

Über den Verlust von Dekaden und den Verlauf von Lernkurven: Wirtschaftlicher Strukturwandel und Irrungen und Wirrungen der wirtschaftspolitischen Diskussion in Brasilien

Jörg Meyer-Stamer

**Studie für das Ibero-Amerikanische Institut der
Stiftung Preußischer Kulturbesitz**

März 2000

1 Einführung

Wirtschaft findet in der Wirtschaft statt. Bei der Beschäftigung mit Brasilien kann es dem Beobachter passieren, daß ihm diese einfache Weisheit aus dem Blick gerät. In Europa und den USA versteht es sich von selbst, daß Wirtschaftspolitik etwas mit der real existierenden Wirtschaft zu tun hat, denn deren internationale Wettbewerbsfähigkeit ist heute die zentrale Zielvariable der Wirtschaftspolitik. In Brasilien hingegen ist es nicht selten, daß in der intensiven Diskussion um Leistungsbilanz, Zinsrate und Staatsdefizit die reale Wirtschaft unter den Tisch fällt. Dies mag unter anderem daran liegen, daß viele wichtige Positionen in der Exekutive mit Volkswirten besetzt sind, d.h. mit Personen, die sich in erster Linie mit Makroökonomie auskennen und möglicherweise in ihrem Leben noch kein Unternehmen von innen gesehen haben; aber es spielen sicher auch andere Faktoren eine Rolle. Frage: Was ist der Punkt? Antwort: Beschäftigung mit wirtschaftspolitischer Diskussion in Brasilien ist eine Montagearbeit – es gibt eine makroökonomische Diskussion, und es gibt eine auf die Realwirtschaft bezogene Diskussion, die häufig nicht vermittelt sind und die es zueinander in Beziehung zu setzen gilt. Darum geht es in diesem Papier.

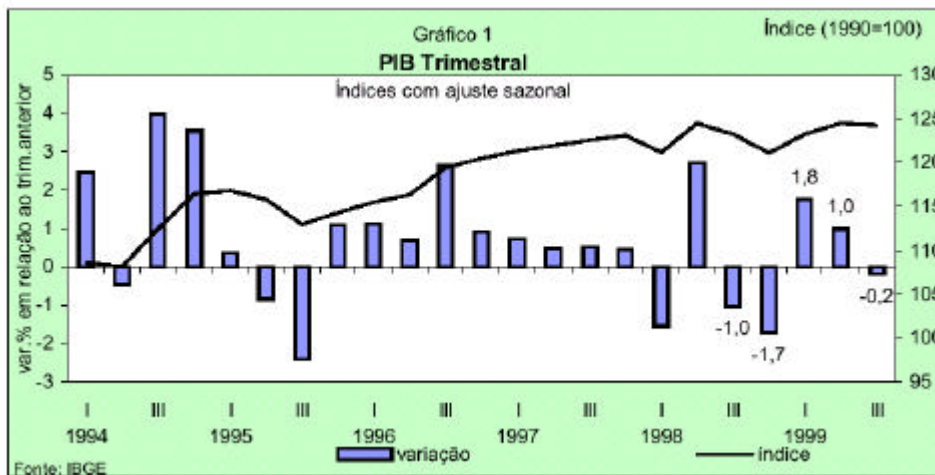
2 Evolution der Makroökonomie

In der brasilianischen Presse fand man in letzter Zeit vermehrt Klagen darüber, daß nach den 80er Jahren auch die 90er eine verlorene Dekade gewesen seien. Der Unterton mancher dieser Klagen: Es machen sich Zweifel breit, daß der Kurswechsel der 90er Jahre – von einer geschlossenen zu einer offenen Volkswirtschaft – sinnvoll war.

Eine naheliegende Phaseneinteilung der 90er Jahre wäre: Vor dem Plano Real und nach dem Plano Real. Sucht man nach den Ursachen des insgesamt niedrigen Wachstums, so ist es freilich sinnvoll, vier Phasen zu unterscheiden:

Die **erste Phase** beginnt mit dem Amtsantritt von Präsident Collor im März 1990. Diese Phase ist gekennzeichnet durch die graduelle Öffnung gegenüber dem Weltmarkt bei andauernder Hyperinflation und inkonsistenten und wirkungslosen Stabilisierungsbemühungen. Die **zweite Phase** beginnt mit der Verkündung des Stabilisierungsprogramms „Plano FHC II“ im Dezember 1993 und dauert bis Anfang 1995. In diese Phase fällt der Plano Real, d.h. die erfolgreiche Bekämpfung der Inflation. Die **dritte Phase** beginnt mit dem „Tequila-Effekt“, d.h. den Auswirkungen der Mexiko-Krise von Ende 1994 auf die Glaub- und Kreditwürdigkeit der übrigen lateinamerikanischen Länder, und die **vierte Phase** begann kurz nach der Asienkrise und dauert bis heute an.

Abbildung 1: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Banco Central do Brasil, Resenha Econômica, Dezember 1999

Die vorstehende Grafik gibt erste Hinweise auf die Hintergründe dieser Einteilung. Die blauen Balken geben die Veränderung des BIP auf Quartalsbasis gegenüber dem jeweils vorherigen Quartal an; die schwarze Linie beschreibt den Index des BIP. Die Grafik verdeutlicht:

1. Der Index lag im 2. Quartal 1994 bei 100, d.h. auf dem gleichen Niveau wie 1990. Im Ergebnis stagnierte die Wirtschaft in den ersten vier Jahren der vergangenen Dekade; da die Bevölkerung weiterhin wuchs, war das pro-Kopf-BIP rückläufig.
2. Im zweiten Halbjahr 1994, d.h. nach der Einführung der neuen Währung Real, schnellte das Wirtschaftswachstum nach oben. Der Tequila-Effekt machte diesen Wachstumssprung in den drei Folgequartalen komplett zunichte.
3. In den Jahren 1996/97 war das Wachstum in allen Quartalen positiv, variierte aber und war in der Tendenz rückläufig.

4. Die Jahre 1998/99 markieren eine neuerliche wirtschaftliche Berg- und Talfahrt.

Betrachtet man den Verlauf des BIP in den 90er Jahren, und sucht man nach den Gründen für das Auf und Ab, so gelangt man zu einem einfachen Befund: die 90er waren, nicht anders als die 80er, eine Dekade periodischer makroökonomischer Schocks.

3 Makroökonomische Schocks

Die Charakteristika dieser Schocks waren recht unterschiedlich. Die Dekade begann mit einem absurden Schock – dem Einfrieren des größten Teils der Liquidität zu Beginn der Regierung Collor. Danach folgten konventionelle Schocks in der Form von Lohn- und Preisstops. Das eine wie das andere scheiterte. Danach kam der einzige „positive“ Schock: der Plano Real. Seit Ende 1993 liefen die Vorbereitungen: Die Regierung richtete einen Feuerwehrfonds ein, indem sie die gesetzlich vorgeschriebenen Transfers zu Ländern und Gemeinden kappte und sich damit eine Reserve schuf, aus der sie schöpfen konnte, wenn die Ausgaben aus dem Ruder liefen. Auf diese Weise neutralisierte sie eine der wichtigen Ursachen der Inflation: die Art und Weise, wie das Staatsdefizit finanziert wurde.

Wenn Zins- und Tilgungszahlungen mit Neuverschuldung finanziert werden, wie es – von kurzen Sonderperioden abgesehen – bis heute in Brasilien üblich ist, wächst die Verschuldung, und zwar exponentiell. Normalerweise ist die Ausgabe von Staatsschuldpapieren nicht nur ein Finanzierungsmechanismus, sondern auch ein Instrument der Geldpolitik – das in Staatstiteln angelegte Geld verschwindet aus dem Geldkreislauf, die Geldmenge sinkt, und dadurch wird eine andere mögliche Ursache von Inflation neutralisiert. Dies Instrument funktionierte zu jenem Zeitpunkt jedoch nicht mehr: Weil die Anlage in Staatsschuldtiteln einer der gängigen Schutzmechanismen gegen die Inflation war, entwickelten die Banken Instrumente, die sehr kurzfristige Anlagemöglichkeiten schufen. Staatsschuldpapiere konnten von den Anlegern sehr kurzfristig und mit minimalen Transaktionskosten in Geld verwandelt werden, und damit wurden sie letztlich zu Quasi-Geld, d.h. sie wurden bei weit gefaßten Definitionen der Geldmenge mitgerechnet. Dies wiederum bedeutete jedoch, daß durch die Verschuldungsdynamik auch die Geldmenge ständig stieg, was die Inflation zusätzlich beförderte. Dies bedeutete umgekehrt, daß die Erwirtschaftung eines Haushaltsüberschusses zu einer wichtigen Voraussetzung für erfolgreiche Inflationsbekämpfung wurde, weil nur so die fatale Verschuldungs-Refinanzierungs-Inflationsdynamik durchbrochen werden konnte.

Der nächste Schritt – nach der Einrichtung des Feuerwehrfonds, der auf den Namen *Fundo Social de Emergência* hörte, mit Sozialpolitik jedoch nichts zu tun hatte – war die Einführung einer Parallelwährung, die *Unidade Real de Valor* (URV). Während die existierende Währung täglich an Wert verlor, wurde die URV an den Dollar gekoppelt, und die Geschäfte begannen, ihre Waren in URV auszuzeichnen. Jeden Morgen konnte man dann in der Zeitung lesen, wie der tägliche Umrechnungskurs zwischen Cruzeiros Reais und URV stand. Die Wirtschaft

wurde, mit anderen Worten, dollarisiert, ohne daß grüne Banknoten in Umlauf gebracht werden mußten.

Am 1.7.1994 wurde dann die neue Währung eingeführt, d.h. die URV wurde in Real umbenannt. Die Wahl des Datums hatte in erster Linie politische Gründe: Der amtierende Finanzminister, Fernando Henrique Cardoso, war aussichtsreicher Kandidat bei der Präsidentschaftswahl, die für den Oktober 1994 angesetzt war, und der Zeitraum zwischen Juli und Oktober schien lang genug, um einen Erfolg zu zeitigen, jedoch zu kurz, als daß der Plan hätte scheitern können; dabei spielte die Erinnerung eine Rolle, daß der letzte Stabilisierungsplan, der zumindest zeitweise Erfolg zu haben schien, der Plano Cruzado im Jahr 1986, nach sechs Monaten gescheitert war.

Der Plan Real funktionierte jedoch über Erwarten gut. Die Inflation fiel innerhalb weniger Monate gegen Null, wobei allerdings die Standardabweichung groß war – der Preis mancher Güter, insbesondere *tradeables*, ging stark zurück, während der vieler *non-tradeables* (insbesondere Wohnungen, Schulgebühren und Friseure) stark anstieg. Der Preisrückgang der *tradeables* spiegelte u.a. die Tatsache wider, daß die brasilianische Volkswirtschaft nach 60 Jahren der Abschottung seit 1990 schrittweise gegenüber dem Weltmarkt geöffnet worden war. 1994/95 schnellten die Importe, insbesondere von einfachen Konsumgütern wie Bekleidung, nach oben.

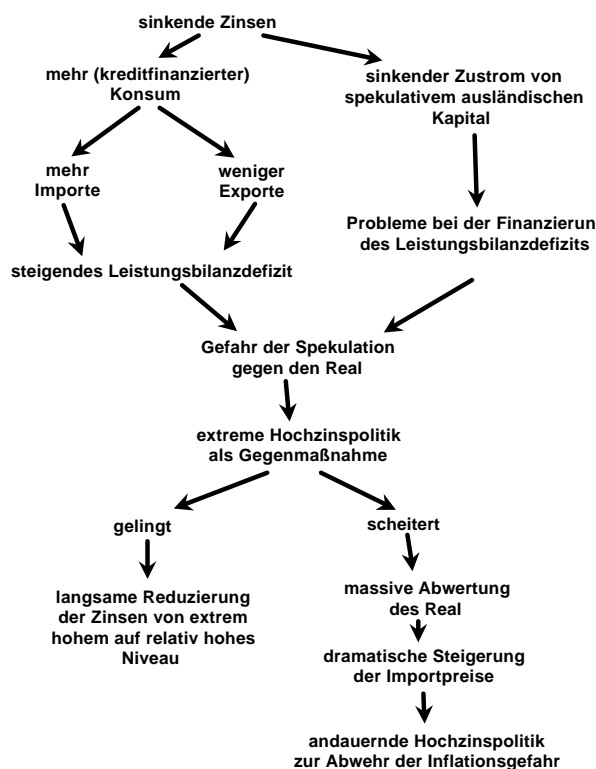
Während die Konsumenten plötzlich ganz neue Optionen hatten (und einkommensschwache Bevölkerungsgruppen, die nicht länger mit der „Inflationssteuer“ belastet wurden, ihr Konsumspektrum ausweiteten, z.B. in Richtung Joghurt), hatten die inländischen Unternehmen nicht nur mit zunehmender Importkonkurrenz, sondern auch mit stark verschlechterter Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt zu kämpfen. Erstens stieg der nominale Wechselkurs des Real gegenüber dem US-Dollar in der Anfangsphase des Plano Real von 1:1 auf 0,83 : 1. Die Hintergründe dieser Entwicklung, die von der Regierung nicht nur toleriert, sondern sogar befördert wurde, sind unklar; mögliche Motive sind die Verbilligung der Preis von Importgütern, um zusätzlichen Wettbewerbsdruck zu schaffen, die Reduzierung des Aufbringungsproblems für die Bedienung der Auslandsschulden sowie ein psychologisches Moment – man hatte sich entschieden, anders als in Argentinien keine feste Dollarbindung einzuführen, und durch die Aufwertung konnte der absehbare Moment, an dem der Wert des Reals auf einen Wert von weniger als einem Dollar sinken würde, hinausgeschoben werden. Zweitens stieg der reale Wert des Real noch stärker, weil in den ersten Monaten die Inflation noch hoch war. Die reale Überbewertung des Real wurde 1995 auf 35 % geschätzt, und damit konnten sich die brasilianischen Exporteure preissensibler Produkte aus dem Weltmarkt verabschieden – es sei denn, sie nahmen – wie es in nicht wenigen Fällen tatsächlich geschah – Verluste bei ihren Exporten in Kauf, um die seit langem etablierten Lieferbeziehungen mit Kunden im Ausland nicht abbrechen zu lassen.

Kurz nach der Einführung des Real schienen gleichwohl die Weichen in Richtung Wirtschaftswachstum gestellt. Die Staatsverschuldung war niedrig, und die Lücke in der Leistungsbilanz erwartete man durch den Zufluß von Direktinvestitionen, nicht zuletzt im Rah-

men des Privatisierungsprogramms, schließen zu können. Auf welch wackeligen Füßen diese Annahme stand, wurde jedoch schon nach einem halben Jahr deutlich: Als die Mexikokrise Ende 1994 auch auf Brasilien überschwappte, drohte plötzlich eine Zahlungsbilanzkrise, und es bedurfte einer dramatischen Zinserhöhung (auf über 40 %), um diese Krise abzuwenden. Dadurch aber wurde die binnenwirtschaftliche Dynamik abgewürgt. Schlimmer noch: Es wurde langsam deutlich, daß eine Konstellation entstanden war, aufgrund derer die Regierung hohe Wachstumsraten nicht zulassen konnte. Die folgende Grafik (entstanden im Jahr 1997) verdeutlicht das seinerzeit existierende Dilemma.

Abbildung 2

Das makroökonomische Paradox in Brasilien: Weshalb eine Zinssenkung zur Zinssteigerung führt

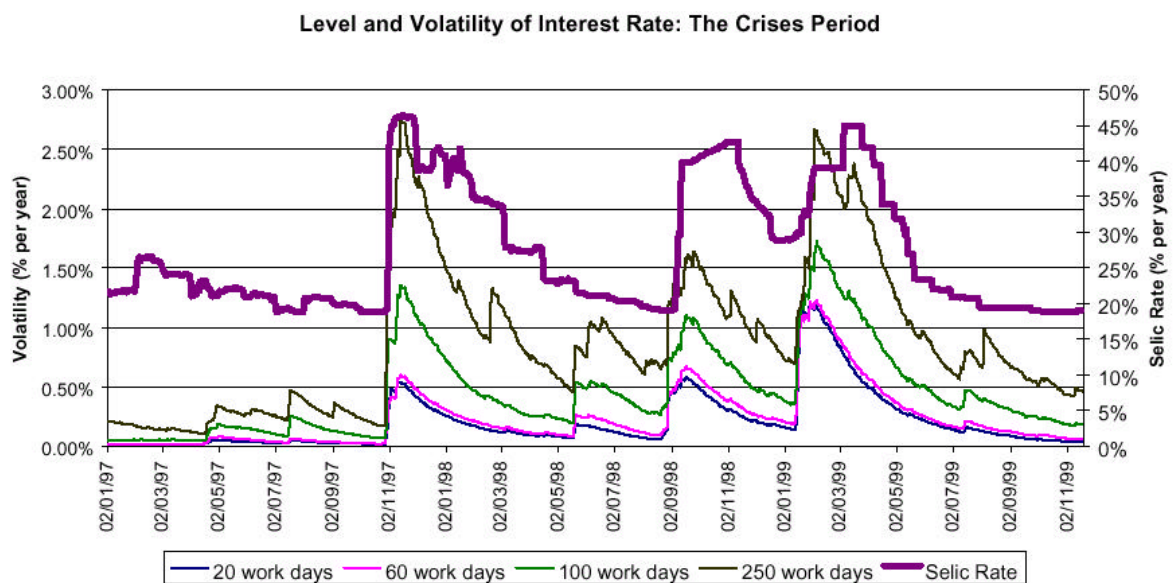


(c) Meyer-Stamer

Die Existenz dieses Wirkungszusammenhangs erklärt, weshalb trotz an sich günstiger binnen- und weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen das Wachstum 1996 und 1997 relativ niedrig blieb: Die Regierung schien keine Alternative zu einer Niedrigwachstumspolitik zu haben. Im Prinzip, so läßt sich im Rückblick konstatieren, hätte sie während dieses Zeitraums die Abwertung des Real vorantreiben können. In der seinerzeitigen Situation schien jedoch das Vertrauen der ausländischen Anleger zu wackelig, und das Prinzip Vorsicht sprach für eine Strategie der moderaten, graduellen Abwertung um rd. 8 % pro Jahr. Diese Überlegungen wurden jedoch hinfällig, als 1997 die Asienkrise begann und das Vertrauen in die *emerging markets* im Sommer 1998 durch die Rußlandkrise vollends untergraben wurde. Erste Reaktion war er-

neut eine drastisch Anhebung der Leitzinsen; die nachstehende Abbildung illustriert in dieser Hinsicht den Ablauf der Krise. Die brasilianische Zentralbank hatte Devisenreserven in einer Größenordnung von über US\$ 70 Milliarden angehäuft, doch selbst dies war nicht genug, um dem im zweiten Halbjahr 1998 ständig zunehmenden Druck auf den Real zu widerstehen. Im Januar 1999 wurde der Wechselkurs freigegeben, und es begann der übliche Jojo-Verlauf: Abwertung von 1,20 bis auf 2,15 pro Dollar, Aufwertung auf 1,75, erneute Abwertung auf 1,95, erneute Aufwertung ...

Abbildung 3: Entwicklung des Leitzins (fette Linie, rechte Skala) 1997 - 1999



Quelle: Bevilaqua und Garcia (1999)

In der Phase unmittelbar nach der Abwertung waren die Prognosen rabenschwarz: Optimisten rechneten mit einem Rückgang des BIP um 3 %, Pessimisten erwarteten eher 6 %, und alle miteinander waren sich einig, daß nun wohl die Inflation zurückkehren würde. Entsprechend groß war die Überraschung, als spätestens zur Mitte des vergangenen Jahres deutlich wurde, daß weder das eine noch das andere eintreffen würde. Die Gütermärkte waren mittlerweile hinreichend wettbewerblich strukturiert, so daß Preiserhöhungen kaum durchsetzbar waren. Und weil viele Unternehmen ihre einmal eingeleiteten großen Investitionsprojekte schwerlich abrechnen konnten, ging auch von dieser Seite ein hinreichender Impuls aus, der dazu führte, daß das BIP 1999 letztlich um 0,8 % zunahm.

Durch die Abwertung hatte sich die oben beschriebene Wachstumsblockade in Wohlgefallen aufgelöst. Dies heißt jedoch mitnichten, daß Brasilien jetzt vor einer massiven Wachstumsphase steht, womöglich angeführt durch einen dynamischen Exportsektor. Es existieren weiterhin gravierende makroökonomische Risikofaktoren, die in vielerlei Hinsicht mit mikroökonomischen Prozessen zusammenhängen.

4 Mikroökonomische Reaktionen

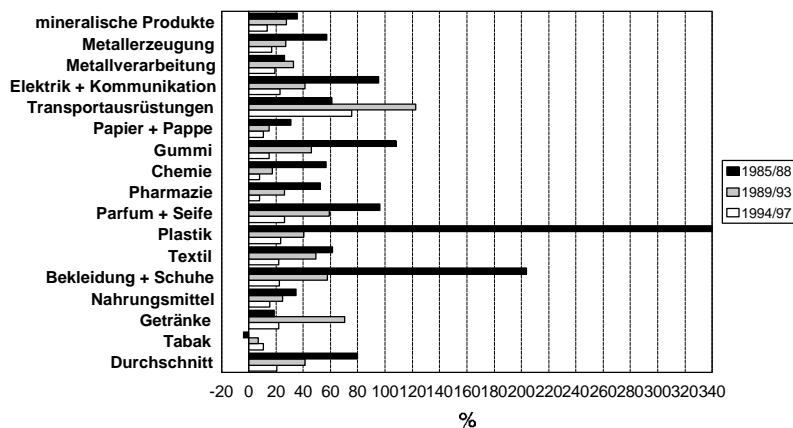
Zu Beginn der 90er Jahre mußte eine Analyse der brasilianischen Volkswirtschaft zu paradoxen Ergebnissen kommen:

- In der Phase der importsubstituierenden Industrialisierung hatte sich das Land von einer Agrar- zu einer Industrieökonomie gewandelt, und es war eine diversifizierte Industriestruktur entstanden, u.a. große petrochemische Komplexe, eine dynamische Kraftfahrzeugindustrie, Investitionsgüterproduzenten und ein Flugzeugproduzent. Die Wettbewerbsfähigkeit war jedoch insgesamt gering, weil der Binnenmarkt nur eingeschränkt wettbewerblich strukturiert war und Exporte stark subventioniert wurden.
- In den 80er Jahren hatte Brasilien zeitweise den größten Handelsbilanzüberschuß in der Welt. Seit der zweiten Hälfte der 80er jedoch begann das Wachstum der brasilianischen Exporte hinter dem Wachstum des Welthandels zurückzubleiben, d.h. es gingen Marktanteile verloren.
- Kurzum: Das Land hatte im Verlaufe mehrere Jahrzehnte Bemerkenswertes vollbracht, aber zugleich war irgendetwas gründlich schiefgegangen.

Dieses „irgendetwas“ läßt sich natürlich genauer umschreiben: Es war die Abwesenheit eines Performancedrucks – durch Markt und Konkurrenz, durch die Notwendigkeit, sich auf dem Weltmarkt zu behaupten, durch staatlichen Druck. Tatsächlich existierte das Gegenteil – eine enge Kollusion zwischen Unternehmen und „ihren“ jeweiligen industriepolitischen Akteuren, die durch eine technische Orientierung gekennzeichnet war – es ging nicht um Wettbewerbsfähigkeit, sondern um die Schaffung von Produktionskapazitäten und die technische Beherrschung komplexer Produktionsprozesse. Diese Kollusion war noch enger in jenen Industrien, die – wie Stahl, Düngemittel, Teile der Petrochemie sowie die Infrastrukturunternehmen – im Staatsbesitz waren. Damit wurden jedoch perverse Anreize geschaffen, die – aller Entwicklungsorientierung und allem professionellem Ethos zum Trotz – zu klientelistischen Strukturen führten.

Abbildung 4

Effektive Protektion nach Branchen



Quelle: Junior & Calvancanti (1999).

© JMS

Der außenwirtschaftliche Öffnungsprozeß, der 1990 eingeleitet wurde (vgl. die vorstehende Grafik), führte Performancedruck ein – jedoch unter den ungünstigsten denkbaren Bedingungen: die makroökonomischen Rahmenbedingungen waren hochturbulent, und viele strukturelle Probleme bestanden fort. Zu letzteren gehört insbesondere die geringe Zahl der Institutionen für die Finanzierung von Investitionsprojekten – ihre Zahl liegt bei genau eins, nämlich der nationalen Entwicklungsbank BNDES. Sie hat seit ihrer Gründung in den 50er Jahren den Industrialisierungsprozeß in all jenen Branchen finanziert, die großbetrieblich strukturiert bzw. investitionsintensiv sind, und sie nimmt diese Rolle bis heute wahr. Aufgrund der unsicheren Inflationperspektiven haben Privatbanken sich traditionell aus diesem Geschäft herausgehalten, und auch heute steigen sie nicht ein, was angesichts der makroökonomischen Risiken nicht verwundert.

Politikwechsel und Performancedruck hatten vier wichtige Tendenzen zur Folge, die im Folgenden analysiert werden.

4.1 Entstaatlichung und Denationalisierung

Eine der gängigen Interpretationen des traditionellen brasilianischen Industrialisierungsmodells ist das Dreibeinmodell: Industrialisierung als Kooperation zwischen Staat, nationalen Unternehmern und transnationalen Konzernen. Auch wenn diese Interpretation schon für die Petrochemie-Industrie, für die sie formuliert wurde, nur eingeschränkt zutrifft, gibt sie doch einen Orientierungspunkt. Aller nationalistischen und protektionistischen Rhetorik zum Trotz hat ausländisches Kapital seit jeher eine wichtige Rolle in der Entwicklung der brasilianischen Ökonomie gespielt. Der Staat rutschte in den 40er Jahren in die Rolle des Industrieunternehmers, als mit Hilfe der USA das erste Stahlwerk errichtet wurde und nationale Unternehmer

für diese Aufgabe weder das nötige Know-how noch das Kapital aufbringen konnten. Ausgeweitet wurden die Rollen von Staat und ausländischen Unternehmen während der 50er und der 70er Jahre, als die Vertiefung der Importsubstitution auf der Tagesordnung stand; in den 70er Jahren freilich gab es bereits leistungsfähige nationale Unternehmen, die die Ausweitung des Staatssektors mit Mißmut verfolgten und versuchten, Druck in Richtung Entstaatlichung auszuüben.

Die Privatisierungswelle der 90er Jahre ist indes in erster Linie der Tatsache geschuldet, daß der Staat sich von notorisch verlustbringenden Unternehmen trennen wollte, um seine Haushaltssituation zu entspannen. Die Mehrzahl der Staatsbetriebe steckte aus den unterschiedlichsten Gründen in roten Zahlen – z.B. weil die Preise künstlich niedrig gehalten wurden, um die Kostensituation der *downstream*-Betriebe zu entspannen (Stahl), weil Betriebe in raschem Wechsel von inkompetenten Politikern geführt wurden und daher kein professionelles Management stattfand, oder weil die Gehaltslisten durch die Einstellung der Günstlinge von Politikern aufgebläht wurden. Ihr Verkauf beendete nicht nur den Zuschußbedarf, sondern versprach sogar noch Einnahmen.

Der Privatisierungsprozeß war gleichwohl politisch hart umkämpft. Belegschaften und Oppositionsparteien mobilisierten, und häufig mußte die Polizei das Gebäude der Börse von Rio de Janeiro, wo die Versteigerungen stattfanden, gegen aggressive Demonstranten abschirmen. Mehrfach mußten Versteigerungen aufgrund von Gerichtsentscheidungen, die von der Opposition erwirkt worden waren, verschoben werden. Und es war für die Regierung alles andere als hilfreich, als Ende 1998 im Kontext eines Abhörskandals Tonbänder von Telefongesprächen zwischen dem BNDES-Präsidenten und Ministern auftauchten, die belegten, daß die Regierung auf die Zusammensetzung von Bieterkonsortien Einfluß genommen hat. BNDES war die Agentur, die mit der Durchführung des Privatisierungsprozesses beauftragt worden, was auf den ersten Blick ironisch wirkt, praktisch jedoch damit zusammenhängt, daß die Bank auch schon in der Vergangenheit Unternehmen privatisiert hatte (die zuvor in Zahlungsschwierigkeiten gekommen und von der Bank übernommen und saniert worden waren).

Die folgenden Tabellen fassen die Kenndaten des Privatisierungsprozesses zusammen.

Tabelle 1: Privatisierung: Überblick nach Jahren (ohne Telekommunikation)				
<i>Jahr</i>	<i>Zahl der privatisierten Unternehmen</i>	<i>Verkaufserlös</i>	<i>Vom Käufer übernommene Schulden</i>	<i>Summe</i>
1991	4	1.614	374	1.988
1992	14	2.401	982	3.383
1993	6	2.627	1.561	4.188
1994	9	1.966	349	2.315
1995	8	1.003	625	1.628
1996	11	4.080	669	4.749
1997	4	4.265	3.559	7.824
1998	7	1.655	1.082	2.737
1999	2	133	-	133
Summe	65	19.744	9.201	28.945

Angaben in Mio. US\$. – Nur Besitz der Zentralregierung. Quelle: BNDES.

Die Privatisierung begann in der Collor-Ära mit der Stahl- und Düngemittelindustrie. In der Ära Cardoso kamen Infrastrukturbetriebe hinzu.

Tabelle 2: Privatisierung: Überblick nach Sektoren (ohne Telekommunikation)			
	<i>Verkaufserlös</i>	<i>Vom Käufer übernommene Schulden</i>	<i>Summe</i>
Metallerzeugung (8)	5.562	2.625	8.187
Petrochemie (27)	2.698	1.003	3.701
Düngemittel (5)	419	75	494
Elektrizitätserzeugung und -verteilung (3)	3.907	1.670	5.577
Eisenbahn (7)	1.697	-	1.697
Bergbau (2)	3.305	3.559	6.864
Häfen (7)	421	-	421
Banken (1)	240	-	240
Informatik (1)	50	-	50
andere (4)	344	268	612
Zwischensumme	18.643	9.201	27.844
Dekret 1.068/94	1.101	-	1.101
Summe	19.744	9.201	28.945

Angaben in Mio. US\$. In Klammern: Zahl der Unternehmen. – Nur Besitz der Zentralregierung. Quelle: BNDES.

Eines der prominentesten privatisierten Unternehmen war die Companhia Vale do Rio Doce, eines der größten Bergbauunternehmen der Welt; diese Privatisierung erlöste fast US\$ 7 Mrd. Weitere lukrative Privatisierungen betrafen die Stahlunternehmen Usiminas (US\$ 2,3 Mrd.), Companhia Siderurgica Nacional (US\$ 2 Mrd.) und Cosipa (US\$ 1,5 Mrd.) sowie die Stromunternehmen Light (US\$ 3,1 Mrd.) und Gerasul (US\$ 1,9 Mrd.). Erwähnenswert sind darüber hinaus die weitgehende Privatisierung des Eisenbahnnetzes, das am zerfallen war und von den neuen Betreibern mit großem Aufwand modernisiert und wieder in Betrieb genommen wurde, und der Verkauf einiger Hafenanlagen, was in diesem traditionell politisch mächtigen und extrem ineffizienten Sektor zu einem moderaten Effizienzgewinn geführt hat. Zu den „anderen“ gehört u.a. Embraer, der Flugzeughersteller, der heute sich mit Bombardier um den Weltmarkt für kleine Passagierjets streitet – ein Unternehmen, das nach der Privatisierung

dramatisch an Wettbewerbsfähigkeit gewonnen hat (und zugleich nach wie vor eng mit dem Staat verbunden ist – die staatliche Exportfinanzierung wurde in manchen Jahren zum größten von Embraer belegt).

Tabelle 3: Privatisierung der Telekommunikation			
<i>Unternehmen</i>	<i>Verkaufserlös</i>	<i>Vom Käufer übernommene Schulden</i>	<i>Summe</i>
1. Bundesunternehmen	19.237	2.125	21.362
- konventionelle Telefonie und Fernverbindungen	11.970	2.125	14.095
- Mobilfunk - Frequenzband A	6.974	-	6.974
- Mitarbeiteraktien	293	-	293
2. Konzessionen	7.741	-	7.741
- Mobilfunk - Frequenzband B	7.613	-	7.613
- konventionelle Telefonie	128	-	128
Summe	26.978	2.125	29.103
Quelle: BNDES.			

Bedeutend größere Beträge als in den traditionellen Industrien wurden im Bereich der Telekommunikation bewegt, wo ein Teil der existierenden Betriebe privatisiert wurde. Hier war – mehr noch als sonst – eine starke Beteiligung ausländischer Unternehmen zu beobachten. Auffällig sind die beachtlichen Beträge, die für Konzessionen gezahlt wurden.

Tabelle 4: Gesamteinnahmen durch Privatisierung und verwandte Aktivitäten			
	<i>Verkaufserlös</i>	<i>Vom Käufer übernommene Schulden</i>	<i>Summe</i>
Privatisierung und verwandte Aktivitäten der Zentralregierung	46.647	11.326	57.973
davon Telekommunikation	26.978	2.125	29.103
davon Privatisierung von Staatsbetrieben	19.744	9.201	28.945
Privatisierungen der Bundesstaaten	25.168	6.641	31.629
Summe	71.890	17.787	89.677
Angaben in Mio. US\$. – Quelle: BNDES.			

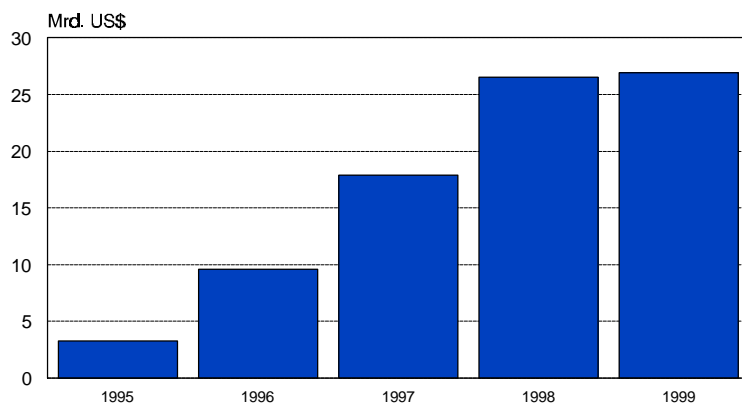
Das Privatisierungsprogramm ist noch längst nicht abgeschlossen. In der nächsten Zeit sollen eine Reihe weiterer Stromunternehmen verkauft werden. Ferner werden Staatsbanken verkauft, die von Regierungen von Bundesstaaten in der Bankrott gewirtschaftet und von der Zentralregierung saniert worden waren. Für die Zukunft wird darüber hinaus mit der Privatisierung von Wasserbetrieben gerechnet.

Der Erwerb von Staatsbetrieben war einer der Mechanismen, mit denen ausländische Unternehmen ihre Präsenz in Brasilien in den letzten Jahren ausgebaut haben. In den Krisenjahren zu Beginn der 90er gab es einzelne Jahre, in denen ein Nettoabfluß zu verzeichnen war. Seit dem Plano Real ist jedoch, wie die nachfolgende Grafik zeigt, ein breiter, anschwellender Strom zu beobachten, der auch in den Krisenjahren 1998/99 nicht abschwoll. Etwas mehr als

die Hälfte der ausländischen Direktinvestitionen geht in den Erwerb existierender Unternehmen; damit ist der Anteil von Neuinvestitionen ungewöhnlich hoch (weltweit liegt er nur noch bei 15 %).

Abbildung 5

**Zufluß an ausländische Direktinvestitionen
in Brasilien**



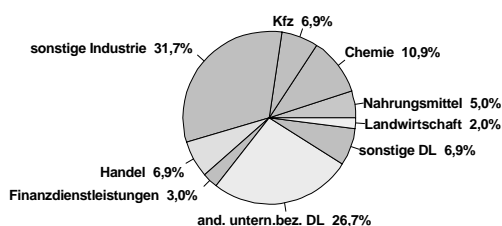
Quelle: Banco Central

© JMS

Im Zuge dieses massiven Neuzuflusses an ausländischen Direktinvestitionen hat sich die Struktur des Investitionsbestandes gravierend geändert – sowohl hinsichtlich der Branchen als auch mit Blick auf die Ursprungsländer.

Abbildung 6

Bestand an Direktinvestitionen - 1995

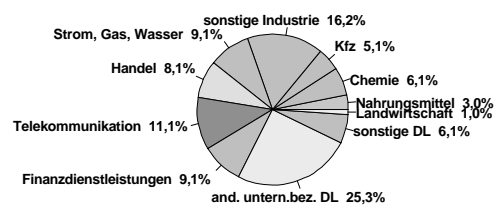


Quelle: Banco Central

© JMS

Abbildung 7

Bestand an Direktinvestitionen - 1999



Quelle: Banco Central

© JMS

Wie diese beiden Grafiken verdeutlichen, führt die große Aufmerksamkeit, die industrielle Direktinvestitionen, insbesondere in der Kfz-Industrie, in den letzten Jahren in Brasilien erhielt, zu verzerrten Vermutungen über die relative Bedeutung verschiedener Sektoren. Der

Anteil der Industrie am Gesamtbestand sank zwischen 1995 und 1999 von 55 % auf 30 %. Stark zugenommen hat der Anteil des Dienstleistungssektors, was stark mit der Beteiligung ausländischer Unternehmen am Privatisierungsprozeß zu tun hat. In Infrastrukturbranchen (Strom, Telekommunikation), die 1995 noch komplett in nationaler Hand waren, ist der Bestand an ausländischen Investitionen heute höher als in der Kfz-Industrie.

Abbildung 8

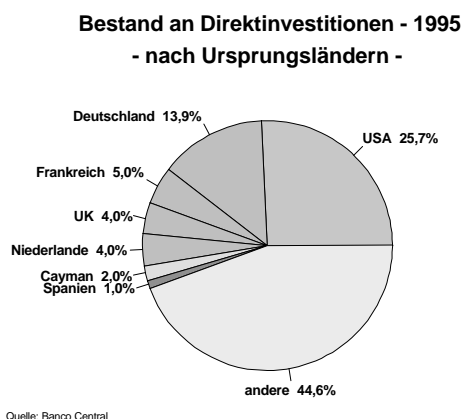
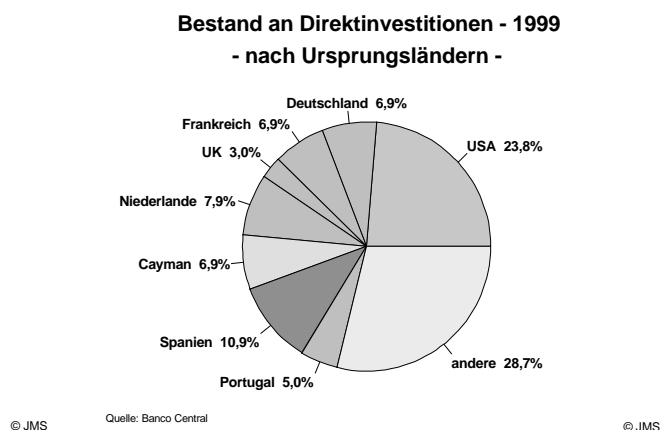


Abbildung 9



Während deutsche Unternehmen in der Phase der Importsubstitution eine starke Präsenz in Brasilien aufgebaut haben, ist die Phase der Marktöffnung und Privatisierung weitgehend an ihnen vorbeigelaufen. Einzelne Großprojekte (neue VW-Werke in den Staaten São Paulo und Rio de Janeiro, ein Audi-Werk im Staat Paraná) haben den Blick davon abgelenkt, daß Unternehmen aus anderen Ländern in der zweiten Hälfte der 90er Jahre ihre Position in Brasilien weit stärker ausgebaut haben. In der Privatisierungswelle der 90er Jahre sind deutsche Unternehmen als Erwerber praktisch nicht aufgetaucht. Im Ergebnis hat sich ihr Anteil am Bestand ausländischer Direktinvestitionen innerhalb von vier Jahren halbiert.

Die qualitativen Auswirkungen sowohl der Privatisierung als auch der gewachsenen Präsenz ausländischer Unternehmen sind in Brasilien Gegenstand kontroverser Diskussionen. Einzelne Effekte sind unübersehbar. Der graue Markt für Telefonanschlüsse, auf dem für eine Leitung vierstellige Summen gezahlt wurden, ist weitgehend verschwunden, und die Qualität des Telefonsystems hat sich spürbar verbessert. Dies ist nicht zuletzt auf die Aktivitäten der staatlichen Regulierungsbehörde ANATEL zurückzuführen, die mehrfach Telefonbetreiber mit saftigen Bußgeldern für schlechten Service belegt hat. Die in der ersten Phase privatisierten Stahlunternehmen sind heute deutlich wettbewerbsfähiger und haben ihren Service verbessert. An ihren Standorten hat sich die wirtschaftliche Lage – nach einer ersten Phase zunehmender Arbeitslosigkeit aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen – überwiegend deutlich verbessert. Dank der Privatisierung der Eisenbahn sieht man heute nicht mehr nur rostende Schienen, sondern auch fahrende Züge.

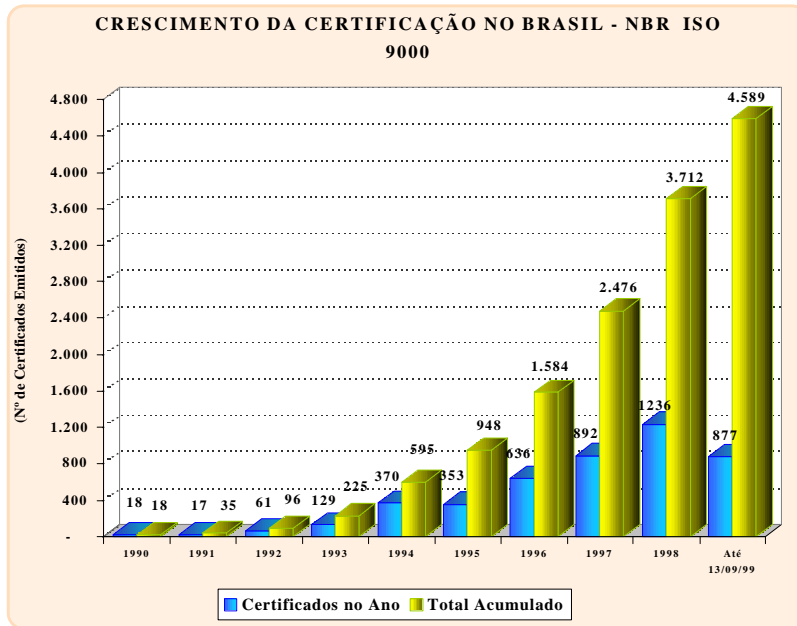
Besonders polemisch wird der Prozeß der Denationalisierung diskutiert. Der Aufbau von Industrien, die im nationalen Besitz waren, war in der Vergangenheit mehr als nur ein rationaler Vorgang zur Steigerung des Volkseinkommens. Er hatte einen hohen Symbolwert und war instrumental zur Überwindung gewisser Minderwertigkeitsgefühle; bis heute ist „coisa do primeiro mundo“ („wie in der Ersten Welt“) ein Ausdruck, der Qualität und einen hohen technologischen Entwicklungsstand umschreibt, und das Ziel, zu dieser Ersten Welt aufzuschließen, hatte eine starke Motivationskraft. Dementsprechend emotional waren manche Reaktionen, als Juwelen der Importsubstitution wie die Autoteilehersteller Metal Leve und COFAP, die seit langem eindrucksvolle technologische Lernprozesse durchlaufen hatten, von ausländischen Firmen aufgekauft wurden. Die Sorge, in Abhängigkeiten vom Ausland – in diesem Fall verkörpert durch transnationale Unternehmen – zurückzufallen, ist ausgeprägt.

4.2 Produktivitätsschub und Beschäftigungsabbau

Es wäre fraglos überzogen, Brasilien in der Phase der binnenorientierten Entwicklung als „Kapitalismus ohne Marktwirtschaft“ zu charakterisieren. Dennoch: Es gab ohne Frage kapitalistische Besitzverhältnisse, während man über die Präsenz von Marktstrukturen streiten konnte. Es existierten vielfältige Marktein- und -austrittsbarrieren, die dafür sorgten, daß viele Produktmärkte oligopolistisch organisiert waren und schlechte Unternehmensperformance nicht abgestraft wurde. Durch die hohe und steigende Inflation hatten Preise ihre Funktion als Informationsquelle eingebüßt, und preisbasierte Konkurrenz war zumindest auf dem Markt für Konsumgüter nicht möglich: Der Handel paßte in einem Rhythmus, der im Laufe der Zeit von mehreren Monaten bis auf eine Woche sank, die Preis an die Inflationsentwicklung an. Jeder Laden hatte seinen eigenen Rhythmus und Zeitpunkt. Damit konnte ein niedriger Preis ein günstiges Angebot signalisieren – oder eine unmittelbar bevorstehende Inflationsanpassung. In diesem Kontext konnten Unternehmen ihre Ineffizienzen ohne Probleme verbergen – Kostennachteile wurden durch Preisaufschläge, die leicht über der jeweils aktuellen Inflationsrate lagen, kompensiert.

Dieses System kam seit Beginn der 90er Jahre durch die graduelle Marktöffnung, durch die oligopolistische Märkte plötzlich Konkurrenz erfahren, und seit 1994 durch die Stabilisierung des Preisniveaus unter Druck. Plötzlich fanden sich Unternehmen in einem wettbewerblich strukturierten Umfeld wider, und es setzten hektisch Rationalisierungsbemühungen ein. Ein Indikator dafür ist die starke Zunahme von Unternehmen, die nach der Qualitätsnorm ISO 9000 zertifiziert sind.

Abbildung 10: Zahl der nach ISO 9000 zertifizierten Unternehmen

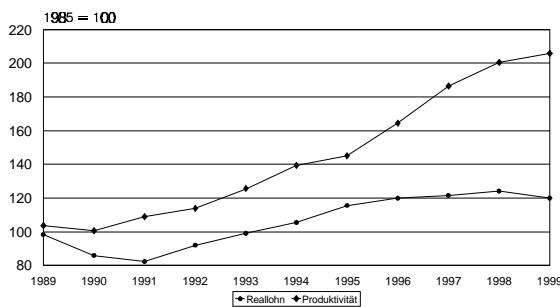


Quelle: Boletim Estatístico da Secretaria de Política Industrial, 3/1999

Der Rückstand gegenüber dem internationalen *best practice* war so groß, daß häufig durch die Einführung elementarer Managementprinzipien sowie den Abbau von Personalreserven Produktivitätssprünge erzielt werden konnten. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die starke Zunahme der Produktivität.

Abbildung 11

Entwicklung von Reallohn und Produktivität in der Industrie



Quelle: IPEA, Boletim de Política Industrial

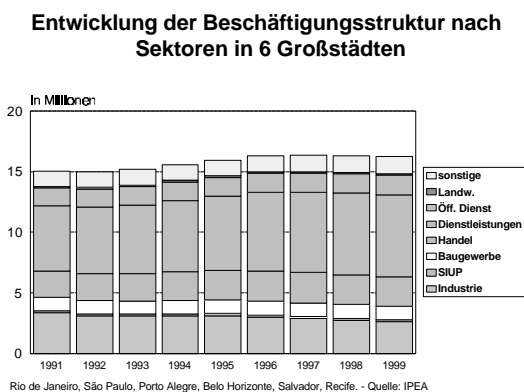
© JMS

Die Grafik belegt überdies, daß das Wachstum der Reallohne weit hinter dem der Produktivität zurückblieb, denn durch die massiven Rationalisierungsprozesse sank die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften. Bemerkenswert ist insbesondere der reale Lohnrückgang, der im vergangenen Jahr zu verzeichnen war. Der Befund sinkender Verhandlungsmacht wird untermauert durch die Streikstatistik.

tisch reduziert hat. Die Kehrseite dieser Entwicklung ist eine steigende Arbeitslosigkeit, die insbesondere dort zuschlägt, wo früher die industrielle Dynamik stattfand. Auch in anderen Ballungszentren hat die Arbeitslosigkeit zugenommen, und in Städten wie Salvador und Recife (im strukturschwachen Nordosten) liegt sie noch höher.

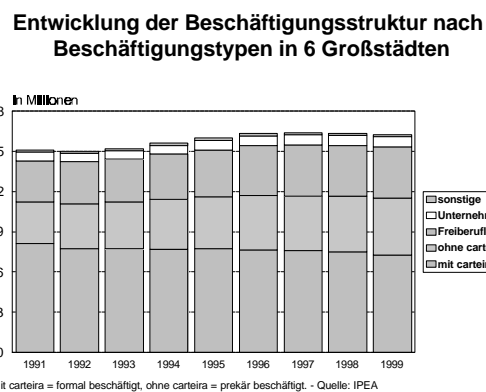
Indes ist steigende Arbeitslosigkeit nur eines der Elemente eines tiefgreifenden Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt. Auch jene Personen, die arbeiten, tun dies unter veränderten Bedingungen, wie die beiden folgenden Grafiken zeigen, die jeweils die Daten der sechs wichtigsten städtischen Ballungsräume zusammenfassen.

Abbildung 14



© JMS

Abbildung 15



© JMS

Zum einen fällt auf, daß sich das Verhältnis zwischen formalen Beschäftigungsverhältnissen, bei denen sämtliche Sozialversicherungsbeiträge abgeführt werden, und prekären Beschäftigungsverhältnissen zu Lasten der ersteren verschiebt. Zum anderen ist die Beschäftigung in der Industrie stark rückläufig, während sie im Dienstleistungssektor, insbesondere bei den produktionsorientierten Dienstleistungen, ansteigt. Dieser Befund ist verknüpft mit der Beobachtung, daß die Zahl der Freiberufler steigt. Die Rationalisierungsprozesse in der Industrie fanden nicht nur, und häufig nicht einmal in erster Linie, in Form von Reorganisation und Automatisierung statt, sondern insbesondere durch *outsourcing*. Selbst Unternehmen, die Wert auf ein hohes Maß an vertikaler Integration legen, haben damit begonnen, einfache Dienstleistungen (Kantine, Transport, Reinigung, Wachdienst) nach außen zu vergeben. Aber auch in Bereichen wie Instandhaltung und Fortbildung ist eine zunehmende Tendenz zum *outsourcing* zu beobachten – nicht selten dergestalt, daß Beschäftigte nachdrücklich ermutigt werden, sich in diesen Feldern selbständig zu machen und ihre Dienste dem ehemaligen Arbeitgeber anzubieten. Auf diese Weise lassen sich beachtliche Kosteneinsparungen erzielen, weil die Lohnnebenkosten in Brasilien hoch sind. Zwar sind die Werte von mehr als 100 %, die in Brasilien häufig genannt werden, unzutreffend (weil dabei Elemente wie das 13. Monatsgehalt eingerechnet werden), doch kommt man effektiv auf Lohnnebenkosten von mehr als 50 %, und dies schafft einen starken Anreiz zum Abbau bzw. zur Ausgliederung von Arbeitskräften.

Zwei weitere strukturelle Veränderungen müssen erwähnt werden, die einen guten Teil der in diesem Abschnitt genannten Daten relativieren. Zum einen findet ein Dezentralisierungsprozeß statt, durch den die großen urbanen Zentren – in denen die meisten der genannten Daten ermittelt wurden – relativ an Bedeutung verlieren; ich komme darauf im folgenden Abschnitt zurück. Zum anderen gibt es einen weiteren *bias*, der dadurch entsteht, daß Daten in mittleren und großen Unternehmen weit leichter zu ermitteln sind als in anderen Segmenten der Wirtschaft. Es gibt Hinweise darauf, daß in Brasilien ein Prozeß abläuft, der auch aus Deutschland bekannt ist: Beschäftigungsabbau in mittleren und großen Unternehmen bei gleichzeitiger Zunahme von Beschäftigung in Mikro- und Kleinunternehmen.

Eine der Konsequenzen der rückläufigen Beschäftigungsentwicklung sind sinkende Einnahmen der Rentenversicherung, die – bei gleichzeitig steigenden Ausgaben – zu einem hohen Defizit führen, das bislang aus dem Haushalt der Zentralregierung gedeckt wird und damit (neben dem Schuldendienst und der mangelnden Haushaltsdisziplin der Länder und Gemeinden) die zentrale Ursache der Finanzprobleme des brasilianischen Staats ist.

4.3 Regionale Dekonzentration

Die abnehmende Beschäftigung in den großen urbanen Zentren spiegelt freilich nicht nur Rationalisierungsprozesse wider, sondern auch einen Prozeß des regionalen Strukturwandels: Die ökonomischen Aktivitäten wachsen generell schneller außerhalb der Hauptstädte von Bundesstaaten als in den Hauptstädten, und die traditionellen Industrieregionen in den Ballungsräumen von São Paulo und Rio de Janeiro verlieren Anteile gegenüber anderen Regionen.

	1970	1975	1980	1985	1989	1993	1997
Großraum São Paulo	43,0	38,7	34,1	29,4	28,4	26,4	25,8
übriger Staat São Paulo ³	14,6	17,1	20,2	22,5	21,8	23,1	23,4
Minas Gerais	6,4	6,3	7,7	8,3	8,2	8,7	9,2
Rio Grande do Sul	6,3	7,6	7,7	7,9	7,8	8,7	8,2
Rio de Janeiro	15,6	13,5	10,2	9,5	10,3	9,3	7,8
Paraná	3,0	4,0	4,1	4,9	5,3	5,8	5,7
Santa Catarina	2,6	3,3	3,9	3,9	4,1	4,3	4,6
Bahia	1,5	2,0	3,1	3,8	3,7	3,8	3,7
Nordosten (ohne BA + PE)	2,2	2,1	2,5	2,9	2,6	2,7	2,8
Pernambuco	2,0	2,2	1,9	1,9	1,7	1,5	1,2
andere Regionen	2,6	3,3	4,5	5,1	6,1	5,6	7,6

Quelle: Pacheco (1999).

Dieser Prozeß gewann in den 90er Jahren zusätzliche Dynamik durch den *guerra fiscal*, den Subventionswettbewerb zwischen den Bundesstaaten zur Ansiedlung von Unternehmen. Sämtliche Grundstücks- und Erschließungskosten wurden übernommen, die Unternehmen erhielten mindestens zehn Jahre Steuerbefreiung, und in einzelnen Fällen beteiligten sich Landesregierungen sogar am Kapital. Zielgruppe waren insbesondere ausländische Unternehmen, besonders prominent jene der Kfz-Industrie (die gleichwohl insgesamt ein geringeres Volumen an

Kapitalzufluß aufwies als die Papier- und Zellulose-Industrie sowie einige der privatisierten Sektoren).¹ Aber auch manche große nationale Unternehmen nahmen diese Subventionen dankend entgegen, z.B. Schuh- und Bekleidungshersteller aus dem Süden, die Fabriken in den Niedriglohnregionen des Nordostens errichteten.

Die Kehrseite dieser Aktivitäten sind die Kosten, die die Landesregierungen sich aufgebürdet haben. Die jährlichen Steuerausfälle werden auf mindestens R\$ 9 Mrd. geschätzt, und damit werden die notorischen Haushaltsprobleme der Bundesstaaten weiter verschärft.

Ein alternative, auf eher längerfristig wirkende Dynamiken abstellende Betrachtung hat kürzlich das Wirtschaftsforschungsinstitut IPEA präsentiert.² Die Autoren dieser Studie analysieren Einkommensniveaus und demografische Entwicklung. Grundlage ist die Beobachtung, daß Brasilien erstens die demografische Transition hinter sich hat, die Kurve des Bevölkerungswachstums sich also abflacht, und zweitens die Mobilität der Bevölkerung hoch ist und Menschen insbesondere dort hinwandern, wo Einkommensmöglichkeiten erwartet werden. Die Ergebnisse dieser Analyse sind im Annex zusammengestellt. Überraschender Befund ist eine geringe Dynamik in vielen Subregionen des Südens und Südostens, der eine beachtliche Dynamik in einigen Subregionen des Nordostens, Nordens und Zentralwestens gegenübersteht.

4.4 Andauernder Verlust von Weltmarktanteilen

Der brasilianische Außenhandel ist für Überraschungen jeder Art gut:

- Betrachtet man die Rangliste der Hauptexportgüter, so tauchen relativ bald Flugzeuge auf – weit vor solchen Gütern, die man bei einem Land wie Brasilien eher erwarten würde, z.B. Möbel.
- Nach der drastischen Abwertung im vergangenen Jahr mußte man einen Rückgang der Importe und eine Ausweitung der Exporte erwarten. Das erste traf ein, das zweite nicht – auch die Exporte gingen zurück.

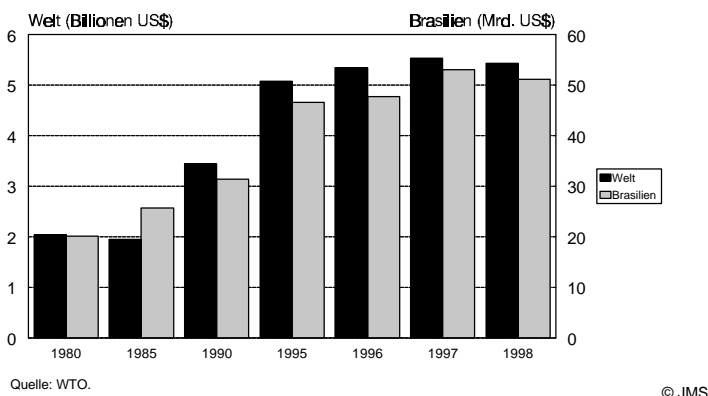
Tatsächlich überwiegen bei der Analyse des brasilianischen Außenhandels freilich die unangenehmen Überraschungen. In der ersten Hälfte der 80er Jahre wuchsen die brasilianischen Exporte schneller als der Welthandel, und das Land hatte zeitweilig den größten Handelsbilanzüberschuß der Welt. Seither hat sich die Lage jedoch wenig vorteilhaft entwickelt. Die Exportquote, die 1984 auf 14 % geschnellt war, pendelte sich wieder auf ihr historisches Niveau um 7 % herum ein, und die brasilianischen Exporte wuchsen langsamer als der Welthandel.

1 Pacheco (1999), S. 32.

2 Galvão und Vasconcelos (1999).

Abbildung 16

Entwicklung von Welthandel und
brasilianischen Exporten



Tatsächlich war das Exportwachstum zu Beginn der 80er Jahre nur eingeschränkt eine gute Nachricht. Es spiegelte den dynamischen Industrialisierungsprozeß wider, der zu einer starken Diversifizierung der Export führte – weg von Kaffee und Zucker, hin zu Autos und Maschinen (und zeitweise auch Panzern). Es reflektierte überdies einen erfolgreichen Modernisierungsprozeß in Teilen der Landwirtschaft – die Ausfuhr von Soja und Orangensaftkonzentrat wuchs kräftig. Dahinter stand aber nur partiell eine fundamentale Wettbewerbsfähigkeit. Die Exporte waren nicht zuletzt der Not geschuldet – es war Schuldenkrise, und weil das Land zeitweise im Ausland nicht kreditwürdig war, mußten auf andere Weise Devisen herangeschafft werden. Zu diesem Behufe wurden Exporte massiv subventioniert; in einzelnen Jahren beliefen sich die Exportanreize auf zwei Drittel des Exportvolumens. Zugleich wurden die Importe extrem heruntergefahren. In Kombination mit einer sehr repressiven Politik gegenüber Technologieimporten führte dies zu einer Verlangsamung des technologischen Modernisierungsprozesses. Schon seit der Mitte der 80er Jahre verringerte sich die Exportdynamik, und als in den 90er Jahren ein stark überbewerteter Wechselkurs hinzukam, fiel Brasilien auf dem Weltmarkt vollends zurück – während der Welthandel zwischen 1985 und 1995 um 150 % wuchs, stiegen die brasilianischen Exporte nur um 80 %. In den Folgejahren waren moderate Zuwächse der Exporte in ersten Linie dem intensivierten Austausch innerhalb des Mercosur geschuldet. Die Exporte in den Rest der Welt veränderten sich wenig – was im Grunde überraschend ist, denn eigentlich hätten sie aufgrund der Überbewertung des Real zurückgehen müssen.³

Diese Überraschung führt uns zu einer paradoxen Beobachtung: Die spezifische Struktur der brasilianischen Exporte hilft verstehen, daß reale Aufwertungen nicht unmittelbar zu rückläufigen Exporten führen. Zugleich ist diese Struktur Ursache zur Skepsis, was ein mögliches künftiges Exportwachstum anbelangt, denn die brasilianischen Exporte konzentrieren sich auf

3 Vgl. Cavalcanti und Ribeiro (1998).

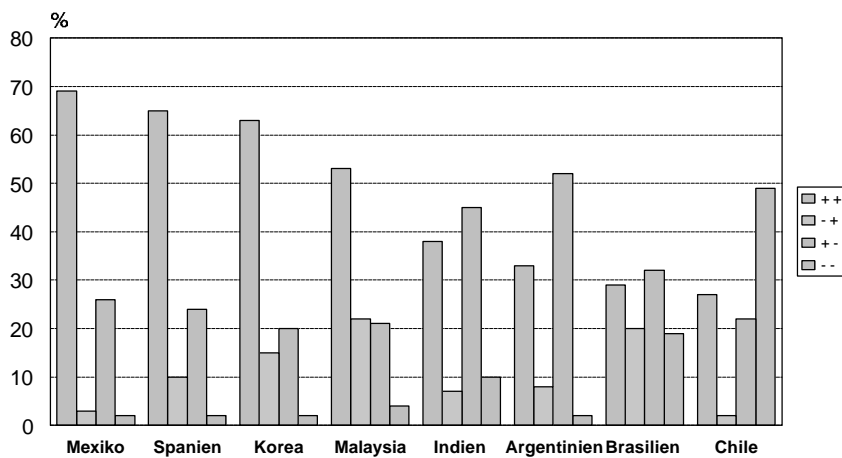
Produktgruppen, die nicht dynamisch sind. Ein brasilianisches Forschungsinstitut, das nationalen Unternehmen nahesteht, präsentiert jüngst eine Analyse, in der die Exporte in vier Produktgruppen eingeteilt werden:

	Produktgruppe mit wachsendem Anteil am Welthandel	Produktgruppe mit schrumpfendem Anteil am Welthandel
Exportprodukte eines Landes mit wachsendem Weltmarktanteil	+ +	+ -
Exportprodukte eines Landes mit schrumpfendem Weltmarktanteil	- +	- -

Eine starke Präsenz der oberen Zeile signalisiert eine hohe internationale Wettbewerbsfähigkeit. In der besten aller Welten lebt eine Volkswirtschaft, in deren Exportportfolio Produkte, die im linken oberen Feld angesiedelt sind, einen hohen Anteil haben. Vergleicht man nun Brasilien mit anderen Ländern, so ergeben sich frappierende Unterschiede:

Abbildung 17

Exportperformance verschiedener Länder im Zeitraum 1996-1998



Quelle: IEDI (2000).

© JMS

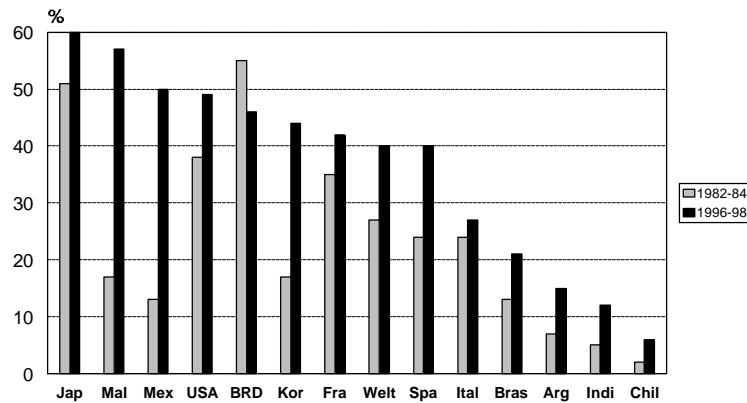
Brasilien hat relativ wenige „winner“-Industrien, die in wachsenden Segmenten des Weltmarkts operieren und dort ihren Marktanteil ausdehnen. Es dominieren die „loser“-Industrien, die ihren Weltmarktanteil auf wachsenden Märkten nicht halten können oder auf Märkten operieren, die sich unterdurchschnittlich entwickeln. 1998 gehörten die fünf führenden Exporte in diese Gruppe, wie die nachfolgende Tabelle verdeutlicht:

Tabelle 6: Performance der 20 wichtigsten Exportprodukte							
<i>Produkt</i>	<i>Export 1998</i>	<i>Welt- markt- anteil 1982- 84</i>	<i>Welt- markt- anteil 1996- 98</i>	<i>Ex- portant eil 1982- 84</i>	<i>Ex- portant eil 1996- 98</i>	<i>Wachst um 1996- 98 / 1982- 84</i>	<i>Bewer- tung</i>
Roheisen	2.930.839	28,08	39,98	8,11	5,79	3,3	+ -
Kaffee	2.624.285	21,87	21,00	9,92	5,18	1,0	- -
Tierfutter (außer Getreide)	2.524.169	18,16	11,38	8,39	4,99	2,0	- -
Ölsaaten	1.883.061	3,41	13,46	1,32	3,72	13,9	+ -
Zucker	1.784.993	5,10	15,28	2,48	3,53	8,5	+ -
Kraftfahrzeugteile	1.709.893	0,79	1,37	1,20	3,38	13,9	++
Schuhe	1.543.888	8,15	4,20	3,47	3,05	4,8	- +
Rohstahl	1.323.130	1,59	13,15	0,42	2,61	20,6	+ -
Fruchtsaft	1.272.254	k.A.	22,18	k.A.	2,51	k.A.	k.A.
Aluminium	1.237.379	1,35	3,15	0,74	2,44	15,3	++
Personenkraftwagen	1.233.724	0,61	0,48	1,76	2,44	8,3	- +
Verbrennungsmotoren	1.103.119	1,61	1,90	1,13	2,18	10,9	++
Gefrorenes Fleisch (ohne Rindfleisch)	1.028.324	0,47	4,49	0,02	2,03	48,7	++
Zellstoff	1.024.368	4,02	6,05	1,49	2,02	8,2	+ -
Tabak	1.019.893	12,09	18,06	2,10	2,01	5,5	+ -
Eisenbarren	880.588	11,35	12,11	1,78	1,74	5,6	+ -
Luftfahrzeuge	854.817	0,34	0,93	0,38	1,69	17,7	++
Lastkraftwagen	826.167	1,09	1,62	0,98	1,63	9,7	+ -
Eisen- und Stahlbrammen	761.735	4,09	2,84	1,35	1,50	6,7	- +
pflanzliche Öle	726.031	k.A.	6,31	k.A.	1,43	k.A.	k.A.
Quelle: IEDI (2000).							

Untermuert wird der Befund der Dominanz wenig dynamischer Exporte, wenn man den Anteil technologieintensiver, besonders schnell wachsender Produktgruppen betrachtet:

Abbildung 18

Anteil technologieintensiver Produktgruppen am Gesamtexport



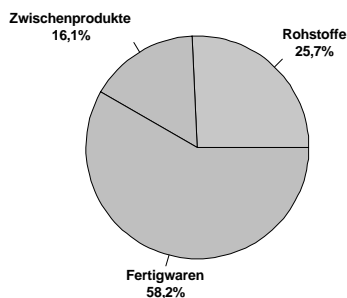
Quelle: IEDI (2000).

© JMS

Ein oberflächlicher Blick auf die brasilianischen Exporte führt zu einer Fehleinschätzung: Betrachtet man die Anteil von Rohstoffen und ressourcennahen Produkten, Zwischenprodukten und industriellen Fertigwaren, so scheint Brasilien sich vom Status der Rohstoffökonomie verabschiedet zu haben.

Abbildung 19

Struktur der Exporte nach Verarbeitungsstufen



Quelle: SECEX.

© JMS

Tatsächlich haben aber, wie die vorstehende Tabelle zeigt, Rohstoffe und rohstoffnahe Produkte nach wie vor eine zentrale Bedeutung für die brasilianische Exportwirtschaft. Bei einigen dieser Produkte, z.B. Eisenerz oder Soja, sind die Kostenvorteile so groß, daß eine überbewertete Währung die Exporte kaum beeinträchtigt. Auf der anderen Seite verbirgt sich hinter dem Aggregat „Fertigwaren“ eine Fülle unterschiedlicher Produkte, wobei von den meisten nur relativ geringe Quantitäten exportiert werden. Eines der schlagendsten Beispiele ist der Vergleich von Flugzeugen und Möbeln. Die brasilianischen Flugzeugexporte entfallen im

wesentlichen auf ein Unternehmen, nämlich Embraer, das seinen 50-sitzigen Jet in alle Welt verkauft. Die Exporte liegen mittlerweile bei mehr als US\$ 1 Mrd. pro Jahr, das Unternehmen führt die Rangliste der Exporteure an und hat einen Anteil am Weltmarkt für Luftfahrzeuge von 1 %. Bei Möbeln hingegen kommt Brasilien auf ein Exportvolumen von rd. US\$ 350 Mio. und einen Weltmarktanteil von 0,75 % – überraschend wenig bei einem Produkt, wo man in Brasilien Standortvorteile vermuten würde. Der Grund für dieses Ungleichgewicht liegt auf der Hand: Embraer war seit jeher ein Augapfel staatlicher Industriepolitik (und, nicht zu vergessen, militärischer Autarkiebestrebungen) und wird auch nach der Privatisierung weiterhin von der Regierung gefördert, während die Industriepolitiker die Möbelindustrie langweilig fanden bzw. für eine „reife“, wenig dynamische Industrie hielten. Taiwans Möbellexporte lagen übrigens in den 80er Jahren bei dem zehnfachen dessen, was Brasilien heute erreicht.

Es wäre nun allerdings grundfalsch, zur Schlußfolgerung zu gelangen, daß in der brasilianischen Industrie große Exportpotentiale schlummern, die nur auf die Abwertung gewartet haben und jetzt mobilisiert werden. 31 % der brasilianischen Exporte entfallen auf die 30 führenden Exportunternehmen (vgl. Annex), und die 250 führenden Exporteure kommen auf 68 % (das letzte Unternehmen in der Liste, John Deere, kommt auf Exporte von US\$ 33 Mio. und einen Anteil von 0,7 %). Der Grund für diesen hohen Konzentrationsgrad liegt insbesondere in der Tatsache begründet, daß die brasilianische Regierung eine ausgeprägte Kompetenz bei der Schaffung von tarifären und nichttarifären Exporthemmnissen entwickelt hat:

- Brasilianische Exporte werden mit verschiedenen Steuern und Abgaben belegt, die ihre kostenseitige Wettbewerbsfähigkeit reduzieren.
- Die brasilianische Infrastruktur, insbesondere das Transportwesen und die Häfen, ist ineffizient und schafft zusätzliche Kostennachteile.
- Die staatliche Bürokratie, insbesondere die Zollbehörden, ist umständlich, langsam und überaus komplex.

Auf der anderen Seite sind die Exportfördermaßnahmen überschaubar. Es gibt ein Programm zur Exportfinanzierung, das in den letzten Jahren ein Volumen von rd. US\$ 2 Mrd. hatte. Davon ging allerdings ein großer Teil an Embraer. Insgesamt spricht wenig dafür, daß die staatlichen Förderaktivitäten die staatlichen Hinderaktivitäten zu kompensieren in der Lage sind. Export ist in Brasilien ein Geschäft, das mit hohen Transaktionskosten und klaren Skalenvorteilen verbunden ist; entsprechend hoch sind die Zutrittsbarrieren für kleine und mittlere Unternehmen. Mithin ist auch bei einem günstigeren Wechselkurs bestenfalls mit moderaten Wachstum der brasilianischen Exporte zu rechnen, keinesfalls jedoch mit der Verdopplung, die die brasilianische Regierung seit einigen Jahren anstrebt.

4.5 Perspektiven der realen Wirtschaft

Die Ausgangsthese dieses Abschnitts lautete: Die realwirtschaftlichen Entwicklungen haben wichtige Auswirkungen auf die makroökonomischen Stabilisierungsversuche, und diese Auswirkungen sind eher negativer Natur. Man kann überdies, wie es manche brasilianische Beobachter tun, eine weitergehende These formulieren, nämlich: Das Verhältnis zwischen Makro- und Mikroökonomie, zwischen Wirtschaftspolitikern in Brasília und den Unternehmen, ist durch gegenseitige Abneigung gekennzeichnet. In jedem Fall ist unbestreitbar, daß die Wirtschaftspolitik das Leben der Unternehmen erschwert und umgekehrt die Entwicklung der realen Wirtschaft das Leben der Wirtschaftspolitiker härter macht:

- Privatisierung und Denationalisierung erhöhen zwar die Faktorproduktivität in der Volkswirtschaft, aber sie belasten auch die Leistungsbilanz – sowohl die ausländischen Erwerber privatisierter Unternehmen als auch Unternehmen, die direkt investieren, haben eine starke Tendenz zum Aufbau konzerninterner Lieferbeziehungen, die in der Regel auf der Unternehmensebene zu einer negativen Handelsbilanz führen.
- Der Produktivitätsschub führt zwar zu einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit, aber auch zu einer Veränderung in der Beschäftigungsstruktur, mit einer Abnahme von Normalarbeitsverhältnissen und den entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Sozialkassen, insbesondere die Rentenversicherung.
- Die regionale Dekonzentration führt zu einer deutlichen Steigerung der Lebensqualität in Regionen, die vor nicht langer Zeit Peripherie waren. In den traditionellen Metropolen hingegen schafft sie gravierende Probleme – Arbeitslosigkeit, hartnäckige Armut, Kriminalität. Zugleich schafft sie paradoxerweise hier wie dort Haushaltsprobleme – den Metropolen brechen die Steuereinnahmen weg, und nicht weniger der neuen Zentren der Wirtschaftsdynamik erkaufen sich diese Dynamik mit Steuerverzicht. Darüber hinaus sind es häufig gerade diese Munizipien, die ihr Potential überschätzen und sich hoffnungslos überschulden.
- Der Verlust von Weltmarktanteilen steht als Indikator für einen Strukturwandel, mit dem das Land nach zwei Dekaden, während derer es kaum eine wirkungsvolle Industrie-, geschweige denn Standortpolitik gab, auf seine statischen komparativen Vorteile zurückzufallen droht.

5 Perspektiven

Blickt man zurück auf die 90er Jahre, so kann keine Rede davon sein, daß es eine komplett verlorene Dekade war. Es haben wichtige Anpassungsprozesse stattgefunden, und das Land ist heute einem tragfähigen Modell der wirtschaftlichen Entwicklung näher als vor zehn Jahren. Aber man kann eine recht flache Lernkurve beobachten – bei der Diagnose der Krise des

alten Modells genauso wie beim Management des neuen Modells. Womöglich schließt sich derzeit ein Kreis: In den 80er Jahren dauerte es lange, bis sich unter nationalen Akteuren die Einsicht durchsetzte, daß die Kausalkette *wirtschaftliche Krise verursacht durch Schuldenkrise verursacht durch Verschwörung der Industrieländer* keine angemessene Beschreibung der Realität war. Heute ist in Brasilien ein Diskurs modern, der viele Probleme des Landes der Globalisierung zuschreibt. Aber die meisten wichtigen wirtschaftlichen Probleme sind hausgemacht.

Was Brasilien eigentlich bräuchte, während einige Jahre mit wirtschaftlichen Wachstumsraten chinesischen Ausmaßes. Dafür sind die Voraussetzungen jedoch ungünstig, und die Gründe dafür liegen in erster Linie im politischen Raum. Die Regierung Cardoso versucht seit ihrer ersten Amtsperiode, eine Reihe von wichtigen Reformprojekten durchzusetzen, kommt damit jedoch nur sehr langsam voran:

- Eine dringend erforderliche Steuerreform wird im Parlament diskutiert, aber man ist noch weit entfernt von einer kompromißfähigen Vorlage. Das bisherige Steuersystem verletzt jedes der drei Grundkriterien für ein gutes System: es ist nicht transparent, sondern superkomplex; es ist nicht fair, sondern belastet wenige Gruppen, insbesondere einen Teil des produktiven Sektors sowie die arbeitende Mittelklasse; es ist nicht progressiv, sondern folgt dem üblichen lateinamerikanischen Muster – die Reichen zahlen keine Steuern. Dieses Steuersystem stimuliert Informalität und untergräbt damit die finanzielle Viabilität des Staates.
- Eine Reform der Rentenversicherung wird in kleinen Schritten durchgesetzt. In den letzten Jahren ist das Defizit der Rentenversicherung auf rd. R\$ 50 Mrd. angewachsen, und dies mit einer beängstigenden Wachstumsdynamik. Dieses Defizit muß von der Zentralregierung gedeckt werden; auch dies schafft gravierende Finanzprobleme.
- Eine politische Reform zielt darauf, die bisher vorherrschenden klientelistischen und patrimonialistischen Strukturen aufzubrechen. Einzelne Elemente konnten durchgesetzt werden, insbesondere eine Begrenzung des Anteils der Personal- an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften; die Anstellung zahlloser Verwandter und Bekannter war in der Vergangenheit eine der Ursachen für chronische Defizite von Bundesstaaten und Kommunen. Andere Elemente, insbesondere jene, die auf eine Modernisierung der Parteien zielen, stoßen auf entschiedenen Widerstand.

Diese Probleme kumulieren zu einem großen Risikofaktor: dem laufenden Staatsdefizit und der wachsenden Staatsverschuldung, insbesondere im Inland (deren Schuldendienst, wie erwähnt, überwiegend ebenfalls kreditfinanziert wird). Inkrementalistische Lösungen – die Erhöhung einzelner Steuern, zusätzliche Beiträge zur Rentenversicherung – bremsen die wirtschaftliche Dynamik. Natürlich könnte man stattdessen theoretisch auf ein kräftiges Wirtschaftswachstum setzen. Dies müßte – angesichts der genannten Exporthemmnisse – von der Binnenwirtschaft getragen werden. Dem stehen jedoch zwei Elemente im Wege:

- Inflationsangst: Die Erinnerung an die Hoch- bzw. Hyperinflation ist noch frisch, und Finanzministerium und Zentralbank sind entschlossen, die Inflation niedrig zu halten. Anfang dieses Jahres gab es starke Hinweise darauf, daß die Wirtschaft – nach einer im Grunde moderaten Erholung – bereits an Kapazitätsgrenzen stieß. Unter den Bedingungen von Inflationsangst ist unwahrscheinlich, daß die Regierung eine expansive Wirtschaftspolitik verfolgen wird.
- Zahlungsbilanzrisiken: Defizite in der Leistungsbilanz waren in den letzten 150 Jahren neben der Inflation der andere wichtige Risikofaktor in lateinamerikanischen Volkswirtschaften, und deshalb wird die Entwicklung der Leistungsbilanz stets genau beobachtet – auch und gerade von ausländischen Anlegern. Derzeit erscheint das Defizit in Brasilien mit etwa US\$ 25 Mrd. unkritisch. Eine starke binnenwirtschaftliche Belebung könnte jedoch rasch zu einem größeren Defizit führen – brasilianische Unternehmen würden weniger exportieren, und es würden mehr Vorprodukte sowie Konsum- und Investitionsgüter importiert. Auch dieses Risiko wird die Regierung eher vermeiden.

Was bleibt, ist eine ernüchternde Perspektive: Brasiliens Wirtschaft wird vorerst moderat wachsen, solange Krisen ausbleiben; wie lange Krisen ausbleiben, läßt sich nicht prognostizieren. Es spricht einiges dafür, daß die nächste Krise intern ausgelöst wird, etwa durch ein wieder wachsendes Staatsdefizit, stark steigende Staatsverschuldung, Zinserhöhungen zur Attraktion ausländischer Anleger – und als paradoxes Ergebnis einen Vertrauensverlust im Ausland, der direkt in eine Zahlungsbilanzkrise führt.

Quellen

Banco Central: <http://www.bc.gov.br>

Bevilaqua, Afonso S., & Garcia, Márcio G. P. (1999): Debt Management in Brazil: Evaluation of the Real Plan and Challenges Ahead. Rio de Janeiro: PUC.

Cavalcanti, Marco Antônio F. H., & Ribeiro, Fernando José (1998): As exportações brasileiras no período 1977/96: desempenho e determinantes. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para discussão No. 545).

DIESE: <http://www.diese.org.br>

Galvão, Antonio Carlos F., & Vasconcelos, Ronaldo R. (1999): Política Regional à Escala Sub-Regional: uma Tipologia Territorial como Base para um Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Regional. Brasília: IPEA (Texto para discussão No. 665).

IBGE: <http://www.ibge.gov.br>

IEDI, (2000): A pauta de exportações brasileiras e os objetivos da política de exportação. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial.

IPEA: <http://www.ipea.gov.br>

Júnior, José Luiz Rossi, & Ferreira, Pedro Cavalcanti (1999): Evolução da produtividade industrial brasileira e abertura comercial. Rio de Janeiro: IPEA (Têxto para discussão No. 651).

Pacheco, Carlos Américo (1999): Novos Padrões de Localização Industrial? Tendências Recentes dos Indicadores da Produção e do Investimento Industrial. Brasília: IPEA (Texto para discussão No. 633).

SECEX: <http://www.mdic.gov.br/secex/scxindex.htm>

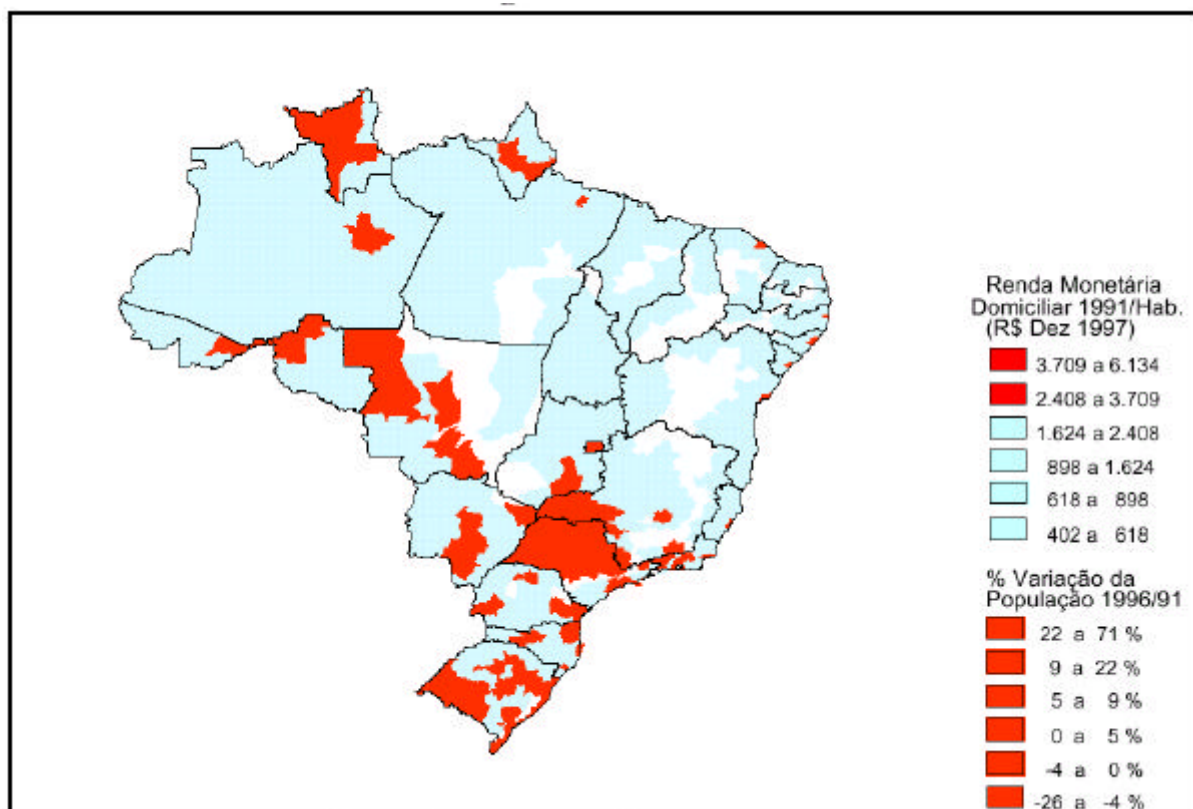
Annex

I. Führende Exportunternehmen

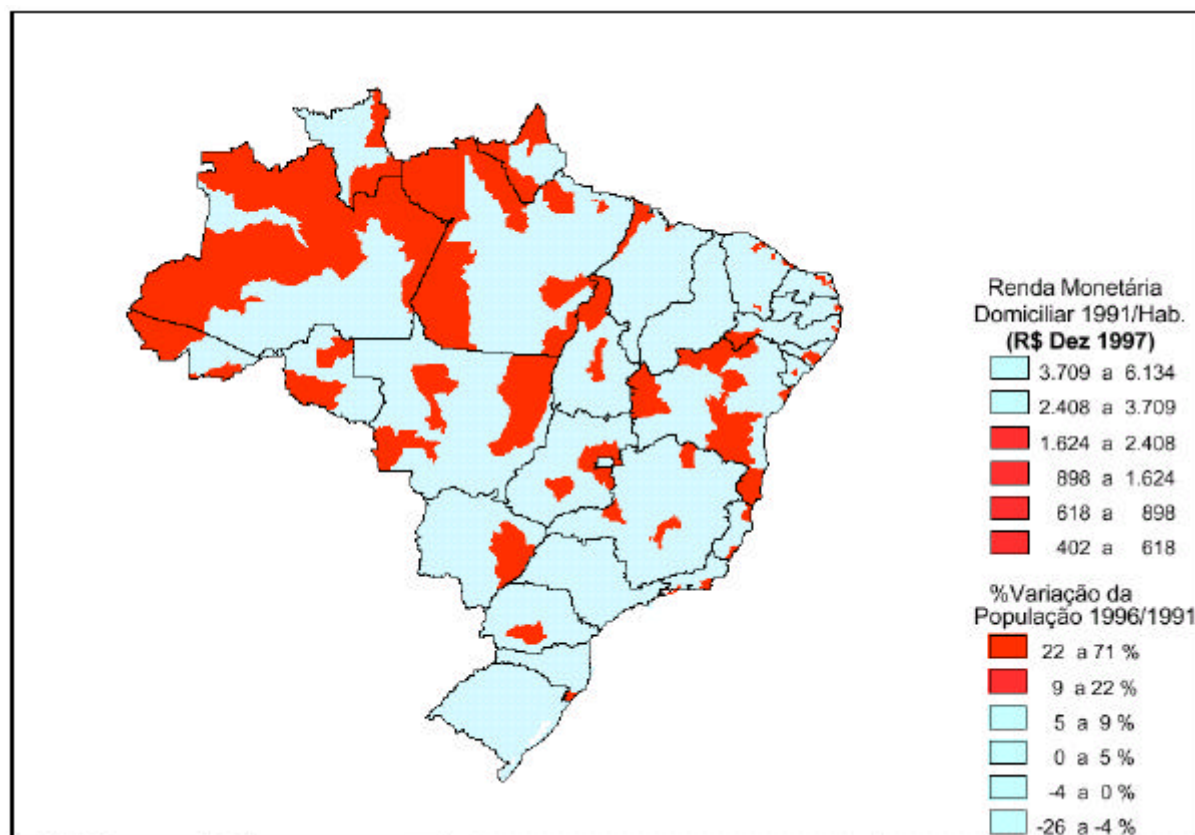
	<i>Unternehmen</i>	<i>Branche</i>	<i>Export (1999)</i>
1	EMBRAER EMPRESA BRASILEIRA DE AERONAUTICA S A	Flugzeuge	1.691.524.603
2	COMPANHIA VALE DO RIO DOCE	Metalle	1.542.063.722
3	CEVAL ALIMENTOS SA	Soja	925.635.738
4	FIAT AUTOMOVEIS SA	Kfz	813.386.032
5	COMPANHIA SIDERURGICA DE TUBARAO	Stahl	753.852.626
6	PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS	Mineralölprodukte	739.752.142
7	FORD BRASIL LTDA	Kfz	603.868.592
8	VOLKSWAGEN DO BRASIL LTDA	Kfz	527.424.855
9	ARACRUZ CELULOSE SA	Zellstoff	488.260.907
10	GENERAL MOTORS DO BRASIL LTDA	Kfz	456.189.839
11	ALBRAS ALUMINIO BRASILEIRO S/A	Aluminium	426.800.533
12	COOPERATIVA DE PROD.DE CANA,ACUCAR E ALCOOL DO ES	Zucker	425.015.519
13	COMPANHIA SIDERURGICA NACIONAL	Stahl	375.572.286
14	SUCOCITRICO CUTRALE LTDA	Fruchtsaftkonzentrat	361.063.903
15	A D M EXPORTADORA E IMPORTADORA S/A	Handel	353.238.735
16	MINERACOES BRASILEIRAS REUNIDAS S A MBR	Bergbau	349.717.701
17	COTIA TRADING S/A	Handel	340.982.090
18	SADIA S.A	Fleisch- und Wurstwaren	328.147.514
19	SAMARCO MINERACAO S/A	Bergbau	327.097.209
20	ACESITA S.A	Stahl	319.457.651
21	CARGILL AGRICOLA S A	Landwirtschaft	292.549.916
22	COMERCIO E INDUSTRIAS BRASILEIRAS COINBRA S/A	Handel	290.956.995
23	CITROSUCO PAULISTA S/A	Fruchtsaftkonzentrat	286.130.248
24	PERDIGAO AGROINDUSTRIAL S/A	Fleisch- und Wurstwaren	285.072.662
25	ROBERT BOSCH LIMITADA	Elektrik	280.299.386
26	FERTECO MINERACAO S A	Bergbau	278.126.981
27	CELULOSE NIPO BRASILEIRA S A CENIBRA	Zellstoff	272.834.267
28	ALCOA ALUMINIO S/A	Aluminium	267.429.062
29	EMPRESA BRASILEIRA DE COMPRESSORES S A EMBRACO	Kühlschrankkompressoren	266.731.133
30	UNIVERSAL LEAF TABACOS LTDA	Tabak	265.018.687

II. Subregionen – Aufteilung nach Einkommen und Bevölkerungsdynamik

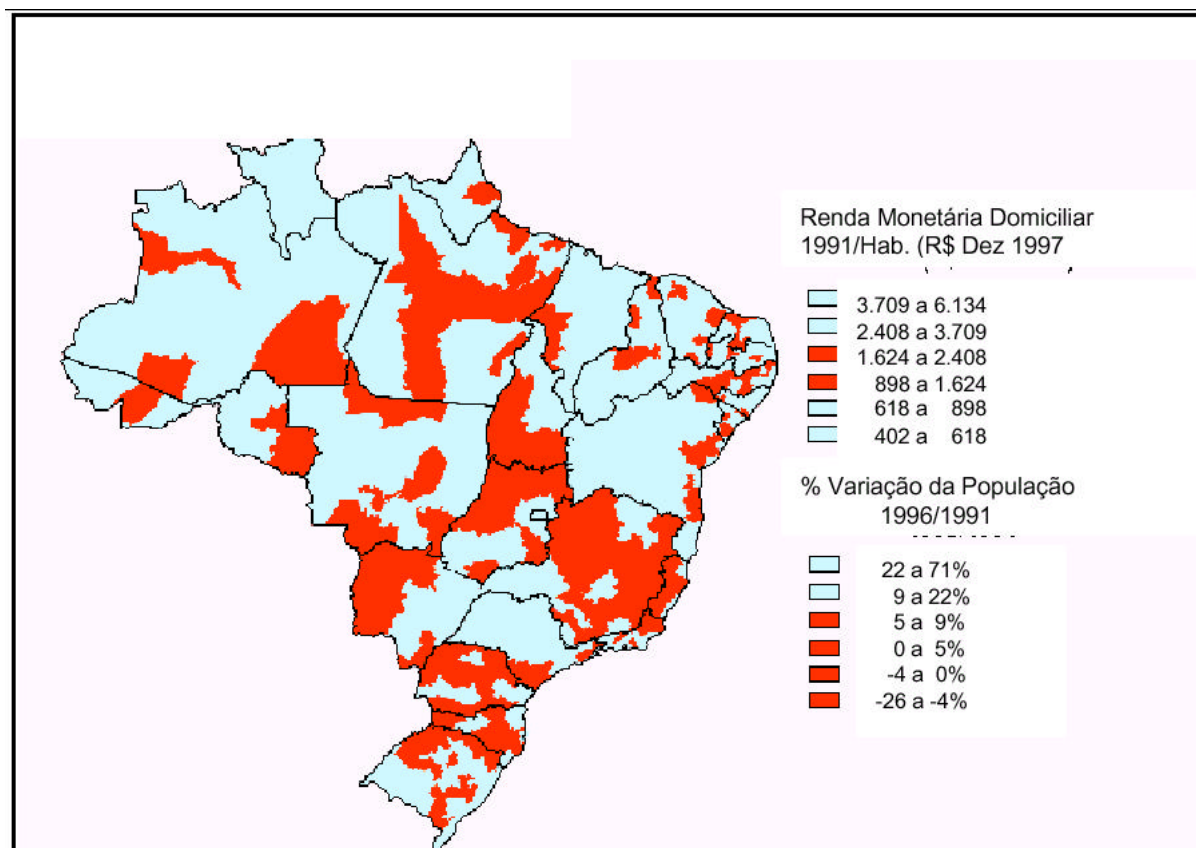
1. Subregionen mit hohem Einkommen und überwiegend hoher Bevölkerungsdynamik



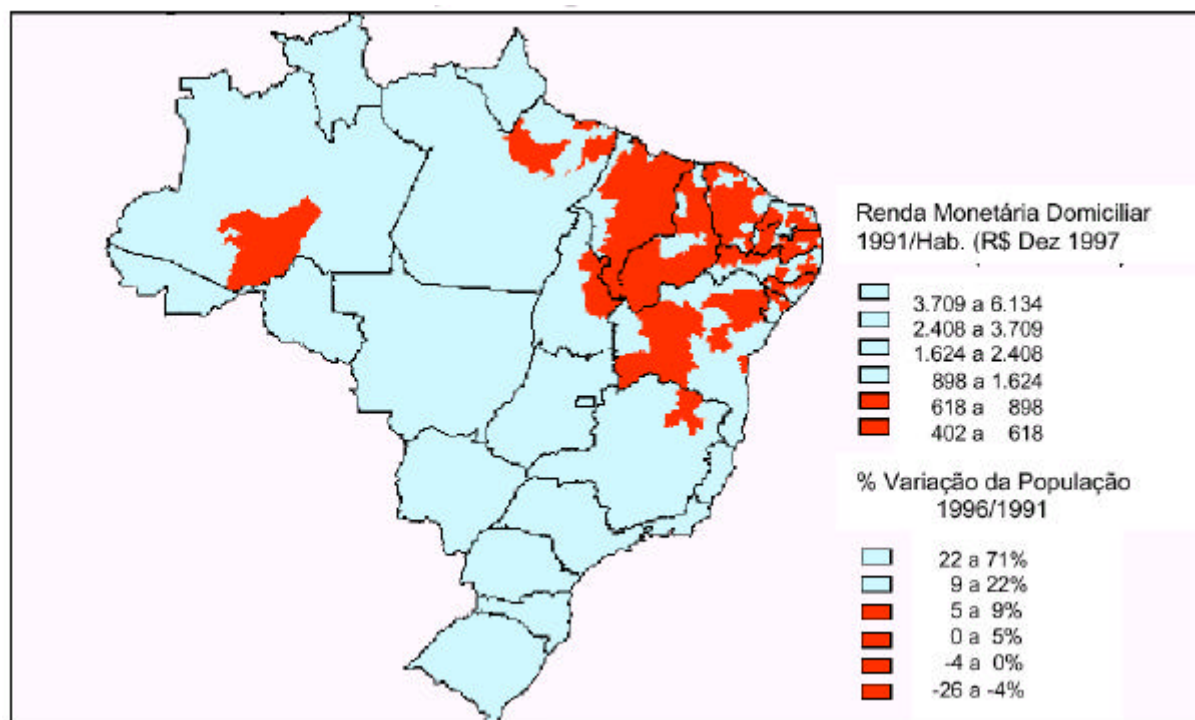
2. Subregionen mit mittlerem oder niedrigem Einkommen und hoher Bevölkerungsdynamik



3. Subregionen mit mittlerem Einkommen und stagnierender Bevölkerungsdynamik



4. Traditionell strukturschwache Subregionen



Júnior & Cavalcanti (1999)

BC

Ipea

Diesse

IBGE

WTO

MICT

SECEX