

# Rentenreform unter Lula?

TEXT: BJÖRN GERSTENBERGER

Die brasilianische Alterssicherung steht finanziell vor dem Ruin. Die Defizite der beiden größten Rentensysteme, des privaten Sektors (Regime Geral de Previdência Social, RGPS) einerseits sowie des öffentlichen Dienstes auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene (Regimes Próprios de Previdência Social, RPPS) andererseits, wachsen seit 1995 kontinuierlich an

vom Partido dos Trabalhadores (PT) gestellten Regierung damit die Sanierung des maroden Rentensystems?

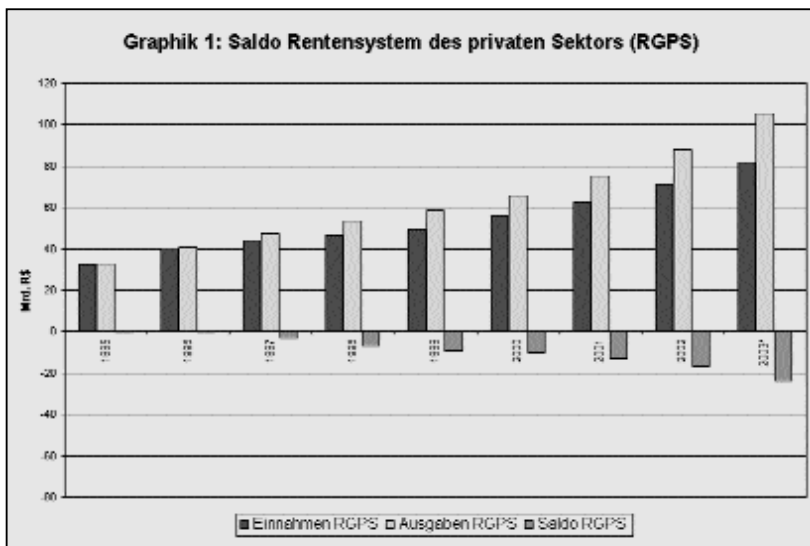
## Ökonomische Zwänge und soziale Gerechtigkeit

Neben den offensichtlichen fiskalischen Unzulänglichkeiten, die schon Anlass genug für eine tiefgreifende Reform der Alterssicherungssysteme sein sollten,

kommen mit dem Alter abnehmen. Das trifft tendenziell eher auf unqualifizierte und auf physischer Arbeit basierende Erwerbsbiographien zu.

2. Durch die besonders laxen Qualifikationskriterien setzt das Rentensystem in seiner jetzigen Gestaltungsform Anreize zur Frühverrentung und entzieht dem Arbeitsmarkt damit vielfach die kompetentesten Arbeitskräfte mit ihrem Know-how: Beispielsweise besteht eine Regelung, die es Universitäts-Professoren erlaubt, bereits nach 30 Jahren (Männer) bzw. 25 Jahren (Frauen) Beitragszeit ihren Dienst zu quittieren und mit der vollen Rente in den Ruhestand zu gehen. Angesichts dieser und ähnlicher Privilegien kann es nicht überraschen, dass das durchschnittliche Renteneintrittsalter in Brasilien extrem niedrig ist – vor allem im öffentlichen Dienst, wo es 2002 bei ca. 56 Jahren lag. Auch von dieser Regelung profitieren in erster Linie einkommensstärkere Bevölkerungsschichten.

3. Da die Beiträge zur Sozialversicherung in Brasilien als Prozentsatz des Erwerbseinkommens berechnet werden, sorgen die steigende Arbeitslosigkeit und die seit Anfang der 1990er Jahre wieder wachsende Informalität dafür, dass die Lohnsumme und damit die Beitragseinnahmen im Verhältnis zu den Leistungsausgaben ständig abnehmen. Trotz der im internationalen Vergleich moderaten Beitragssätze zur Rentenversicherung ist es für den Arbeitgeber im privaten Sektor – nicht zuletzt aufgrund der mangelhaften Sanktionsmechanismen seitens des Staates –



Quelle: Ministério de Previdência Social (2003); \* = Prognose

(siehe Graphiken 1 und 2). Im vergangenen Jahr musste der brasilianische Staat R\$ 70,8 Mrd. oder 5,5% des Bruttoinlandsprodukts aufbringen, um diese Löcher zu stopfen – Ausgaben, die den Handlungsspielraum der auf strikte Haushaltsdisziplin eingeschworenen Wirtschaftspolitik zusätzlich einengen. Die Gründe für die finanzielle Unhaltbarkeit der umlagefinanzierten Systeme sind hinlänglich bekannt. Schon Lulas Vorgänger, Fernando Henrique Cardoso, unternahm während seiner Amtszeit (1995–2002) den Versuch einer umfassenden Rentenreform, deren Ergebnis letztlich jedoch weit hinter den gesteckten Zielen zurückblieb. Die neue Regierung unter Luiz Inácio „Lula“ da Silva hat die Rentenreform zur „Chefsache“ erklärt und nur vier Monate nach Amtsübernahme einen entsprechenden Entwurf zur Verfassungsänderung im Kongress eingebracht. Gelingt der ersten

gibt es noch eine Reihe weiterer – nicht minder wichtiger – Gründe, welche die Dringlichkeit einer nachhaltigen Rentenreform unterstreichen:

1. Die Ausgestaltung des brasilianischen Alterssicherungssystems ist sozial ungerecht, weil es besserverdienende Einkommensschichten privilegiert und eine regressive Umverteilung fördert. Beispielsweise führt die – auch im internationalen Vergleich – äußerst großzügige Berechnung der Einkommenssatzraten auf der Grundlage der letzten Monatsgehälter – im RPPS ist es gar das letzte Monatsgehalt<sup>1</sup> – zu einer Bevorzugung solcher Bevölkerungsgruppen, deren Erwerbseinkommen vor dem Eintritt in den Ruhestand ansteigen. In der Regel handelt es sich dabei um Besserverdienende mit einer durchschnittlich besseren Ausbildung. Im Gegensatz dazu werden solche Arbeitnehmer von der Regelung benachteiligt, deren Ein-

1 Im RGPS wird die Einkommenssatzrate seit 1999 auf dem Durchschnitt der 80% höchsten Monatsgehälter ab Juli 1994 (Einführung des Real) berechnet. Damit weitet sich die Bemessungsgrundlage im Zeitablauf kontinuierlich aus.

2 Begünstigt wurde diese Tendenz bis 1998 durch das Fehlen eines gesetzlichen Mindestalters. Durch die Reform desselben Jahres wurde im RPPS ein Mindestalter von 48 Jahren für Frauen und 53 Jahren für Männer eingeführt, das seitdem graduell angehoben wird. Im RGPS hingegen besteht bislang weiterhin kein gesetzliches Mindestalter.

3 Im RGPS zahlt der Arbeitgeber 20% und der Arbeitnehmer progressiv gestaffelt von 7,65% bis zu 11% des Bruttolohns oder -gehalts.

oftmals vorteilhaft, keine formalen Arbeitsverhältnisse mit seinen Arbeitern einzugehen oder die Löhne unterzudeklariieren. Im brasilianischen Privatsektor waren im Jahr 2001 von den 70,9 Mio. ökonomisch aktiven Menschen nur 42,3% von der Sozialversicherung erfasst. Diese Entwicklung ist besonders gefährlich, weil sie sich selbst verstärken kann: Wenn der geringe Deckungsgrad zum Anlass für Beitragserhöhungen genommen wird, drängen diese wiederum noch mehr Arbeiter in die Informalität.

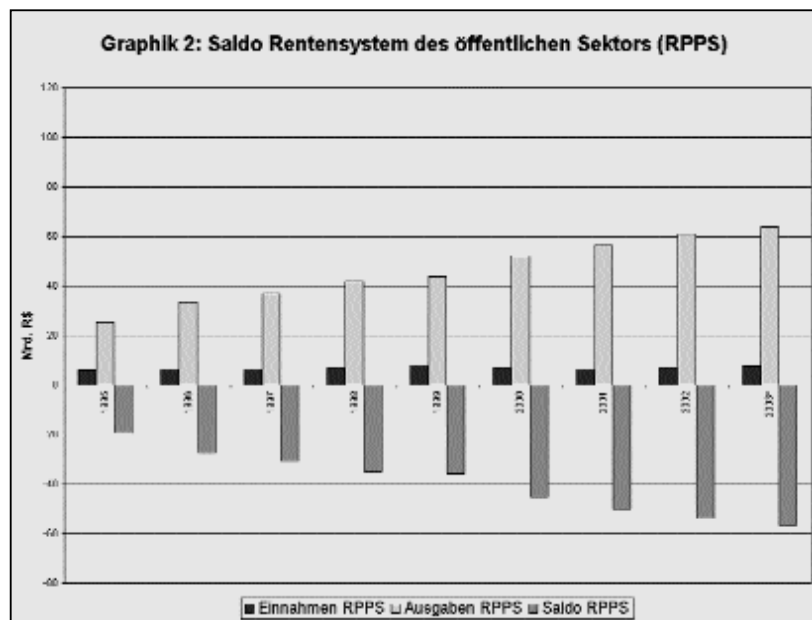
4. Auch in Brasilien altert die Gesellschaft: Während der Anteil der über 60jährigen an der Gesamtbevölkerung im Jahr 1940 noch unter 4% lag, erreichte er im Jahr 2000 bereits 8,6%. Dieser Trend ist zum einen die Konsequenz aus einem drastischen Rückgang der Geburtenrate und zum anderen Folge aus dem deutlichen Anstieg der Lebenserwartung. So willkommen die medizinisch-technischen Errungenschaften auch sein mögen: Eine solche Änderung der Altersstruktur wirkt sich negativ auf die in einem Umlageverfahren so wichtige Relation von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern aus. Eine einfache Gegenüberstellung zeigt, dass sowohl im RGPS als auch im RPPS jeweils ca. 1,5 Beitragszahler einen Rentner finanzieren müssen (s. Tabelle 1).

Der Entwurf zur Verfassungsänderung, den Lula am 30. April im Beisein der Gouverneure aller Bundesstaaten sehr öffentlichkeitswirksam im Kongress einbrachte, soll zu einer Entlastung der Rentenkassen, einem Ende der regressiven Umverteilung und einer Korrektur der negativen Anreizmechanismen beitragen. Die wichtigsten Maßnahmen des Projekts, das noch dieses

Jahr verabschiedet werden soll, sind die folgenden:

– *Beitragsentlastung von Rentnern:* Bereits verrentete Angestellte des öffentlichen

destalter zur Erlangung der vollen Rentenleistung soll für künftige Versicherte im RPPS auf 60 Jahre (Männer) bzw. 55 Jahre (Frauen) erhöht werden. Für



Quelle: Ministério de Previdência Social (2003); \* = Prognose

Anm.: Als Einnahmen werden nur die Arbeitnehmerbeiträge gewertet. Berücksichtigt man einen Arbeitgeberanteil (des Staates), verringert sich das Defizit entsprechend.

Dienstes (RPPS), die eine Rente von über R\$ 1.058,00 (Steuerfreibetrag) erhalten, sollen einen „Beitrag“ von 11% der Differenz zahlen, die diese Grenze überschreitet.

– *Erweiterung der Bemessungsgrundlage:* Die Berechnung der Einkommensersatzrate im RPPS soll auf eine breitere Grundlage gestellt werden. Die bislang gültige Regelung, wonach Beamte 100% des letzten Monatsgehalts erhalten, soll dahingehend geändert werden, dass sie nur noch das durchschnittliche Gehalt ihrer gesamten Arbeitszeit erhalten.

– *Erhöhung des Mindestalters:* Das Min-

heute bereits aktive Beamte gilt weiterhin das Ende 1998 eingeführte Mindestalter von 53 Jahren für Männer bzw. 48 Jahren für Frauen. Nach der geplanten Regel sollen auch diese einen Abschlag von 5 Prozentpunkten pro Jahr, das sie früher in Rente gehen, hinnehmen.

– *Proportionale Anerkennung von Leistungsansprüchen aus verschiedenen Rentensystemen:* Angestellte, die im Laufe ihres Erwerbslebens vom privaten Alterssicherungssystem (RGPS) in das öffentliche Dienstes (RPPS) gewechselt sind, verlieren nach den Plänen der Regierung den Anspruch auf die vollen, deutlich höheren Rentenleistungen des RPPS; ihre Renten sollen stattdessen in Zukunft proportional zu den Beitragszeiten berechnet werden.

– *Höchstrente:* Der Entwurf sieht vor, dass im RPPS erstmals eine Höchstrente (von R\$ 2.400,00) eingeführt werden soll. Gleichzeitig soll die im RGPS bestehende Höchstgrenze von derzeit R\$ 1.561,56 auf ebenfalls R\$ 2.400,00 erhöht werden.

– *Zusätzliche private Altersvorsorge:* Öffentliche Angestellte, deren Rente über der neuen Höchstrente von R\$ 2.400,00 liegt, müssen in Zukunft zusätzlich in private Altersvorsorge investieren.

Der Regierungsentwurf sieht weitere Kürzungen vor, z. B. das Ende der auto-

**Tabelle 1: Eckdaten RGPS und RPPS (2002)**

	RGPS	RPPS
Defizit	170 Mrd. R\$ (1,3% des BIP)	53,8 Mrd. R\$ (4,2% des BIP)
Beitragszahler	ca. 29,9 Mio. <sup>1</sup>	ca. 3,7 Mio. <sup>2</sup>
Leistungsempfänger	ca. 20,0 Mio. <sup>1</sup>	ca. 2,6 Mio. <sup>2</sup>
Beitragszahler/Leistungsempfänger	1,50	1,42
Durchschnittliche Rente	389,14 R\$	2.272,00 R\$

Quelle: Ministério de Previdência Social (2003); eigene Zusammenstellung

1 = Zahlen von 2001; 2 = nur Zivilbeamte des Bundes, der Länder und der Hauptstädte

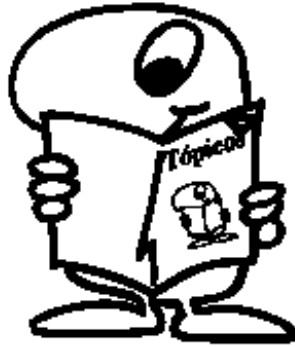
▷ matischen Anpassung der Renten im RPPS an die Gehaltserhöhungen der Aktiven, die Kürzung der Hinterbliebenenrenten und die Anhebung der Karenzzeiten für Angestellte des öffentlichen Dienstes. Damit sind die geplanten Maßnahmen zwar nicht in der Lage, die Defizite der Rentenkassen von heute auf morgen zu schließen, jedoch würden sie bis 2006 um ca. R\$ 10–12 Mrd. entlastet. Ebenso wird der Abbau einer Reihe von Privilegien in Angriff genommen und einige der negativen Anreizmechanismen des Rentensystems werden abgeschwächt.

Allerdings bestehen trotz der bereits im Vorfeld eingegangenen Kompromisse beträchtliche Zweifel, ob der Regierungsentwurf „eins zu eins“ umgesetzt werden kann. Gegen eine zügige Umsetzung sprechen v. a. rechtliche Hürden, politische Widerstände und der Druck von organisierten Interessengruppen bzw. der öffentlichen Meinung.

#### Rechtliche Hürden

Rechtlich besonders umstritten ist die geplante Beitragserhebung von Rentnern, die vor nicht allzu langer Zeit schon einmal scheiterte. 1999 verabschiedete die Regierung Cardoso das Gesetz 9.873, das eine progressive „Beitragserhebung“ von pensionierten Beamten in Höhe von 11%, 20% und 25%

## Mitglieder wissen mehr!



der Renten vorsah. Neun Monate nach seinem Inkrafttreten wurde das Gesetz vom Obersten Gerichtshof (Supremo Tribunal Federal, STF) für verfassungswidrig erklärt und wieder abgeschafft.

Des Weiteren besteht eine heftige Diskussion darüber, ob es legitim ist, die verfassungsmäßig garantierten sogenannten „erworbenen Rechte“ („direitos adquiridos“) bereits beschäftigter Angestellter anzutasten. Dabei sind nicht wenige Juristen der Meinung, dass neue Gesetze grundsätzlich nur auf künftig einzustellende Angestellte angewendet werden dürften. Nach Meinung dieser Experten wäre es also verfassungswidrig, beispielsweise ein höheres Mindestalter für bereits im Dienst befindliche Beamte einzuführen, da diese das unveräußerliche Recht erworben hätten, sich nach den zum Zeitpunkt ihrer Einstellung geltenden Gesetzen zu pensionieren.

#### Politische Widerstände

Neben diesen rechtlichen Bedenken müssen auch politische Widerstände überwunden werden. Dabei gilt es zunächst, eine Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern des Kongresses zu formieren, die für derlei Verfassungsänderungen nötig ist. Zwar sieht es derzeit so aus, als würde die geschickte Integration von Politikern anderer Parteien in die Regierung (vor allem nach der jüngsten Einigung mit dem PMDB) zu einer bequemen Mehrheit im Kongress führen, jedoch gilt es, auch die sogenannten „Radikalen“ aus der eigenen Partei zu bändigen, die die Öffentlichkeit mit aller Macht daran erinnern wollen, dass der PT in der Opposition noch vor wenigen Jahren

dezidiert gegen das oben erwähnte Gesetz der Regierung Cardoso stimmte. Damals stempelten der heutige Superminister José Dirceu und selbst der heutige Staatspräsident das Gesetz als „unsozial“ und „unmoralisch“ ab.

Ob dieser Sinneswandel in der Parteiführung nun auf politischem Opportunismus oder später Einsicht beruht, sei dahingestellt. Dass die Regierung es aber ernst mit dem Reformprojekt meint, müssen selbst prominente Mitglieder der Partei am eigenen Leib erfahren: Der Senatorin von Alagoas, Helena Heloisa, und anderen, die sich öffentlich gegen die geplanten Reformen aussprachen, wird vor dem parteiinternen Ethik-Ausschuss mit dem Parteiausschluss gedroht.

#### Organisierte Interessengruppen und öffentliche Meinung

Nicht nur Politikern aus der eigenen Partei, auch vielen Wählern des PT kann der plötzliche Sinneswandel nur schwer vermittelt werden. Dabei fühlen sich insbesondere Angestellte des öffentlichen Dienstes, die um ihre Privilegien und Sonderrechte bangen, vom PT hintergangen. Einige Gewerkschaften haben bereits mit Streiks gedroht, sollte das Reformprojekt nicht entsprechend geändert werden.

Brasilien stehen in diesem Sinne also europäische Verhältnisse bevor. Denn auch in Europa regt sich überall dort Widerstand, wo Einschnitte in das soziale Netz vorgenommen werden (müssen): In Frankreich legten Angestellte des öffentlichen Dienstes ganze Städte lahm, in Österreich demonstrierten Hunderttausende gegen die geplanten Kürzungen der Renten. Auch in Deutschland ist das Ringen der Regierung mit Teilen der SPD-Linken um die Verabschiedung der Agenda 2010 noch nicht beendet.

Aber trotz der Tatsache, dass der neuen brasilianischen Regierung unter Lula noch sehr viel Überzeugungsarbeit bevorsteht, um die erwähnten rechtlichen und politischen Hindernisse zu überwinden und die Öffentlichkeit für ihr Projekt zu gewinnen, stimmt es doch positiv, dass sie die Notwendigkeit einer nachhaltigen Rentenreform erkannt hat und alles daran setzt, diese so schnell wie möglich umzusetzen. Dabei kann es nur hilfreich sein, dass der PT sich von ideologischen Altlasten verabschiedet hat und sich zu einer pragmatischen, an den Problemen des Landes orientierten Wirtschafts- und Sozialpolitik bekennt. ■

ANZEIGE



#### CLIC Consulting Interkulturelles Management

##### • Trainings

- Interkulturelle Kompetenz Brasilien
- Gut ankommen in Brasilien
- Sicherheit in Brasilien
- Competência Intercultural Alemanha

##### • Organisationsentwicklung

##### • Coaching

für deutsche und brasilianische  
Fach- und Führungskräfte

Weststr. 42  
D-20355 Hamburg  
Tel 040 - 35 26 03  
Fax 040 - 3571 1170  
info@clie-interculture.com

[www.clie-interculture.com](http://www.clie-interculture.com)