



Focus
Brasilien

Nr. 14 - 25. Oktober 2004

Studienzentrum Rio de Janeiro
Leiter: Dr. Wilhelm Hofmeister

Das brasilianische Rentensystem im Umbruch

Michael Fritsche

Das brasilianische Rentensystem ringt um seine Finanzierbarkeit. Die bisherige Gesetzgebung hat im vergangenen Jahr ein Defizit von insgesamt gut 15 Mrd. EURO verursacht. Ähnlich wie in Deutschland ist auch in Brasilien hierfür zum Teil der Rückgang der Geburtenrate auf der einen Seite und die höhere Lebenserwartung auf der anderen Seite verantwortlich. Hinzu kommen aber erhebliche strukturelle Probleme des Rentensystems wie zu niedrige Renteneintrittsalter und zu hohe Renten.

Das brasilianische Rentensystem beruht auf einer Pflichtversicherung und verfährt auf der Grundlage eines Generationenvertrages. Dabei differenziert es drei Versichertengruppen: Arbeitnehmer des privaten Sektors, öffentliche Angestellte und Militärangehörige.

Ein bedeutender Unterschied zwischen Militärangehörigen und öffentlichen Angestellten einerseits und den Arbeitnehmern des privaten Sektors andererseits ist, dass letztere Gruppe mit einer relativ niedrigen Rentenobergrenze versehen ist, die anderen beiden Gruppen dagegen bislang über keine effektiven Obergrenzen verfügten.

Das sog. INSS¹ ist zentral verantwortlich für das Rentensystem der privaten Arbeitnehmer. Es verfügt über etwa 30 Mio. Beitragszahler und nimmt von ihnen Beiträge in Höhe von ca. 19 Mrd. EURO ein. Hiermit versorgt es etwa 21 Mio. Leistungsempfänger mit rd. 24 Mrd. EURO.²

Das Rentensystem des öffentlichen Sektors ist dezentral organisiert. Es hat ca. 4 Mio. öffentliche Angestellte als Beitragszahler und schüttet an etwa 2,5 Mio. Leistungsempfänger 14 Mrd. EURO aus. Im öffentlichen Sektor werden also die deutlich höheren Renten gezahlt. Da es sich um ein dezentrales Rentensystem handelt (jede Gebietskörperschaft führt in ihren

¹ INSS steht für "Instituto Nacional da Seguridade Social", das Kürzel wird aber in der Regel als Synonym für die Beitragszahlung an diese Institution verwendet. Das INSS betreut neben den allgemeinen Renten (RGPS), wie Alters-, Krankheits- und Unfallrenten u.a. auch die Sozialhilfe.

² Die Werte beziehen sich auf das Jahr 2002 (Quelle: www.previdencia.gov.br; Wechselkurs: 1,00 EURO = 3,70 R\$)

Büchern ihre eigene Rentenversicherung), kommt es in einigen Fällen zu problematischen Situationen, die bei der Gesamtschau nicht sichtbar werden. So hat der Bund z.B. mehr Leistungsempfänger (957.000) als Beitragszahler (930.000). Während in São Paulo auf 9,4 Mio. Beitragszahler 4,8 Mio. Leistungsempfänger kommen und dort somit eine recht komfortable Situation besteht, sind es in Rio de Janeiro bereits 2,8 Mio. Beitragszahler gegenüber 2,1 Mio. Leistungsempfängern. In der Region Nordosten gar steht das Verhältnis mit 4,4 Mio. Beitragszahlern zu 5,8 Mio. Leistungsempfängern völlig auf dem Kopf.

Demographische Veränderungen sind natürlich nicht beeinflussbar, wohl aber das Regelwerk der Rentenversicherung. Die Rentenreform vom Dezember 2003 ist ein erster Schritt in die richtige Richtung auf dem steinigen Weg zu einer gerechteren und gleichzeitig finanzierbaren Rentenversicherung.

1. Änderung der Bemessungsgrundlage für die Renten

Nach den bisherigen Regularien war für die öffentlichen Angestellten das letzte Gehalt für die Höhe der Rentenzahlungen ausschlaggebend. Diese Vorgehensweise ließ jedoch die tatsächlichen Einzahlungen in die Rentenkasse völlig außer Acht, was zu erheblichen Ungleichgewichten führte. Zudem wurden nachträgliche Gehaltsanpassungen im zuletzt ausgeübten Beruf stets vollständig an die Rentenempfänger weitergegeben. Dem wurde ein Ende gesetzt, indem nun der Mittelwert der Beiträge als Bemessungsgrundlage für die Renten dient.

2. Obergrenze für Renten und Pensionen

Bislang existierte für öffentliche Angestellte keine explizite Obergrenze. Selbst bei extrem hohen Gehältern wurde anschließend dieselbe Summe als Rente ausgezahlt. Hinzukommen Nutznießer von Gesetzen, die als Ausgleich für erlittene Qualen infolge der Militärdiktatur erlassen wurden. So existieren noch heute Familien ehemaliger Soldaten, die Monatsrenten in Höhe von umgerechnet 14.600 EURO erhalten. Die neue Obergrenze reduziert diese Renten auf immerhin noch 4.600 EURO, eine Summe, welche dem Gehalt eines Richters am Obersten Bundesgerichtshof entspricht. Gleichzeitig wurde die Obergrenze für Richter der Landesgerichtshöfe auf 90,25% dieses Betrages festgelegt.

Diese beiden Obergrenzen liegen aber noch weit über der Grenze für Versicherte aus dem privaten Sektor (sog. Allgemeines Rentensystem; Regime Geral de Previdência Social - RGPS), die durch die Rentenreform von ca. 500 EURO auf etwa 650 EURO angehoben wurde. Somit besteht die extreme Ungleichheit zwischen dem privaten und dem öffentlichen Rentensystem weiter.

3. Anhebung des Rentenalters

„Brasilien hat das freigiebigste Rentensystem Lateinamerikas“ sagte jüngst Professor Carmelo Mesa-Lago, einer der prominentesten Kenner der lateinamerikanischen Rentensysteme, aus Anlass der brasilianischen Rentenreform. So konnten bislang Frauen im Alter von 48 Jahren und einer Beitragszeit von 25 Jahren und Männer im Alter von 53 Jahren und einer Beitragszeit von 30 Jahren die volle Rente beanspruchen. Mit der Rentenreform wurde das Rentenalter für Frauen mit mindestens 30 Jahren Beitragszahlungen auf 55 Jahre und für Männer mit mindestens 35 Jahren Beitragszahlungen auf 60 Jahre angehoben. Die Beantragung von Frührente ist möglich, führt aber zu einem Abzug von 5% pro Jahr.

4. Besteuerung der Renten

Die Renten waren bislang grundsätzlich steuerfrei, auch wenn der Rentner weiterhin wirtschaftlich aktiv blieb. Seit der Reform müssen öffentliche Angestellte außer Dienst von ihrer Rente eine Abgabe in Höhe von 11% leisten.

Dabei war durch die Rentenreform zunächst vorgesehen, dass für Bundesangestellte ein Sockelbetrag von ca. 390 EURO beitragsfrei ist (60% der Obergrenze des Allgemeinen Rentensystems – RGPS) und für Landes- und Kommunalangestellte nur etwa 325 EURO (50% der Obergrenze des RGPS).

Die Einführung der Rentenbesteuerung stellt eine kleine „Revolution“ in doppelter Hinsicht dar. Erstens war die heute regierende Arbeiterpartei PT zur Zeit des Präsidenten Fernando Henrique Cardoso stets gegen die Einführung einer Rentenabgabe und zweitens hat der Obersten Gerichtshofes dem Präsidenten damals die Einführung der Rentenbesteuerung verwehrt.

Nach monatelangen „Verhandlungen“ zwischen Regierung und den Angehörigen des Obersten Gerichtshofes wurde diesmal die Verfassungsmäßigkeit der Rentenbesteuerung bestätigt. Der Rentenbeitrag sei eine Abgabe über die der Rentner keine Rechte erworben habe, sagte Cezar Peluso, Mitglied des Obersten Gerichtshofes. Das Prinzip der Gleichbehandlung sei aber verletzt durch die unterschiedlichen Beitragsfreiheitsgrenzen für Bundesangestellte einerseits und Landes- bzw. Kommunalangestellte andererseits. Die „Lösung Peluso“, wie sie der Präsident des Obersten Gerichtshofes Nelson Jobim sie nennt, hebt diese Differenzierung nun auf und erhöht die Beitragsfreiheitsgrenze auf knapp 680 EURO an. Somit bezahlen öffentliche Angestellte außer Dienst künftig eine Abgabe von 11% auf Rentenzahlungen, die über den Sockelbetrag von 680 EURO hinausgehen.

Die Regierung fürchtet jetzt, dass Ihr durch die Anhebung des Freibetrags in diesem Jahr Beiträge in Höhe von knapp 57 Mio. EURO und im nächsten Jahr nochmals in Höhe von gut 90 Mio. EURO verloren gehen.

5. Pensionen von Familienangehörigen

Unter Pensionen versteht man in Brasilien Leistungen der Rentenkasse, die nach dem Ableben des Rentners an die direkten Erben gezahlt werden (Ehepartner oder Kinder bis zur Volljährigkeit).

Bislang erhielten Pensionäre 100% der zuvor an den Versicherten gezahlten Renten. Durch die Reform wird nur bis zur allgemeinen Obergrenze von 650 EURO zu 100% an Pensionäre ausgezahlt. Beträge, die darüber hinausgehen werden nur zu 70% ausgeschüttet.

Um eben diese Pensionen ist im Laufe der Jahre eine große Polemik entstanden, da insbesondere an Familienmitglieder von verstorbenen Militärangehörigen oft über mehrere Generationen hinweg hohe Pensionsgelder geflossen sind. Mit der 70%-Regelung werden die nicht unerheblichen Ausgaben erst einmal grundsätzlich reduziert. Immerhin sind 413.000 der 957.000 Leistungsempfänger des öffentlichen Rentensystems auf Bundesebene Pensionäre.

6. Die Sonderstellung der Militärangehörigen

Militärangehörige wurden schon sehr früh von den meisten Neuerungen der Rentenreform ausgenommen, was der Sonderstellung der Militärs in Brasilien Ausdruck verleiht. Somit haben die Änderungen der Bemessungsgrundlage und auch die Besteuerung der Rente keine Wirkung auf Militärangehörige. Die einzigen durchgesetzten Veränderungen sind die Einführung der gleichen Rentenobergrenzen wie die der zivilen öffentlichen Angestellten, die Begrenzung von Pensionen an hinterbliebene Familienmitglieder auf 70% sowie das Verbot der Anrechnung fiktiver Dienstzeiten. Solche „fiktive“ Dienstzeiten entstehen bei der Ausübung besonderer Dienste (Doppeltzählung der Dienstzeit), bei der Suspendierung und im Ruhestand.

7. Entwicklung der öffentlichen Sozialversicherung nach einem halben Jahr

Nach der Rentenreform vom Dezember 2003 hat sich die Situation für das allgemeine Rentensystem (RGPS) im ersten Halbjahr 2004 gegenüber demselben Zeitraum im Vorjahr weiter verschlechtert. Die Ausgaben wachsen immer schneller, während sich das Einnahmenwachstum verlangsamt.³ Der operative Saldo⁴, der 2003 zunächst kräftig angewachsen war, hat 2004 wieder stark abgenommen. Für diese Schwankung ist sicher nicht nur die Anhebung der Rentenobergrenze sondern sind auch die Veränderungen der Zuschüsse aus dem öffentlichen Globalhaushalt verantwortlich. Betrachtet man den Saldo

³ Bei den verwendeten Daten handelt es sich jeweils um die im betreffenden Jahr bis einschließlich Monat Juni kumulierten Werte. Die kumulierten Ausgaben lagen Ende Juni 2003 um 16% über denen Ende Juni 2002. Ende Juni 2004 lag der Wert gegenüber 2003 bereits bei 25%. Das entsprechende Einnahmenwachstum verlangsamte sich von 28% auf 15%(Quelle: Boletim Estatística da Previdência Social, Jg. 7-9 (2002-2004) Nr. 6 (Juni), Tabellen 01, www.previdencia.gov.br).

⁴ Der sog. „operative“ Saldo läßt Verwaltungskosten unbeachtet: 2002 = 0,1 Mrd. EURO; 2003 = 1,6 Mrd. EURO; 2004 = 0,5 Mrd. EURO (kumulierte Werte für den Zeitraum von Januar bis einschließlich Juni).

der Rentenkassen allein (Rentenzahlungen minus Rentenbeiträge), so zeigt sich ein deutliches und wachsendes Defizit, das sich 2003 um 38% vergrößerte und 2004 immerhin noch um ganze 25%.⁵ Eine Verlangsamung des Defizitwachstums der Rentenkassen mag hier ablesbar sein und Mut machen, aber die Raten sind insgesamt noch deutlich zu hoch. Die hohen Arbeitslosenraten von zwischenzeitlich bis zu 13%, die mit dem aktuellen wirtschaftlichen Aufschwung wieder zurückgehen, scheinen hier nur eine geringe bis keine Auswirkung gezeigt zu haben. Grund hierfür mag die Zunahme des formellen Sektor insgesamt seit Anfang des Jahres sein.⁶ Diese beiden Entwicklungen können sich also gegeneinander aufgehoben haben.

Im Grunde ist es nur den Zuschüssen aus Steuergeldern zu verdanken, dass die allgemeine Sozialversicherung (INSS) insgesamt noch schwarze Zahlen schreibt. Trotz dieser Zuschüsse hat sich der Endsaldo der Sozialversicherung von Juni 2003 (2,8 Mrd. EURO) auf Juni 2004 (1,4 Mrd. EURO) halbiert. Verantwortlich für diese Entwicklung ist u.a. sicher die Anhebung der Rentobergrenze durch den Obersten Gerichtshof sowie die zuletzt extrem hohen Arbeitslosenquoten, die im Landesdurchschnitt bis zu 13% erreichten und in São Paulo sogar bis zu 15%. Im Rahmen des aktuellen wirtschaftlichen Aufschwungs ist hier mit einer wesentlichen Besserung der Lage zu rechnen.

Das Rentensystem für öffentliche Angestellte und Militärangehörige (RPPS – Regime Próprio da Previdência Social) ist wegen der oben angesprochenen zuvor fehlenden Rentobergrenzen und der Unverhältnismäßigkeit zwischen Beitragszahlungen im Arbeitsleben und den späteren Rentenzahlungen traditionell defizitär. 2002 betrug das Defizit der Rentenkassen der Bundestaaten beispielsweise knapp 4,9 Mrd. EURO, im Jahr 2003 dann gut 5,1 Mrd. EURO. Vergleicht man jetzt die Salden der Rentenkassen der Periode Mai-Juni 2004 mit derselben Periode in 2003, so ergibt sich zwar eine Ausweitung des Defizits um 15%, jedoch konnten die Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um 45% gesteigert werden, während die Ausgaben nur um 26% zunahmen. Hier zeichnet sich also eine deutliche Verbesserung ab.⁷

Ein weiteres Problem für die Renten- und Pensionskassen stellt laut Sozialminister Amir Lando das computergestützte Erfassungssystem des Allgemeinen Rentensystems RGPS dar. Es wurden inzwischen etwa 1.400 Schwachstellen im Programm festgestellt, die Betrüger für sich nutzen können. Demnach seien etwa 11% der Pensionszahlungen unberechtigt. Allein in Rio de Janeiro sollen 23% der Rentenzahlungen erschwindelt sein. Jetzt soll das System mit 43 Mio. EURO in diesem und 27 Mio. EURO im kommenden Jahr modernisiert werden.⁸

⁵ Rentenzahlungen minus Beiträge: 2002 = -1,8 Mrd. EURO; 2003 = -2,5 Mrd. EURO; 2004 = -3,2 Mrd. EURO (kumulierte Werte für den Zeitraum von Januar bis einschließlich Juni)..

⁶ Index für Arbeitsstellen im formellen Sektor in Brasilien mit 2003 = 100: Dezember 2003 = 100,00; Juni 2004 = 104,42.

⁷ Die Daten der Rentenkassen für öffentliche Angestellte stehen höchst vorbildlich und aktuell im Internet bereit und werden in Zwei-Monats-Zeiträumen veröffentlicht. Da diese Rentenkassen von der jeweiligen Gebietskörperschaft verwaltet wird und ohne die Bearbeitung des Sozialversicherungsministeriums nur einzeln abrufbar ist, konnten hier leider die Municipien wegen des hohen Arbeitsaufwands nicht mit in die Analyse einbezogen werden. Die Daten der Bundesebene lagen nicht vor. (www.previdencia.gov.br)

⁸ **Chiarni, Adriana:** *Rio frauda 23% de suas aposentadorias*, in: O Estado de São Paulo vom 27.08.2004

8. Fazit

Mit der Reform des brasilianischen Rentensystem vom 19. Dezember 2003 hat die Regierung Lula einen ersten wichtigen Schritt in die richtige Richtung getan. Die Anhebung des Renteneintrittsalters und auch die Einführung der Rentenobergrenze für inaktive öffentliche Angestellte und Militärangehörige waren dringend notwendige Schritte. Natürlich sind diese Maßnahmen auf großen Widerstand gestoßen, insbesondere bei den Richtern, die mit Abstand die höchsten Gehälter und damit auch Renten erhalten. Deren Protest ist es dann auch zu verdanken, dass die Renten, zumindest auf Bundesebene weiterhin 100% des Einkommens betragen und erheblich die Rentenkassen belasten. Glücklicherweise gestaltet sich die Berechnung der Bemessungsgrundlage inzwischen mehr beitragsorientiert. Außerdem wurden für Frührenter Rentenreduktoren eingeführt, was einerseits ein Anreiz gegen die Frührente bedeutet und andererseits die Kosten von Frührentnern erheblich reduziert, nämlich um immerhin 5% je vorgezogenem Rentenjahr.

Die Anhebung der Rentenobergrenze bei der allgemeinen Rentenkasse (Angestellte im privaten Sektor) ist eine neue Belastung für das System. Auch wenn man sie aus verteilungspolitischen Gründen als notwendig erachten mag, muß bemängelt werden, dass sich der Oberste Gerichtshof hier in die Gesetzgebung einmischte, was in diesem Falle sogar eine direkte und erhebliche Auswirkung auf den öffentlichen Haushalt hat.

Auch wenn das Renteneintrittsalter weiterhin zu niedrig, die Rentenobergrenze für öffentliche Angestellte weiterhin zu hoch ist und Rentenzahlungen in Höhe von 100% der Bemessungsgrundlage auf Dauer nicht finanzierbar sind: Allein die Einführung von Mechanismen wie Rentenobergrenzen, Rentenreduktoren und Rentenbesteuerung ist sehr wertvoll und darf in ihrer Bedeutung auf keinen Fall unterschätzt werden, denn an diesen neuen „Stellrädchen“ wird man in Zukunft drehen können.