

## 20世纪90年代以来巴西社会保障制度改革探析

· 房连泉

**内容提要** 历史上,巴西的社会保障制度一直采取公共管理的现收现付社会保险计划,其面临的财政亏空和分配不公问题非常突出。20世纪80年代以来,一股社保私有化改革浪潮席卷拉美,但巴西并未卷入其中,而是对社保体系进行“参量式”的改革调整。本文试图分析90年代以来卡多佐政府和卢拉政府的社保改革过程,并对改革成效作出评价。

**关键词** 巴西 社会保障 “参量式”改革

### 一 巴西社会保障制度概况和改革背景

#### (一) 巴西社会保障制度发展简史

巴西是拉美国家中较早建立社保制度的国家之一。最早的社会保障雏形是军人退休金制度。1875年建立海军基金,后来扩展到各军种和官僚阶层。随着20世纪初工业化的发展,劳资纠纷日益加剧,巴西开始出台一系列社会保障法律,逐步将社保覆盖面扩展到各行业。40年代巴西开始建立社会福利机构并出台社会福利方面的有关政策。二战期间,福利政策主要是为参战士兵提供食物、香烟等物资供应。50年代中期,社保资金为国家的重建发挥了重要作用。60年代,随着经济的飞速发展,巴西逐步在全国范围内实行统一的社保制度。1963年,政府将农村劳动者纳入社保范围内。1967年军政府颁布法令,取消各行业的退休和抚恤机构,为统一各地、各行业的社保机构,建立了国家社会保险局。1971年5月,政府出台“救助农业劳动者计划”,开始实施农业劳动者福利项目(Rural Laborer Welfare Program)。1988年的宪法规定,巴西所有居民均享有社保权利。宪法第194条将社保范围确定为民众的健康、退休制度和社会救助三个方面;第201条规定了社保的具体内容,包括职工的病、残、老、死,低收入家庭子女的抚养、补贴、失业补贴等。表1列出了巴西社保发展中的主要事项。

收稿日期:2009-02-18

作者简介:房连泉,男,2006年毕业于中国社会科学院研究生院,获经济学博士学位。现为北京大学经济学院博士后,中国社会科学院拉丁美洲研究所社会文化室副研究员。(中国社会科学院拉丁美洲研究所,北京 100007)

表1 巴西社保发展中的主要事项

年份	事项	年份	事项
1919	出台工伤补偿法	1960	社保扩展至自谋职业者
1923	建立退休基金,并为铁路工人开始提供养老金	1967	建立国家社会保险局
1931	建立公务员养老金	1971	为农村工人提供退休金
1932	建立矿业工人退休金	1973	为家庭佣工提供社保
1933	建立海员和医生退休金	1974	劳动和社会保障部改组为社会保障福利部
1934	建立商业和银行职员退休金	1977	建立国家社会保障与福利体系(SINPAS)
1936	建立制造业工人退休金	1988	宪法规定社保是每个公民的权利
1938	建立运输企业工人退休金	1990	建立国家社会保障经办机构(INSS)
1953	建立公共部门职员退休金		

资料来源:Rafael Rofman, Leonardo Lucchetti, "Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage". [http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/Pension\\_Coverage\\_in\\_LAC.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/Pension_Coverage_in_LAC.pdf)

#### (二) 社保制度的基本结构

巴西的社保制度可划分为两个层次:强制性的国家社会保险计划和辅助性的私营保险计划。

国家社会保险为公共管理的现收现付计划,养老保险、疾病和生育保险以及家庭津贴项目统一征收缴费,缴费由雇主和雇员分摊。从覆盖部门看它又分为两类:一是“普通社会保障计划”(Regime Geral de Previdência Social, RGPS),也称私营部门计划,该计划由国家社会保险局(INSS)管理,

房连泉  
20世纪80年代以来巴西社会保障制度改革探析

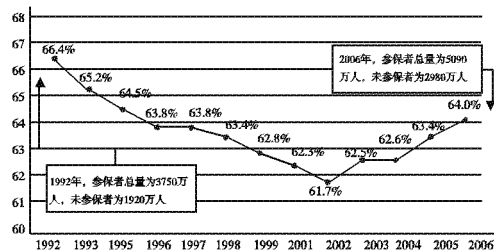
Journal of Latin  
American Studies

私营部门的雇主、雇员、家庭佣工、自谋职业者和农业工人都必须加入。至 2007 年年底覆盖人口约 3 000 万；二是覆盖联邦和州各级政府部门职员的社会保险计划 (Regímenes Propios de Previsión Social, RPPS)，也称公共部门计划，至 2007 年年底覆盖人口约 480 万<sup>①</sup>。

私营保险计划是国家社会保险制度的一种补充制度，采取的形式主要为基金积累制个人账户计划，它又分为封闭式养老基金和开放式养老基金两种。封闭式养老基金于 1977 年建立，只有本企业职工和企业主群体才能加入这种基金，参加者多为收入层次较高的社会群体（收入高于社会最低工资的 10 倍以上），该计划由国家社会保险局补充抚恤金秘书处负责监管。开放式养老基金于 1994 年建立，任何人都可加入这一基金，缴费享受税收优惠，银行和保险公司参与个人账户的管理。到 2007 年，巴西私营养老基金规模已占 GDP 的 20% 左右<sup>②</sup>。

在拉美国家中巴西的社保覆盖面是较高的。2006 年巴西的一项调查结果表明，20 世纪 90 年代以来，巴西各项社保计划的覆盖率一直较稳定，保持在 60% 以上（见图 1）。

图 1 巴西社保计划覆盖率  
(16~59 岁就业者中缴费者的比重)



资料来源: Graziela Ansiliero, Luis Henrique Paiva, "The Recent Evolution of Social Security Coverage in Brazil". [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1147838#](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1147838#)

巴西对农村老年人实行养老补贴金制度：凡年满 65 岁以上的老年人，不管是否缴费，都可获得一份相当于社会最低工资的养老金补助。表 2 说明了巴西社会养老保障计划在农村和城市的覆盖面对比情况。从中可看出，农村的参保缴费者比重是非常低的，但从总体而言，农村中的老年人享受养老保障待遇的比重稍低于城市中的老年人。

表 2 农村和城市参保覆盖面对比 (%)

	缴费者/经济活动人口		缴费者/雇佣人口		65 岁以上老年人口领取养老金者比得重	
	农村	城市	农村	城市	农村	城市
1992	15.91	55.12	16.11	58.97	80.56	80.85
1993	16.80	54.19	17.00	57.65	87.55	82.34
1995	16.74	56.57	16.74	56.57	88.42	82.86
1996	19.15	55.74	19.15	55.74	88.77	83.33
1997	17.96	56.07	17.96	56.07	89.79	82.73
1998	19.35	56.24	19.35	56.24	89.83	83.82
1999	19.77	55.07	19.77	55.07	89.82	84.73
2001	17.64	50.49	18.02	55.48	92.04	84.62
2002	17.31	49.94	17.67	54.69	92.13	85.56

资料来源: Rafael Rofman, Leonardo Lucchetti, "Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage". [http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/Pension\\_Coverage\\_in\\_LAC.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/Pension_Coverage_in_LAC.pdf)

### (三) 90 年代以来面临的问题和挑战

#### 1. 社会保障赤字不断加大。

进入 90 年代以来，巴西社保赤字急剧上升。表 3 说明了 1996~2005 年期间巴西社保计划收支的基本情况。从中可以看出，90 年代以来，巴西社保体系的收支一直处于亏损状态，每年的亏损额达到 GDP 的 4.5% 以上。社保收支亏空主要源于政府公共部门保险计划。90 年代以前，公务员参保无需缴费；90 年代以来，虽然加大了公务员保险计划的改革力度，引入了缴费机制，但政府负担仍十分沉重。

#### 2. 社会贫富差距悬殊。

长期以来，巴西是拉美地区贫富差距较大的国家之一。以 2004 年为例，巴西 10% 的富人占有近一半 (46.8%) 的国民收入，而 40% 的贫困人口仅占有国民收入的 10.2%<sup>②</sup>。巨大的贫富差距对社保制度提出了严峻挑战。由于多年形成的制度格局，巴西私营部门、公共部门和公务员之间的社保待遇差距很大。巴西社会对此反映强烈，称公务员是“特权阶层”。由于退休金大量由国家补贴，这种再分配机制是非常不合理的，要求彻底改革的呼

①② Maria Antonieta P. Leopoldi, "Reforming Social Security in Brazil During the Lula Government: a Reassessment of Continuities from Fernando Henrique Cardoso's Policies". <http://www.rci.rutgers.edu/~triner/20CColloq/Leopoldi.pdf>

② Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing and Solidarity*, March 2006.

表 3 1999~2005 年期间巴西社会保障制度的主要指标

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
社保收支赤字占 GDP 的比重	-4.4	-4.6	-4.0	-4.2	-4.7	-4.5	-4.3
1. 私营部门计划 (RGPS)	-1.0	-0.9	-1.1	-1.3	-1.7	-1.8	-1.9
其中: 城市工人	-1.0	-0.9	0	-0.2	-0.6	-0.7	-0.7
农村工人	-	-	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.2
2. 公务员计划 (RPPS)	-3.4	-3.7	-2.9	-3.0	-3.0	-2.7	-2.4
其中: 联邦政府	-2.0	-1.9	-1.8	-1.7	-1.7	-1.7	-1.5
地方政府	-1.4	-1.8	-1.1	-1.3	-1.2	-1.0	-0.9
社保收入占 GDP 的比重	5.8	5.7	6.7	6.9	6.6	6.9	7.3
1. 私营部门计划 (RGPS)	5.0	5.1	5.2	5.3	5.2	5.3	5.6
2. 公务员计划 (RPPS)	0.8	0.7	1.5	1.6	1.4	1.6	1.7
其中: 联邦政府	0.3	0.3	0.6	0.7	0.6	0.6	0.7
地方政府	0.5	0.3	0.9	0.9	0.8	1.0	1.0
社保支出占 GDP 的比重	10.2	10.4	10.7	11.2	11.2	11.4	11.6
1. 私营部门计划 (RGPS)	6.0	6.0	6.3	6.5	6.9	7.1	7.5
2. 公务员计划 (RPPS)	4.2	4.4	4.4	4.6	4.4	4.3	4.1
其中: 联邦政府	2.4	2.2	2.3	2.4	2.3	2.3	2.2
地方政府	1.8	2.2	2.1	2.3	2.0	2.0	1.9
养老金受益人数 (百万人)	20.1	20.8	21.3	21.7	22.5	23.7	24.4
1. 私营部门 (RGPS) 退休金领取人数 (百万人)	17.1	17.7	18.1	18.5	19.2	20.1	20.7
其中: 缴费养老金	3.2	3.3	3.3	3.4	3.5	3.5	3.6
老龄年金	5.7	5.9	6.0	5.9	6.2	6.4	6.7
其他	8.3	8.6	8.8	9.2	9.6	10.1	10.4
2. 社会救助养老金领取人数 (百万人)	2.1	2.2	2.2	2.2	2.3	2.6	2.8
3. 公务员计划退休金领取人口 (百万人)	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0
平均待遇水平 (雷亚尔)							
1. 私营部门计划 (RGPS) 养老金	265.9	288.2	324.3	363.1	436.3	473.3	495.8
其中: 缴费养老金	569.5	602.6	652.3	717.4	849.1	909.3	925.7
老龄年金	163.1	179.2	209.2	232.8	280.7	304.8	332.5
其他	211.9	236.4	272.9	313.7	384.5	424.2	449.2
2. 社会救助养老金	138.0	153.1	182.7	202.5	243.2	262.9	302.7
平均退休年龄 (私营部门计划 RGPS)							
其中: 缴费养老金	51.7	52.0	52.3	53.1	53.4	53.4	53.3
老龄年金	60.2	60.2	60.2	60.2	61.1	61.2	60.7

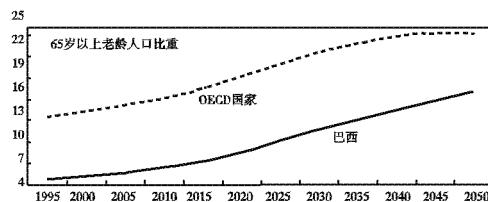
资料来源: Fabio Giambiagi, Luiz de Mello, "Social Security Reform in Brazil: Achievements and Remaining Challenges", OECD, *Economics Department Working Papers*, No. 534, OECD Publishing.

声很高。

### 3. 长期面临人口老龄化压力。

图 2 说明了巴西未来人口老龄化发展的趋势。从总体上看, 目前巴西的人口结构在工业化国家中是较为年轻的: 2020 以前, 65 岁以上老年人占总人口的 10% 以下, 但巴西人口老龄化的发展趋势是非常明显的。2050 年前后, 65 岁以上老年人将上升到总人口的 15% 以上, 届时将给社保体系支出带来沉重压力。当前, 由于沉重的缴费负担 (缴费率高达工资的 31%) 等问题, 巴西社保体系的逃缴费现象已十分突出。

图 2 巴西人口老龄化的发展趋势



资料来源: Fabio Giambiagi, Luiz de Mello, "Social Security Reform in Brazil: Achievements and Remaining Challenges". [http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/Pension\\_Coverage\\_in\\_LAC.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/Pension_Coverage_in_LAC.pdf)

## 二 1995~2002年卡多佐政府的社保改革

1988年巴西宪法的颁布使社保制度改革提上了议事日程。与其他许多拉美国家一样,90年代以来巴西社保制度面临着因实行传统的现收现付制度而出现的种种问题和弊端。90年代初,巴西国内就社保制度改革问题展开了激烈争论。受智利模式的影响,一些金融机构(银行和保险公司)支持进行私有化改革,但包括工会和公务职员联盟在内的左派组织坚持传统的公共保障计划。由于巴西国内存在严重的不公平和贫困现象,大多数社会和政治力量认为,完全私有化的智利模式对巴西而言是不适合的,激进的改革将会使大量人口丧失应有的社会保护。此外,私有化改革面临的巨额转型成本也是政府无法承受的。

1995年上台的卡多佐总统试图对社会保障制度进行改革。在1995年宪法改革方案中,政府提出了社保制度改革的目标,决定将男女职工的退休年龄统一为65岁。提前退休者必须年满58岁,工作38~40年。新方案将废除一切特权,只允许高风险劳动者(如石油工人和煤矿工人)提前退休。所有退休者只能领取一份养老金,但该方案在议会表决时屡遭否决。1997年政府成立了由专家和社会各方代表组成的一个工作组来讨论社保改革方案。卡多佐总统连任前后,原方案经反复讨论,几经修改,1999年议会审议批准了社保制度的改革方案,并在随后几年内出台了一系列改革法令。改革方案的主旨在于坚持传统的公私混营社保体系的基本框架,但采取相应的改革措施,调整社保制度中有关缴费、受益资格条件和待遇标准,以改善这一制度的财政平衡。

第一,调整社保待遇计算公式,完善财务收支。这次改革调整了“普通社保计划(RGPS)”养老金发放的计算方式,引入了新的退休金计算标准。企业职工以前的退休工资是按最后3年平均月收入的70%计算的,忽视了职工工龄和缴费时间长短的因素。新的退休金计算公式综合考虑了退休职工在退休时的年龄、工龄、缴纳保险费的年限、预期寿命等因素。在新的计算公式下,退休金由参保者的月平均收入乘年金因子(Fator Previdenciario)计算得出<sup>①</sup>。年金因子根据个人缴费率、缴费周期、年龄和预期寿命等因素计算得出。引入年金因子的目的在于使计算养老金待遇更加精确,加

强缴费与待遇之间的关系。

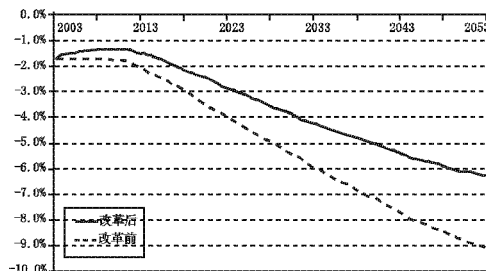
其计算公式为:

$$F = \frac{T_c \times a}{E_s} \times \left[ 1 + \frac{Id + (T_c \times a)}{100} \right]$$

其中F为社保计算因子,Es为退休后的预期寿命,Tc为退休前的缴费期,Id为退休年龄,a为缴费率(0.31)。

年金因子的引入将对今后社保体系收支的精算平衡产生重要影响。图3提供了世界银行的一份测算结果。如图所示,粗线表明引入年金因子后的社保收支情况,细线表明未引入年金因子前的情况。从长期看,这一计算公式的引入将使社保收支状况大大改善;到2023年,社保收支赤字占GDP的比重将从4%削减到3%左右<sup>②</sup>。

图3 改革前后社保收支赤字变化趋势  
(社保收支赤字占GDP的比重)



资料来源: Salvador Valdés - Prieto, "Brazil Country Study - Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance", *World Bank Background Paper Brazil Country Study*. [http://lnweb90.worldbank.org/oeo/oeooclib.nsf/b57456d58aba40e585256ad400736404/e27f0749d56f8a6852572650071abe6? OpenDocument &Click =](http://lnweb90.worldbank.org/oeo/oeooclib.nsf/b57456d58aba40e585256ad400736404/e27f0749d56f8a6852572650071abe6?OpenDocument&Click=)

从原理上分析,巴西的社保年金因子计算公式类似于名义账户制下的待遇计算方式。1995年在意大利、随后在拉脱维亚和波兰采用名义账户养老金制度,世界银行曾建议巴西采用这一制度模式,但巴西并未采纳世界银行的建议。巴西认为,采用

<sup>①</sup> Brazil Ministry of Social Security, "Brazilian Social Security Overview". <http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3-081014-104020-889.pdf>

<sup>②</sup> Salvador Valdés - Prieto, "Brazil Country Study - Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance", *World Bank Background Paper Brazil Country Study*. [http://lnweb90.worldbank.org/oeo/oeooclib.nsf/b57456d58aba40e585256ad400736404/e27f0749d56f8a6852572650071abe6? OpenDocument &Click =](http://lnweb90.worldbank.org/oeo/oeooclib.nsf/b57456d58aba40e585256ad400736404/e27f0749d56f8a6852572650071abe6?OpenDocument&Click=)

名义账户仍存在着一定的风险,如果名义利率是固定的(如3%),社保体系仍无法实现自动平衡,社保制度仍会受到人口和经济波动的影响;如果利率低于金融市场利率,名义账户不会起到鼓励延迟退休的作用;如果将缴费率固定下来,那么对农村社保体系的补贴将无法从缴费资金中抽取;此外,还存在伤残和遗属年金的资金来源问题。

第二,对公务员退休制度作出调整,主要措施包括:规定公务员退休金最多不得超过现职公务员最高工资标准;退休公务员也应缴纳一定比重的社保费;提高在职公务员缴纳社保费的标准;将男、女公务员的退休年龄从原来的53岁和48岁分别提高到60岁和55岁;取消公务员可提前退休的规定,等等。同时,政府还出台了精简政府机构人员的措施。联邦公务人员过多是造成联邦财政赤字的主要原因之一。为使联邦政府有充足的资金补贴社保制度,联邦政府颁布了公务员自愿辞职办法,鼓励公务员辞职,政府发给辞职公务员相应的补贴。

第三,改革私营养老金计划。为促进私营养老金计划的发展,2001年巴西政府颁布108号和109号法令,对补充性私营养老金计划进行改革。108号法扩展了养老基金的覆盖范围,包括各种职业年金和公务员年金;允许经营开放式养老基金的银行和保险公司同时经营其他养老基金计划;提高养老基金计划的灵活性,工人可对基金资产进行转移;鼓励企业用缴费确定型计划来代替待遇确定型计划。109号法专门规范了封闭式基金,规定雇主和雇员各承担一半缴费负担,并要求政府和国有企业承担计划的财政亏损;加强对基金管理人的监管,增强他们的责任心和计划的透明度,等等。两个法规的出台对养老基金市场的发展产生了积极影响,尤其促进了开放式养老基金的大规模增长:2002年和2003年,开放式养老基金计划增长了80%,资产增加了70%<sup>①</sup>。

### 三 2003年以来卢拉政府对 公务员养老金制度的改革

卡多佐总统执政期间已完成公共社保体系(INSS)和私营养老基金的监管立法工作,未完成的改革目标主要集中在公务员社保体系方面。2003年卢拉总统执政伊始,便明确表示要继续进行社保制度的改革。卢拉政府把公务员社保体系改革作为本届政府的一项重要任务。2002年竞选期间,公

务员及劳工总会(CUT)曾是卢拉的重要支持力量,因此,政府在推行公务员退休金改革计划时面临一定的压力。为此,卢拉政府采取了与卡多佐政府不同的改革策略,积极创造改革的合法性条件。2003年1月,政府成立由社会各部门代表组成的“经济和社会发展委员会”,由该委员会提出了对公务员退休金计划进行改革的建议,然后与政府各部门进行协商。2003年4月30日,这一建议以宪法修正案(PEC40)的形式提交国会,经上下议院讨论后,于2003年12月11日通过(宪法修正案41/2003)。尽管受到来自各方的反对,但卢拉在首届任期内通过了公务员养老金改革方案。

在巴西,公共部门和私营部门在退休金待遇方面的差距历来很大(见表4)。2003年公务员社保体制改革方案的焦点集中在联邦、州和地方政府公务员的退休金计划上。其目标在于:一是提高社保体系的公平性;二是确保今后养老金计划的财政收支的可持续性;三是适应人口结构变化和加强社会团结的需要;四是降低普通保障计划和公共部门保障计划之间的不平等待遇。

表4 公共部门保障计划和普通保障计划之间的待遇差别

	公共部门保障计划	普通保障计划
1	没有上限	有上限
2	最低退休年龄:男60岁,女55岁	无最低退休年龄规定
3	退休金待遇计划:依据最后退休工资	退休金待遇计算:依据平均工资和社保年金计算因子
4	待遇的部分调整机制	根据物价调整待遇

资料来源:Brazilian Ministry of Social Security, "Brazilian Social Security Overview". [http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3\\_081014-104020-889.pdf](http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014-104020-889.pdf)

改革方案的要点在于:

第一,将普通保障计划的缴费上限从1 869.34雷亚尔提高到2 400雷亚尔(约合800美元),对公务员实行与普通保障计划相同的缴费上限政策<sup>②</sup>。

第二,改变退休金待遇计算公式,将公务员退休待遇与工作生涯中的平均工资挂钩,而不再采用原来的最终工资标准;退休金按通胀指数进行调

<sup>①</sup> Maria Antonieta P. Leopoldi, "Reforming Social Security in Brazil During the Lula Government: a Reassessment of Continuities from Fernando Henrique Cardoso's Policies". <http://www.rci.rutgers.edu/~trinez/20CColloq/Leopoldi.pdf>

<sup>②</sup> Brazil Ministry of Social Security, "Brazilian Social Security Overview". [http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3\\_081014-104020-889.pdf](http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014-104020-889.pdf)

整,取消按工资指数调整的方式。

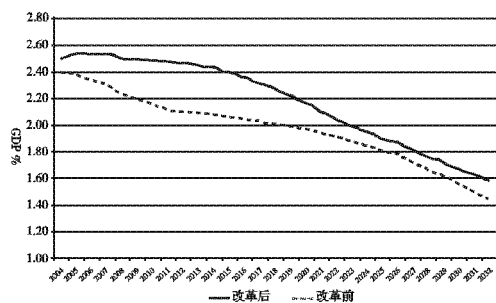
第三,鼓励退休后继续工作,对延迟退休者,免除11%的社保费<sup>①</sup>。

第四,把最低退休年龄从男53岁、女48岁提高到男60岁、女55岁,提前退休要扣除约5%的退休金;削减遗属养老金等项待遇;改革前已退休公务员的养老金待遇保持不变。

第五,在公共部门中引入职业补充养老金计划,计划采取缴费确定型方式,各级政府自行决定是否建立补充养老金计划。

公务员退休金改革方案的出台将有助于减轻政府的财政负担。根据巴西国内测算,2032年,巴西联邦政府职员的养老金收支赤字占GDP的比重将降至1.4%左右。从图4可以看出,改革后较改革前,仅联邦政府公务员的养老金支出占GDP的比重就会下降1个百分点左右<sup>②</sup>。

图4 改革后巴西联邦政府公务员养老金计划收支情况估算(占GDP的比重)



资料来源: Vinicius C. Pinheiro, "The Political Economy of Pension Reform in Brazil: A Historical Perspective" . <http://www.iadb.org/sds/doc/IFM - Pinheira - Pension - WP - 2004 - E. pdf>

#### 四 几点评价

从根源上分析,巴西社保制度具有俾斯麦传统社保模式的典型特征。在拉美地区,巴西是福利水平较高的国家,社保制度覆盖到了全国居民,并实行公私混合的社保模式。20世纪90年代以来,面对严重的财政亏损和分配不公问题,巴西并未采取像其他拉美国家那样的激进私有化改革方式,而是对传统现收现付制度进行渐进式的改革调整。在卡多佐和卢拉两任总统执政连续四届政府以来,巴西进行了持续的社保变革历程,其主要特点如下。

第一,改革方案的基本措施是对社保体系运行

参数进行调整(如严格待遇的受益资格条件、改变退休金计发公式、理顺待遇与缴费之间的关系、延长缴费年限、推迟退休年龄,等等),其改革目标在于降低社会保障在财政方面的支出压力。但从改革成效看,巴西目前的社保财政亏空问题仍非常突出。同人口结构相对老化的经济合作与发展组织一些成员国相比,巴西目前的人口结构是相对年轻的,但其社保支出水平已达到发达国家的水平,远远超出发展中国家的平均水平。例如,仅养老金支出一项,就占GDP的10%左右。从世界各国社保改革的历程看,同结构性的制度变革方式相比,“参量式”改革呈现出的改革成效要差些,在时间上并不能立竿见影,同时,改革成效还容易受到国内经济形势和政治环境的影响。然而,在人口老龄化和经济全球化等大环境的背景下,从根本上改革现收现付体制是势在必行的;巴西在过去十几年内已采取了一系列改革措施,可以预见在未来一段时间内还将继续深化社保体制的改革进程。

第二,卡多佐政府的改革主要集中在私营部门社保体系,其中最突出的一个特点在于在1998年的改革中引入了社保待遇计算的年金因子,这是一项改革创新,对于确保今后社保体系财务的可持续性将产生积极影响。卢拉政府的改革重点集中在公务员社保体系上,尽管遇到了一定阻力,但已取得较明显的成效。可以说,巴西的社保改革已处于“攻坚”阶段,社保改革涉及社会各阶层的利益,尤其会遇到旧体制下既得利益集团的反对。从最优途径分析,社保制度改革的目标在于取消公共部门和私营部门之间的制度差别,全国实行统一的社保制度,从而降低社保成本,提高社会公平性。从这一点来看,巴西当前的改革措施还是不彻底的。

第三,长期以来,巴西社会发展中的一个突出问题是贫富悬殊问题,社保制度是消除社会不公的重要一环。根据巴西社会保障福利部的估计,2007年全国仍有2880万工人未加入社保体系,其中有1630万具有稳定的收入来源和工作职位<sup>③</sup>。从长远看,巴西社保改革的目标在于建立统一的社保体系

(下转第62页)

<sup>①②</sup> Vinicius C. Pinheiro, "The Political Economy of Pension Reform in Brazil: A Historical Perspective". <http://www.iadb.org/sds/doc/IFM - Pinheira - Pension - WP - 2004 - E. pdf>

<sup>③</sup> Brazil Ministry of Social Security, "Brazilian Social Security Overview". <http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3 - 081014 - 104020 - 889. pdf>

(上接第 36 页)

系, 消除再分配中的不平等因素, 加大社会福利支出, 降低社会贫困。当前, 巴西国内对社保体系改革的争论焦点集中在以下几方面: 一是当前尚未进行军人社保体系的改革, 下一步也应纳入日程; 二是加快农村社保体系的改革, 重点应在社保费的征缴和覆盖面的扩展上; 三是将被排除在社保体系之外的大量自谋职业者和灵活就业群体纳入社保体系; 四是加快私营养老金计划的发展, 健全对补充私营保险计划的监管体系; 五是针对越来越多的出入境人员, 巴西正考虑与世界其他国家建立双边社保合作协议的方案; 六是解决工薪税与社保改革之间的矛盾。巴西国内目前正进行的一项改革是削减工薪税, 以增加私营部门的活力, 但这势必对社保的费基收入产生影响。

#### 主要参考文献

1. Brazil Ministry of Social Security, "Brazilian Social Security Overview". [http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3\\_081014-104020-889.pdf](http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014-104020-889.pdf)
  2. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing and Solidarity*, March 2006.
  3. Fabio Giambiagi and Luiz de Mello, "Social Security Reform in Brazil: Achievements and Remaining Challenges", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 534, OECD Publishing.
  4. Graziela Ansiliero and Luís Henrique Paiva, "The Recent Evolution of Social Security Coverage in Brazil". [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1147838#](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1147838#)
- (责任编辑 蔡同昌)