

区域动态（拉美和加勒比）

2022 年 11 月第二期

卢拉回归下的巴西石油公司前景

导言：

当地时间 10 月 30 日，巴西 2022 大选总统选举结果出炉，前总统卢拉（2003-2010 年执政）以微弱优势获胜，将于 2023 年 1 月 1 日正式就职，开启个人第三个任期。卢拉曾因于 2018 年卷入“洗车行动”中的巴西石油公司贪腐案被判入狱，错过了当年的总统大选。2021 年巴西最高法院撤销了此前的指控，使他恢复政治权利以参加本次大选。此外，巴西石油公司的发展历程和趋势是集中反映巴西政府的政策倾向及经济走向的重要缩影。近年来，博索纳罗政府实施诸多措施促使巴西石油公司私有化，而卢拉则多次表示要推进巴西石油公司的国有化。两任总统不同的政策主张背后有何考量？卢拉上任后，巴西石油公司将如何重新回归国有化进程？本期汇编将重点呈现关于巴西石油公司私有化和国有化的举措、影响及其未来走向。

一、巴西石油公司的“过去”：政府作用的变迁

巴西石油股份有限公司（Petróleo Brasileiro S/A, 简称 Petrobras, 以下简称“巴石油”）如今是巴西乃至全世界最大的公司之一。该公司的生产经营活动创造了大量的就业机会，促进了科技发展，吸引了大笔国家战略投资，象征着巴西经济的繁荣增长期。巴石油还是巴西公共领域最大的纳税公司之一，为政府创造了大量的“石油特许权收入（Royalties）”，即因勘探石油储备而支付给国家和联邦政府的费用。通过该公司的运营，巴西实现了国家对石油这一战略资源的掌控，已成为世界上最大石油生产国之一，打破了此前石油生产销售行业由少数几个发达国家主导的局面。

巴石油由前总统热图利奥·瓦加斯（Getúlio Vargas, 1882-1954）于1953年10月3日创建，创立之初为一家国有石油公司。在瓦加斯政府时期，为了促进国家工业化和降低对外国产品的依赖，巴西大力发展民族工业，强势掌控工业化进程。巴石油的创建伴随着巴西工业的发展，是巴西石油勘探和生产的先驱。该公司的成立是民间个体、社会团体和政府部门通过“石油是我们的（O petróleo é nosso）”运动大力动员的直接结果，该运动主张由国家直接参与本国的石油生产，倡导石油国有化。

1985年巴西结束军政府独裁统治、重新恢复民主体制后，新自由主义发展模式开始占据主导地位。1997年，时任巴西总统的恩里克·卡多佐（Henrique Cardoso）开展了国企私有化改革，批准了一项向外国公司开放市场的法律，巴石油在国内的石油勘探垄断地位被打破，自此成为一家混合资本公司。不过直至今日，巴石油最大的股份持有者仍是巴西政府。2007年，公司宣布发现了巴西近海区域的盐下油田（Pré-sal），作为深海中十分重要的石油与天然气储备，具有巨大的勘探价值和创造大量利润的潜力。盐下油田的发现为国家政治和经济格局开辟了新前景，同时也使巴西一跃成为世界上石油储量最丰富的国家之一。

2006年，在巴石油运营53年后，巴西石油及其衍生产品的产量超过了消费量，首次实现了石油的自给自足，这是该公司对巴西产生巨大贡献的一个关键性里程碑。然而，在前总统米歇尔·特梅尔（Michel Temer）与现总统博索纳罗的领导下，巴石油的私有化再度被提上了政府议程。博索纳罗2021年以来三次更换巴石油的总裁，一次更换矿业和能源部长，大力推进私有化进程。而卢拉在选举期间提交的政府计划则强烈反对巴石油的私有化，其究竟走向国有化还是私有化成为总统选举的角力点之一。

二、巴西石油公司的“现在”：博索纳罗政府力推私有化

（一）博索纳罗加速私有化进程

根据《ComCiência》杂志9月15日文章《被分割的巴西石油公司私有化进程：核算巴西最大公司的出售情况》（A privatização fatiada da Petrobras: contabilizando a venda da maior empresa do país），2015年以来，尤其是2016年右翼政府上台后，自由主义和私有化经济思想浪潮重新在巴西崛起。巴石油作为

该国最大的公司之一，其私有化问题被反复提上日程。尽管还没有任何法案同意完全出售巴石油，该公司仍在不断出售其子公司、股权、石油储量和其他类型的资产，私有化进程一直在逐步推进。考虑到对巴石油直接实行私有化的政治阻碍很大，近年来，政府和商界精英“另辟蹊径”，采取其他策略，使其私有化程度不断加深。

其一，自2014年起，通过“洗车行动”（Lava Jato）呼吁进行“深刻的变革”，改变了公司管理模式、政企关系和人员任命。时任总统迪尔玛·罗塞夫（Dilma Rousseff）被弹劾下台，2016年右翼副总统米歇尔·特梅尔接替前者职位，并颁布了一系列私有化措施，为后续进程开辟了空间。

其二，2019年7月8日，依托于司法部的反垄断监督机构经济防御行政委员会（Conselho Administrativo da Defesa Econômica，简称Cade）与巴石油签订协议，规定该公司必须出售部分资产。作为交换条件，经济防御行政委员会承诺将撤销此前对巴石油反竞争行为的调查与指控。这导致该公司多家子公司的股权流入私人股东手里。

此外，私有化策略还体现在法律层面。2021年3月，巴西国会参议院审议通过了新《天然气法》（2020年第4476号法案），新法的颁布旨在营造更具竞争性的天然气市场，削弱巴石油的垄断地位，将运输和销售环节交给私营部门，为私有资本的进入提供了良好的条件。

根据巴西统计和社会经济研究部（Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos，简称Dieese）的数据，从2013年到2022年8月的九年间，巴石油共出售94项资产（80项在巴西，14项在国外），共计598亿美元，按目前的汇率计算，数额超3000亿雷亚尔。仅在博索纳罗执政期间，从2019年1月到今年8月，就有63项资产被出售，占总出售额的67%，达339亿美元，约1750亿雷亚尔。在此期间，巴石油的燃料分销子公司BR Distribuidora、油田、码头、天然气管道、热电厂、风力发电厂等各类资产也纷纷被出售。

根据《Infomoney》2022 年 5 月 3 日文章《博索纳罗为何想让巴西石油公司私有化？读懂这一事件》（Por que Bolsonaro quer privatizar a Petrobras (PETR4)? Entenda o caso），巴西矿产能源部称，巴石油的私有化是吸引投资和创造多元化、有活力、有竞争力的市场的根本举措，将会促进能源部门效益提高，为民众创造大量的就业机会。此外，文章还指出“打破垄断”能使燃料市场产生更积极的竞争关系，出现新的私人竞争者，为消费者提供更低的燃油价格。

（二）私有化利弊引争议

然而，对于私有化能降低油价这一说法，巴西国内有着不同的声音。巴西社会、政治和经济研究所（Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas，简称 Ipespe）今年 5 月份的调查显示，49% 的民众反对巴石油私有化，38% 表示支持。44% 的受访者认为如果将该公司私有化，燃油价格将大幅上涨。而若能保证私有化后油价下降，那么支持出售公司的比率将上升至 67%。然而，没有人能确保私有化的举措能降低油价。

根据《Valor Econômico》10 月 4 日文章《专家指出，巴西石油公司私有化不能保证燃料价格降低》（Privatizar Petrobras não garantiria preço mais baixo de combustíveis, notam especialistas），Leggio 咨询公司的合伙人马库斯·德埃利亚（Marcus D’Elia）及巴西中央电力公司前总裁若泽·路易斯·阿尔克雷斯（José Luiz Alquéres）均表示，燃油价格取决于国际市场的供需关系，巴石油的私有化不会对最终的零售价格产生影响。

在 9 月 15 日发表于《ComCiência》杂志的《被分割的巴西石油公司私有化进程：核算巴西最大公司的出售情况》（A privatização fatiada da Petrobras: contabilizando a venda da maior empresa do país）一文中，瓦加斯基金会博士后研究员埃里克·吉尔·丹塔斯（Eric Gil Dantas）表示，巴石油的资产私有化会导致油价上涨，主要基于如下三点依据。首先，历史上巴西的炼油厂都是由巴石油建造的，在各自的区域内经营，彼此不存在竞争。私有化后的炼油厂会继承这种区域垄断的市场结构。如今，Mataripe 炼油厂就成为了巴伊亚州和塞尔希培州的区域性私人垄断企业。其次是公司结构。巴石油是一家集开采与炼油于一体的公司，而 Mataripe 炼油厂等私有企业只是石油价格的接受者，仅从事炼油环节。相比之

下，巴石油的利润空间更大，有能力承受更低的售价。最后，私营公司的唯一目标是实现利润最大化，而巴石油作为国有企业，有着对社会效益的考量。

此外，埃里克·吉尔·丹塔斯还提出了几点私有化的影响。

第一，公司实力减弱。巴石油的既定目标是专注于利润率高的资产，但为了降低风险，公司需要进行多样化的投资，做好风险管控。如果巴石油选择成为一个单纯的原油生产者和出口商，卖掉其他领域的资产，会导致大量的投资暴露在极其动荡的市场环境中。尤其在发展低碳经济的背景下，政府希望增加可再生能源、电动汽车、新生物燃料、氢气等方面的供应，巴石油所面临的情况将会更加严峻。

第二，加剧市场集中。目前来看，巴石油的私有化与官方宣称的“制造竞争”相悖。例如，巴石油的液化石油气分销子公司 Liquigás 被其为数不多的对手私有燃气公司 Copagaz 收购，使本就被寡头垄断的燃气市场更加集中。而且，液化石油气的消费者对价格非常敏感，也就是说，任何瓶装液化气价格的上涨都可能使成千上万的家庭放弃这种能源，转而使用木柴，甚至冒险使用乙醇。不幸的是，这种担忧已体现于新闻媒体的报道中。另一个例子是迄今为止最大的两个私有化项目——巴石油的子公司新东南运输公司(NTS)和天然气联合运输公司(TAG)的出售。2022年，这两家公司的天然气运输量共占全国运输总量的77%，几乎垄断了整个市场。而且，这两家公司的管道安装在不同地区，并不相互竞争。因此，出售这两家公司使各地区出现了外国私人垄断企业。而巴石油作为天然气运输行业最大的客户，实际上受到了这些私人垄断企业的挟制。

第三，阻碍能源转型。巴石油一直在出售对能源转型至关重要的资产，逐步退出生物燃料和风能领域，在太阳能领域也停滞不前。该公司拥有巨大的投资能力，所产生的巨额盈利本应该用于能源转型的投资，如今却只流入了股东的账户。只有一改现状，从国家视角出发，巴石油才会放弃极高的短期利润，考虑国家和企业的长远未来。

三、巴西石油公司的“未来”：再国有化前景难料

(一) 卢拉主张国有化

根据《Infomoney》10月30日文章《回顾卢拉（劳工党）在新任期内的经济主张》（*Relembre as propostas de Lula (PT) para a economia em novo mandato*），在大选宣传期，卢拉曾多次表示反对巴西石油公司、巴西邮政（Correios）、国有银行和巴西中央电力公司（Eletrobras）的私有化。对于已经被私有化的巴西中央电力公司，卢拉表示要“恢复其作为人民公共财产的作用，维护我们的能源主权，推动‘人人享有照明’计划（Luz para Todos），并使人民享受更加可持续的税收政策”。卢拉表示，他不会再出售国有企业的股份，而将吸引外国投资者在巴西创造新的资产。大选结果出炉后，在11月10日与盟友的会谈中，卢拉重申：“巴西石油公司不会被分割，巴西银行不会被私有化。”

根据卢拉大选期间的承诺，巴石油的战略和投资计划将以维护能源安全、保证国内石油及其衍生产品自给自足和确保国家燃料供应为导向。卢拉计划使巴石油重新成为一家综合型能源企业，投资于勘探、生产、炼油和分销等环节，同时在天然气、化肥、生物燃料和可再生能源等领域采取行动。卢拉主张维持产量共享的分配制度（Regime de partilha），将盐下油田社会基金（Fundo Social do pré-sal）作为巴西未来投资的资金来源之一。

（二）再国有化面临政治阻碍

根据联邦区教师工会（SINPRO-DF）网站2022年10月8日文章《伯科维奇表示，实现国有化，最根本的是政治和民众的支持》（“O fundamental no caso das nacionalizações e reestatizações é o apoio político e popular”, diz Bercovici），圣保罗大学的经济法和政治经济学教授吉尔贝托·伯科维奇（Gilberto Bercovici），是巴石油再国有化的坚定支持者。关于这一计划的可行性，他表示在法律层面没有任何障碍。1988年《宪法》第173条规定，在法律规定范围内，在涉及国家安全或相关集体利益的必要情况下，国家有权直接参与经济活动。因此，应该由国家来决定投入多少资源用于资本的再生产和社会目标的实现。

伯科维奇教授表示，再国有化面临的是政治难题，而非法律难题。要使巴石油重新归于国有，主要有两个障碍：一是该公司在纽约证券交易所有股票交易，二是巴西司法机构高层中新自由主义派占多数。

前总统恩里克·卡多佐执政期间，曾以减少公共债务为由，进行大规模的私有化项目，在纽约证券交易所出售了巴石油 30% 的股份，导致私人股东（大部分是外国股东）在公司管理中的影响力扩大，还导致该公司不得不服从于美国资本市场的法律法规，使美方资本能够通过市场监管机构或司法诉讼等手段直接干预巴石油的经营活动。因此，巴西政府要想重新收回对巴石油的控制权，最紧急的措施就是将其股票从纽约证券交易所撤出。股票撤出可以通过回购或征用股份的方式实现，具体采用哪种做法要看政府的决定。

另一个障碍来自于司法机构的高层。巴西司法机构对国家政治的干预是广泛而深刻的，这与 1988 年宪法和国家政治制度紧密相关。具体而言，1988 年宪法恢复了议会的立法权（曾在 1964 年军事政变后被取消），并明显削弱了总统和联邦政府的行政权。在伯科维奇教授看来，前总统特梅尔政府和现总统博尔索纳罗政府的私有化举措，由于最高法院中支持新自由主义法案的人占多数，加剧了这一过程的司法化程度。目前，在涉及私有化的案件中，最高法院中的新自由主义者往往在左翼政党提起诉讼时设置障碍，作出有利于私有化的宣判——然而这没有任何法律依据，仅仅是基于意识形态和亲市场立场做出的决定。因此，左翼政党提起诉讼反而使得最高法院里的新自由主义派有机可乘，借助终审判例的法律效力在司法层面推进私有化的合法化。

伯科维奇教授还表示，若要实现再国有化，最根本的是获得政治上和人民的支持。一个全国性的重建项目，只有成为人民集体愿景的一部分，才能产生效果，否则只是纸上谈兵。毕竟，这不单单是政府的计划，更是整个巴西社会为创造更美好、更平等、更民主的未来而共同做出的努力。

注：本文摘自多家外文新闻媒体，不代表本公众号观点。

参考来源：

1. 《Politize!》2018 年 5 月 31 日文章《巴西石油公司：了解巴西最大的国有企业》（Petrobras: conheça a maior estatal brasileira!）<https://www.politize.com.br/petrobras/>
2. 《Politize!》更新于 2022 年 4 月 18 日的文章《巴西石油公司的政治重要性》（A importância política do petróleo no Brasil）<https://www.politize.com.br/petroleo-importancia-politica/>

3. 《圣保罗页报》（Folha De S. Paulo）2022年10月26日文章《2022年选举：卢拉对 Mensalão 和 Petrolão 的看法》（Eleições 2022: o que Lula disse sobre mensalão e petrolão）
<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2022/10/26/eleicoes-2022-o-que-lula-disse-sobre-mensalao-e-petrolao.htm>
4. 《Infomoney》2022年5月3日文章《博索纳罗为何想让巴西石油公司私有化？读懂这一事件》（Por que Bolsonaro quer privatizar a Petrobras (PETR4)? Entenda o caso）
<https://www.infomoney.com.br/mercados/por-que-bolsonaro-quer-privatizar-a-petrobras-petr4-entenda-o-caso/>
5. 《Brasil de Fato》2022年10月4日文章《博索纳罗加速巴西石油公司私有化进程，使巴西燃料价格上涨》（Bolsonaro acelera privatização da Petrobras e expõe Brasil a aumentos de combustível）
<https://www.brasildefato.com.br/2022/10/04/bolsonaro-acelera-privatizacao-da-petrobras-e-expoe-brasil-a-aumentos-de-combustivel>
6. 《ComCiência》2022年9月16日文章《被分割的巴西石油公司私有化进程：核算巴西最大公司的出售情况》（A privatização fatiada da Petrobras: contabilizando a venda da maior empresa do país）
<https://www.sindipetrosjc.org.br/p/2864/a-privatizacao-fatiada-da-petrobras-contabilizando-a-venda-da-maior-empresa-do-pais>
7. 《Valor Econômico》2022年10月4日文章《专家指出，巴西石油公司私有化不能保证燃料价格降低》（Privatizar Petrobras não garantiria preço mais baixo de combustíveis, notam especialistas）
<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2022/05/17/privatizar-petrobras-nao-garantiria-preco-mais-baixos-de-combustiveis-notam-especialistas.ghtml>
8. 《Infomoney》2022年10月30日文章《回顾卢拉（劳工党）在新任期内的经济主张》（Relembre as propostas de Lula (PT) para a economia em novo mandato）
<https://www.infomoney.com.br/politica/propostas-para-a-economia-lula-eleicoes-2022/#privatizacoes>
9. 《环球报》（Globo）2021年8月8日报道《理解法欣废除对卢拉指控的决定，现在什么情况》（Entenda a decisão de Fachin que anulou as condenações de Lula e o que acontece agora）
<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/03/08/entenda-a-decisao-de-fachin-que-anulou-as-condenacoes-de-lula-e-o-que-acontece-agora.ghtml>
10. 联邦区教师工会（SINPRO-DF）网站2022年10月8日专题采访《伯科维奇表示，实现国有化，最根本的是政治和民众的支持》（“O fundamental no caso das nacionalizações e reestatizações é o apoio político e popular”, diz Bercovici）
<https://www.sinprodf.org.br/o-fundamental-no-caso-das-nacionalizacoes-e-reestatizacoes-e-o-apoio-politico-e-popular-diz-bercovici/>
11. 《环球报》（Globo）2022年11月10日文章《卢拉声明不会使巴西石油公司和巴西银行私有化》（Lula diz que Petrobras não será 'fatiada' e que Banco do Brasil não será privatizado）
<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/11/10/lula-diz-que-petrobras-nao-sera-fatiada-e-que-banco-do-brasil-nao-sera-privatizado.ghtml>
12. 《Brasil de Fato》2017年10月7日文章《“洗车行动”和能源领域私有化有何关系》（O que a Lava Jato tem a ver com a privatização do setor energético?）
<https://www.brasildefatopr.com.br/2017/10/07/o-que-a-lava-jato-tem-a-ver-com-a-privatizacao-do-setor-energetico>
13. 《权利360》（Poder360）2019年7月8日文章《经济防御行政委员会与巴西石油公司签订协议，出售该公司股权》（Cade e Petrobras assinam acordo que determina venda de ativos da estatal）
<https://www.poder360.com.br/economia/cade-e-petrobras-assinam-acordo-que-determina-venda-de-ativos-da-estatal/>

14. 巴西联邦政府官方网站 2021 年 6 月 7 日文章《新天然气法的规定旨在为国家吸引更多投资》
(Regulamentação da Nova Lei do Gás busca atrair mais investimentos ao país) <https://www.gov.br/pt-br/noticias/energia-minerais-e-combustiveis/2021/06/regulamentacao-da-nova-lei-do-gas-busca-atrair-mais-investimentos-ao-pais>

编译：付一诺、李晓晓、许帅

审校：拉美和加勒比组