた支出増大の可能性をある程度認めることで、この点を解消するのが NAF である。LRF には、支出を増やす場合には必ず財源を示すこと、選挙期間中の支出増を制限することなどの規定がある。NAF では、許容範囲を設けることで、財政目標を追求しながら経済サイクルの不確実性に対応することが可能となるメカニズムが想定されている。

NAF のおもな目標のひとつは、基礎的財政収支赤字の解消にある。政府が議会に提出した提案では、2024 年度中に基礎的財政収支赤字の解消を図り、2025 年中に GDP の 0.5%、2026 年には GDP の 1%の基礎的財政収支黒字を見込んでいる。なお、これらの目標値には ± 0.25 ポイントの許容範囲を設定している。目標の中央値を達成したと想定すると、政府総債務は 2026 年対 GDP 比で 76.54%、金利低下を含むより楽観的なシナリオに基づく推計では同年に 75.05%まで縮小する見通しである。

NAF では、公共支出の「爆発」が起こらないように、支出の伸びを過去 12 カ月の歳入の 70%に制限するというルールを設けることで、公共支出が制御不能となることを回避する。たとえば、歳入が 2%増加した場合には、支出は 1.4%までしか増やせないことになる。今回の法案第 93 号では、2026 年までの基礎的財政収支の軌道を想定したうえで、支出の増加幅の上限を 2.5%に定めている。基礎的財政収支が上限を超えた場合には、余剰分は公共投資に向けられる。万が一、財政目標が達成されない状況に陥った場合には、支出の増加分を 70%から 50%に削減することも盛り

込んでいる。さらに、政府は歳入を増やすために新しい税金を導入したり既存の税率を引き上げたりすることは想定していない。ブラジルにおける税負担は対 GDP 比 33%（2022 年）と OECD 平均並みで、17%台のメキシコとは大きく異なっている。税負担をこれ以上高めることは現実的ではないともいえる。税制については、NAF が議会の承認を得た後に税制改革として別途取り組まれる見込みである。

連邦政府によって議会に提出された NAF については、提案前後からさまざまな指摘が行われている。かつての PT 政権の経験から、財政健全化がマクロ経済の安定や経済成長にとって不可欠であることに対する理解は高まったといえ、第3次ルーラ政権が財政再建に対するコミットメントを制度化しようとする点は評価できる。さらには、今回の NAF の策定に関して、政府内部において、国際的なトレンドでもある中期的な予算策定（MTEF）や、支出見直しに政策評価を反映させる支出レビューの手法を活用して、持続可能な財政の枠組みを議論するという機運がある点も特筆に値する。財務省経済政策局、企画予算省連邦予算局の専門職を中心に、世界銀行や米州開発銀行など国際機関との連携のなかで、他国の事例を研究し得られた知見が NAF の策定過程で盛り込まれている。

表1 新財政フレームワークの概要

プライマリー 収支目標	年次予算法（LDO）で4年をカバー
	プライマリー収支目標に許容範囲を設定
	中期的財政目標（MFMP）の導入
	目標の公的債務への影響を考慮
プライマリー 支出上限	連邦の公的機関（行政、立法、司法）、連邦の公的機関ごとの支出制限
	予算の割当て
	IPCAならびに変化分での修正
	政権1年目のLDOで基準を規定
	基準（1）許容範囲、（2）歳入に対する割合、（3）目標未達成時の歳入に対する削減割合
	歳入の実質変化分を反映（毎年6月までの12カ月）
投資	プライマリー収支の目標以上の実績は、投資に向けることができる
	投資規模のベース（低所得者層向け住宅政策MCMV含む）を設定：2023年予算とIPCA
恒常的なルール （2024-2027年 を対象とする ルール）	連邦政府に対する緊急措置の随意化
	プライマリー目標が未達となる可能性ある
	2024-2027年のあいだのパラメータは固定
	支出の増大幅は、歳入の実質値の一定割合とする（70%）
	政府支出の実質成長率にバンド（上限と下限）を設定（0.6-2.5%）
	目標の許容範囲を決める（GDPの±0.25pp）
	目標が達成されない場合の支出増加率を制限する（50%未満）

（出所）企画予算省と財務省の資料から筆者作成。

一方で、政府が柔軟さをもたせたことに加え、支出規模を定める歳入規模も変動することから、前提条件が重なりルールが複雑化している。これは、ルールがシンプルでわかりやすく監視しや

すい支出上限規制とは異なる点である。また、政府が想定する歳入基盤が甘すぎるとの指摘もある。第3次ルーラ政権が掲げる開発主義的な一連の経済政策では、支出面に関する具体的なビジョンは次々と示されるものの、新たな財源となる税の導入や税率引上げを想定していない。政権移行期から取り組まれてきた施策は、既存の財政基盤のどこかを削り捻出した財源を他の用途に充てる、あるいは、政策的にインパクトのありそうな特定の用途に向けるためのリソースを捻出するため、別のどこかから絞り出してきた感がある。根本的な税収基盤の増大をもたらす、経済の生産性向上のための施策に関する議論はなされておらず、NAFは表面的な財政ルール of 帳尻合わせにとどまってしまう可能性がある。

4月27日に上院で開催された、金利・インフレ・経済成長に関する公聴会に出席したアルミニオ・フラガ（Arminio Fraga）元中央銀行総裁は、新たな財政フレームワークをはじめとする現政権の経済政策に対するスタンスは、ブラジル経済に深刻な事態をもたらす危険性をはらんでいると指摘した。同氏によれば、経済に対する政府の関与を強めることを念頭において策定された新たな財政ルールは、拡大傾向にある支出に対する財源の所在が不明確であり、財政基盤を健全化できない。フラガ元中銀総裁には、大統領選挙を2カ月後に控えた2022年8月にサンパウロ大学で公表された「民主主義への手紙」（Carta pela Democracia）に署名し、ルーラ候補（当時）への支持を表明した経緯がある。同氏は、ブラジルにとって、2022年の最大の 이슈は「民主主義」であったが、2023年は紛れもなく「経済の年」であり、民主主義を脅かす勢力の復権を回避するためにも、堅実な経済運営が必要となると警鐘を鳴らす。第3次ルーラ政権が経済運営に失敗すれば、民主主義を脅かす勢力が再浮上する可能性があるがゆえに、「経済の年」を乗り切るための議論の必要性を唱えていると考えられる。

その点では、今後のNAFの審議プロセスにおいて、公式・非公式な政府と議会の交渉のみならず、広く世論を巻き込んだ議論や修正が施される必要がある。政府は一定程度の修正箇所を織込み済みで法案を提出したとの報道もあるが、議会での政府提出法案の承認は楽観視する状況にはない。財政運営方式の制度変更は、定員の過半数を必要とする絶対多数で制定される補足法によって行われる。同法案は、5月24日に下院本会議で可決され、上院に送られた。下院議長、上院議長ともに、ブラジルにとって新たな財政ルールの確立が不可欠であるとの認識をもち、上半期中に同法案を可決すべく政府に協力的な姿勢のもとで議会内の調整を行っているが、同法案に修正が加えられることは不可避なようである。

ルーラ大統領率いる現政権は、PTを中心とした左派寄りの政党により構成される連立政権であるが、議会は上下院ともに保守的な立場をとる議員が過半を占めている。政府にとってのひとつ目の敗北として報じられた5月3日の上下水道の提供に関する規制の法的枠組みの変更に対する下院における否決は、経済政策に関する議会との調整の難しさを表しているかもしれない。

おわりに

本稿では、第3次ルーラ政権の経済面における課題と展望について、過去20年間のブラジル経

済を振り返りながら論じてきた。過去20年間という期間は、2003年に第1次ルーラ政権が発足して以降、2016年半ばまで続いた左派PT政権と、その後のテメル、ボルソナロ政権の中道右派、あるいはより保守的な政権をカバーしている。経済政策に関しては、PT政権下では開発主義的な経済モデルのもとで、マクロ経済安定化、対外経済環境の追い風が噛み合った期間と、財政規律の逸脱などを原因に深刻な経済不況を引き起こした期間を経験した。経済政策の失敗が、政治的混乱と右傾化の流れを引き起こし、新自由主義的な経済改革に基づいた経済再建を掲げたボルソナロ政権の誕生につながった。

第1節、第2節で論じたとおり、この間、経済政策の仕組みは段階的に調整され、マクロ経済の安定化や財政規律の回復など、ブラジルが経済成長を遂げるうえで必要となる前提条件の整備が進んできたといえる。第3次ルーラ政権において、まず、新たな財政のフレームワークを策定することが経済政策運営の出発点となっていることは、一連の仕組みの整備の一環であるにとらえられる。その意味で、NAFに関する法案をどの程度政権の意向に寄った形で成立させられるかは、今後、ルーラ政権が取り組んでいく諸政策の議論の行方を占う意味をもつ。

経済不況期にブラジルを直撃したコロナ禍の影響は根深く、前政権で悪化したと指摘される貧困や格差など社会分野の課題はよりいっそう深刻である。過去の経験に基づいて、ルーラ大統領にとって、いわば得意分野だと認識されているこれらの分野で成果を上げるためにも、財政の安定性を保証するルールに則ったマクロ経済運営が必要となる。また、財政ルールが定まった暁には、政府は、税制改革に着手するとみられている。ブラジルの税制は、業界ごとの減税措置など過去の政策の遺構が積み上がり、極度に複雑化した状態にある。現政権にとって、持続可能な開発の実現に向けた優先順位を明確にし、議会で承認される改革を実行するためには、かなり高度な政治的駆引きと舵取りが求められるであろう。

引用文献

〈日本語文献〉

- 河合沙織 2017. 「コモディティ・ブーム後のブラジル経済—展望と課題」 アジア経済研究所『ラテンアメリカ・レポート』33(2): 2-16.
 近田亮平 2021. 「経済優先のブラジル—秩序を欠いた感染症対策」 佐藤仁志編『コロナ禍の途上国と世界の変容』日本経済新聞出版: 238-260.
 浜口伸明 2023. 「新たな財政ルール作りを急ぐブラジル・ルーラ政権」 ラテンアメリカ協会『ラテンアメリカ時報』1442: 7-10.

〈外国語文献〉

- Medeiros, Carlos. A. de 2015. *Inserção Externa, Crescimento e Padrões de Consumo na Economia Brasileira*. Brasília : IPEA.

〈付記〉

本研究（の一部）は、科学研究費補助金（20K20071、20KK0284）の助成を受けたものである。

（かわい・さおり／龍谷大学）