

INEF Report

Institut für Entwicklung und Frieden
an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

Neoliberalismus? Brasilien: Die politische Ökonomie einer zähen Strukturanpassung

Jörg Meyer-Stamer

Report 49 / 2000

Inhalt

1	Einführung	3
2	Von der Hyperinflation zum Niedrigwachstum: Die Evolution der brasilianischen Wirtschaftspolitik in den 90er Jahren	4
2.1	Die makroökonomischen Schocks der 90er Jahre	5
2.2	Von der binnenwirtschaftlichen Stabilisierung zur außenwirtschaftlichen Verwundbarkeit	7
2.3	Stabilisierungsversuche nach der Rußlandkrise	8
2.4	Kurz- und mittelfristige wirtschaftspolitische Handlungserfordernisse	10
2.4.1	Steuerreform	11
2.4.2	Rentenversicherung	12
2.4.3	Fiskalische Verantwortung	13
2.5	Strukturprobleme der Außenwirtschaft	19
2.6	Resümee: Fragile Stabilität und fortbestehende Wachstumsblockaden	22
3	Strukturwandel in der Wirtschaft	24
3.1	Entstaatlichung und Denationalisierung	25
3.2	Produktivitätsschub und Beschäftigungsabbau	29
3.3	Regionale Dekonzentration	32
3.4	Andauernder Verlust von Weltmarktanteilen	32
3.5	Perspektiven der realen Wirtschaft	36
4	Staatliches Handeln und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit	36
4.1	Regime Automotivo und Guerra Fiscal, oder wie man ein Eigentor schießt	38
4.2	Schaffung von Wettbewerbsnachteilen	40
4.2.1	Custo Brasil	40
4.2.2	Andere staatlich verursachte Hindernisse für Unternehmen	43
4.3	Zum Verhältnis zwischen Staat und Unternehmen	43
4.4	Warum sollten sich die Kommunalpolitiker um Wirtschaftsentwicklung kümmern?	45
4.5	Die Schaffung von Standortvorteilen: Mögliche Aufgabenteilung zwischen der Zentral- und der regionalen Regierung und den Kommunen	46
4.5.1	Lokale Maßnahmen zur Schaffung von Standortvorteilen	46
4.5.2	Schaffung von Wettbewerbsvorteilen auf regionaler Ebene	49
4.5.3	Nationale Maßnahmen zur Förderung industrieller Wettbewerbsfähigkeit	50
5	Schlußfolgerung	51

Tabellen

Tabelle 1:	Das Stabilisierungsprogramm im Oktober 1998	9
Tabelle 2:	Zieldaten der Staatsverschuldung	9
Tabelle 3:	Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung	9
Tabelle 4:	Privatisierung: Überblick nach Jahren (ohne Telekommunikation)	27
Tabelle 5:	Privatisierung: Überblick nach Sektoren (ohne Telekommunikation)	27
Tabelle 6:	Privatisierung der Telekommunikation	27
Tabelle 7:	Gesamteinnahmen durch Privatisierung und verwandte Aktivitäten	28
Tabelle 8:	Regionale Verteilung der industriellen Wertschöpfung (%)	31
Tabelle 9:	Performance der 20 wichtigsten Exportprodukte	34
Tabelle 10:	Lohnnebenkosten	42
Tabelle 11:	Elemente der Wettbewerbsfähigkeit – Analyse und Aggregationsebenen aus der Sicht des Konzepts der systemischen Wettbewerbsfähigkeit	47

Anhang: Abbildungen

Abbildung 1:	Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts	56
Abbildung 2:	Das makroökonomische Paradox in Brasilien: Weshalb eine Zinssenkung zur Zinssteigerung führt	56
Abbildung 3:	Entwicklung des Leitzins (fette Linie, rechte Skala) 1997 - 1999	57
Abbildung 4:	Entwicklung des Exportpreisindex	57
Abbildung 5:	Entwicklung des Exportvolumens (nach Gewicht)	57
Abbildung 6:	Effektive Protektion nach Branchen	58
Abbildung 7:	Zufluß an ausländischen Direktinvestitionen in Brasilien	58
Abbildung 8:	Bestand an Direktinvestitionen - 1995	59
Abbildung 9:	Bestand an Direktinvestitionen - 1999	59
Abbildung 10:	Bestand an Direktinvestitionen - 1995 - nach Ursprungsländern -	59
Abbildung 11:	Bestand an Direktinvestitionen - 1999 - nach Ursprungsländern -	59
Abbildung 12:	Zahl der nach ISO 9000 zertifizierten Unternehmen	60
Abbildung 13:	Entwicklung von Reallohn und Produktivität in der Industrie	60
Abbildung 14:	Durch Streiks verlorene Arbeitsstunden	61
Abbildung 15:	Arbeitsvolumen in der Industrie und Arbeitslosigkeit im Großraum São Paulo	61
Abbildung 16:	Entwicklung der Beschäftigungsstruktur nach Sektoren in 6 Großstädten	62
Abbildung 17:	Entwicklung der Beschäftigungsstruktur nach Beschäftigungstypen in 6 Großstädten	62
Abbildung 18:	Entwicklung von Welthandel und brasilianischen Exporten	62
Abbildung 19:	Exportperformance verschiedener Länder im Zeitraum 1996-1998	63
Abbildung 20:	Anteil technologieintensiver Produktgruppen am Gesamtexport	63
Abbildung 21:	Struktur der Exporte nach Verarbeitungsstufen	64
Abbildung 22:	Durchschnittliche Containerbewegungen pro Stunde	64
Abbildung 23:	Kosten der Verladung von 300 Containern	64

1 Einführung

Es ist mittlerweile lange her, daß Brasilien als Wirtschaftswunderland galt. Zwischen 1967 und 1973 erreichte die wirtschaftliche Wachstumsrate in einigen Jahren zweistellige Werte, und auch während der restlichen 70er Jahre fiel sie nicht unter 5 %. Seit dem Beginn der Verschuldungskrise 1982 jedoch wechselten sich kurze Phasen des Wachstums mit Perioden der Stagnation und des Rückgangs der Wirtschaftsleistung ab. Zwischen 1946 und 1979 hat sich das Bruttoinlandsprodukt alle elf Jahre verdoppelt, während es in den folgenden 20 Jahren nur um wenig mehr als die Hälfte zunahm.

Es ist heute kaum noch strittig, daß das Ende der hohen Wachstumsraten die Grenzen des traditionellen, binnenorientierten Entwicklungsmodells der importsubstituierenden Industrialisierung (ISI) signalisierte (Meyer-Stamer 1996). In den 80er Jahren versuchten die politischen Entscheidungsträger in Brasilien, in erster Linie durch „heterodoxe“ Maßnahmen, insbesondere Lohn- und Preiskontrollen, das Problem der wirtschaftlichen Stagnation bei hoher Inflation zu überwinden. Dieses Vorgehen verschärfte indes die Krise (Batista 1992). In den 90er Jahren begannen die Regierungen, strukturelle Reformvorhaben zu implementieren. Diesem Ansatz wird von vielen Beobachtern das Etikett „Neoliberalismus“ verpaßt (z.B. Jacobsen 1997, Boris 1999). Kernargument dieser Arbeit ist, daß dieses Etikett nur eingeschränkt zutrifft und weder analytisch noch politisch hilfreich ist.

Neoliberalismus hat sich in den 90er Jahren zu einem politischen Kampfbegriff entwickelt. Was genau damit gemeint ist, bleibt häufig unklar. Manche Beobachter suggerieren, daß grundsätzlich alles, was die Washingtoner Finanzinstitutionen anstellen, Neoliberalismus darstellt. Nicht selten wird Neoliberalismus auch mit Strukturanpassung gleichgesetzt. Ein neoliberales Programm der

Strukturanpassung besteht darin, den Einfluß des Staates zurückzudrängen und durch die Schaffung von Märkten zu ersetzen:

- auf dem Binnenmarkt durch die Deregulierung von Produkt-, Arbeits-, Kapital- und Technologiemarkt;
- in der Außenwirtschaft durch die Minimierung von Handelshemmnissen;
- durch die Privatisierung der Erbringung von dem, was man bis vor kurzem für öffentliche Güter hielt, z.B. Telekommunikation, Energie, Wasser und Transportinfrastruktur, aber auch Aus- und Fortbildung.

Vor allem aber wird Neoliberalismus konnotiert mit der Schaffung stabiler makroökonomischer Rahmenbedingungen, mit dem Abschied von makroökonomischen Steuerungsversuchen. Damit haben wir eine Checkliste, anhand derer wir überprüfen können, ob „Neoliberalismus“ eine angemessene Beschreibung für das ist, was in Brasilien in den letzten zehn Jahren in Sachen Wirtschaftspolitik stattgefunden hat.¹

Im Kapitel 2 analysiere ich die nur teilweise erfolgreichen Bemühungen um eine makroökonomische Stabilisierung. Im

1 Eine darüber hinausgehende analytische Bestimmung des Begriffs hat Giddens (1994, 33 ff.) vorgenommen. Er kennzeichnet als Neoliberalismus das Gedankengebäude, das den Konzepten der „Neuen Rechten“ zugrunde liegt; als geistige Väter nennt er Hayek und Friedman. Der Kern neoliberalen Denkens ist ein stark ausgeprägtes Vertrauen in die Wirksamkeit von Marktprozessen und ein ebenso ausgeprägtes Mißtrauen in alle anderen Formen von Koordination, insbesondere jener durch den Staat. Die Logik des Marktes wird über den originär ökonomischen Bereich der Produktion und Vermarktung von Gütern und Dienstleistungen auf andere Bereiche der Gesellschaft übertragen, z.B. die Leistungserbringung durch Behörden. Diese Dimension werde ich in der vorliegenden Arbeit nicht betrachten.

Kapitel 3 fasse ich den Strukturwandel in der Wirtschaft zusammen, u.a. mit Blick auf die Privatisierung. Im Kapitel 4 diskutiere ich die Versuche zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftlicher Dynamik. Im Kapitel 5 komme ich zur Ausgangsfrage zurück.

2 Von der Hyperinflation zum Niedrigwachstum: Die Evolution der brasilianischen Wirtschaftspolitik in den 90er Jahren

Die wirtschaftliche Entwicklung Brasiliens war seit der Weltwirtschaftskrise von 1929/32 binnenorientiert – zunächst mangels Alternative, nach dem Krieg orientiert am Konzept der importsubstituierenden Industrialisierung (ISI). Die ISI entfaltete in Brasilien über mehrere Dekaden eine bemerkenswerte Dynamik – mit hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten und einer (trotz aller fortbestehenden Ungleichheiten) beachtlichen sozialen Mobilität nach oben. Zugleich schuf sie jedoch eine Reihe von Verzerrungen, und es gelang zu keinem Zeitpunkt, fundamentalen Anforderungen zu genügen, wie z.B. Wettbewerbsdruck zur Maximierung von Effizienz herzustellen, ein vollständig funktionsfähiges Bankenwesen zu organisieren oder das Risiko von Zahlungsbilanzkrisen zu minimieren. Das Projekt Industrialisierung trug sich nicht selbst. Letztlich führten diese permanenten Defizite zum Kollaps des Modells, der durch die Ölpreiskrise und US-Zinserhöhung von 1979 und die Verschuldungskrise ab 1982 beleunigt wurde.

Ausdruck der Krise des alten Modells war in den 80er Jahren eine galoppierende Inflation. Mehrere „heterodoxe“ Stabilisierungsprogramme scheiterten. Sie gingen davon aus, daß die Inflation vor allem aufgrund ihrer Eigendynamik und der gut funktionierenden Anpassungsmechanismen (regelmäßiger Inflationsausgleich von

Preisen, Löhnen, Mieten etc.) ins Galoppieren gerate und mit Hilfe eines Schockprogramms (Lohn- und Preisstop) zu bekämpfen sei. Orthodoxe Stabilisierung durch Austeritätspolitik wurde nicht ernsthaft versucht – die heterodoxe Option kam insbesondere wichtigen gesellschaftlichen Interessen entgegen, denn die Besserverdienenden und die Unternehmen profitierten von der Inflation, und dem Staat half sie, sein notorisches Defizit zu verstecken – Einnahmen waren indexiert, Ausgaben nicht, und daher wurden Ausgaben erst dann getätigt, wenn die ursprünglichen Haushaltsansätze einen beachtlichen Teil ihres realen Werts verloren hatten (Franco 1993). Der heterodoxe *policy mix* beinhaltete u.a. ein Zahlungsmoratorium auf die Auslandsschuld und eine Reihe makroökonomischer Stabilisierungspläne, Währungsreformen sowie eine offensive staatliche Exportförderung. Dementsprechend waren die Politikergebnisse in erster Linie durch eine hohe Sockelinflation gekennzeichnet, die schließlich in eine Hyperinflation mündete. Das heterodoxe Konzept setzte nämlich nicht an den Ursachen der Inflation an – dem staatlichen Haushaltsdefizit und der monopolistischen Preisbildung auf den Gütermärkten.

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.

Die Abbildung 1 gibt erste Hinweise auf die Hintergründe dieser Einteilung. Die Balken geben die Veränderung des BIP auf Quartalsbasis gegenüber dem jeweils vorherigen Quartal an; die 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.

2.1 Die makroökonomischen Schocks der 90er Jahre

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 abrechnen zu lassen.

2.2 Von der binnenwirtschaftlichen Stabilisierung zur außenwirtschaftlichen Verwundbarkeit

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 Rahmen 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 (Fritz 1996).

Die Hochzinspolitik, die die brasilianische Regierung seit 1995 verfolgte, stand in engem Zusammenhang mit außenwirtschaftlichen Problemen:

- Hohe Zinsen sollten kurzfristige, spekulative Anlagen aus dem Ausland anlocken, um das Defizit in der Leistungsbilanz auszugleichen bzw. die Devisenreserven zu erhöhen, um ggf. spekulative Angriffe auf die Währung abwehren zu können.
- Hohe Zinsen dämpften die Binnennachfrage. Dabei sind hohe Zinsen nach brasilianischem Verständnis identisch mit astronomischen Zinsen nach europäischem Verständnis – die Leitzinsen lagen in den letzten Jahren nie unter 20 % p.a., und die effektiven Zinsen für Konsumkredite betragen ein Mehrfaches. Brasilianische Konsumenten haben eine spezifische Art des Umgangs mit Verbraucherkredit, die in Dekaden hoher Inflation entstanden ist. Seinerzeit war ein Kredit eine Wette zwischen Kreditgeber und -nehmer auf die künftige Inflation: Stieg diese mehr als erwartet, so waren die Realzinsen negativ. Hinzu kam

eine spezifische Art der Geldillusion: Weil Gehälter und Sparanlagen indiziert waren, stiegen die absoluten Beträge auf Giro- und Sparkonto ständig kräftig an, und etlichen Konsumenten war der Unterschied zwischen nominal und real durchaus nicht klar. Sie waren daher der Meinung, daß es kein Problem war, sich zu verschulden, weil ja für die Zukunft ein weiteres Wachstum der Einnahmen bzw. Sparanlagen zu erwarten war. Seit dem Ende der Inflation hat sich die Psychologie der Konsumenten nur langsam der neuen Realität angepaßt, und die Neigung, sich zu verschulden, bleibt hoch. Extrem hohe Zinsen sind insofern nicht unbedingt ein Erfolgsrezept, aber zumindest kein aussichtsloses Unterfangen zur Eindämmung des Konsums. Dies ist wiederum wichtig, um das Wachstum und damit das Defizit in der Leistungsbilanz niedrig zu halten, denn zunehmendes Einkommen führt unweigerlich zu steigenden Importen.

- Eine gedämpfte Binnennachfrage führt zu steigenden Exporten. Dahinter steht eine weitere Besonderheit brasilianischer Mikroökonomie: Viele Unternehmen exportieren nicht deswegen, weil sie auf diese Art gute Geschäfte machen können, sondern weil sie keine Alternativen haben. Dies ist eine Verhaltensweise, die sich in den 80er Jahren herausgebildet hat. Damals ließ sich eine klare Korrelation zwischen dem Wachstum des BIP und den Exporten nachweisen. Immer wenn das BIP wuchs, ging das Wachstum der Exporte (oder sogar das absolute Exportvolumen) zurück. Der Grund war seinerzeit ein simpler: Die Gewinnmargen auf dem Binnenmarkt waren weit höher als auf dem Exportmarkt. Diese Differenz ist heute geringer, existiert aber nach wie vor. Daher ist auch weiterhin davon auszugehen, daß Unternehmen bei einem Anspringen der Binnennachfrage weniger Exportanstrengungen unternehmen.

Hochzinspolitik und niedriges Wachstum führten nicht nur zu sinkenden Steuereinnahmen des Staates und steigender Arbeitslosigkeit. Überdies entstand ein neuer Teufelskreis: Die Zinsen mußten hoch bleiben, um inländische Ersparnis in Staatsanlagen umzuleiten; brasilianische Anleger haben in den letzten Dekaden zu oft Stabilisierungsprogramme mit Entwertung von Staatsschulden erlebt, so daß der Staat eine hohe Risikoprämie bieten muß. Durch die hohen Zinsen stieg der Schuldendienst auf die ohnehin hohe Staatsverschuldung dramatisch an. Der Schuldendienst selber wurde überwiegend durch Kredite finanziert. Die Nettokreditaufnahme stieg dadurch zusätzlich an. Damit entstand ein zusätzlicher Faktor, der neben der Überbewertung spekulative Angriffe auf die Währung provozierte. Dies war ein wichtiger Grund für die Turbulenzen, in die Brasilien zunächst ab September 1997 in der Folge der Asienkrise und erneut ab August 1998 nach der faktischen Zahlungsunfähigkeit Rußlands geriet (Fritz 1999). Ausländische Anleger meinten, in Brasilien eine ähnliche Konstellation wie in Asien bzw. Rußland zu beobachten, und begannen, ihre Anlagen abzuziehen. Zugleich setzte eine Spekulation gegen den überbewerteten Real mit dem Ziel einer Abwertung ein. Es begann ein Abwehrkampf der brasilianischen Zentralbank, um den Wechselkurs des Real zu verteidigen. Die Devisenreserven, die in diesem Jahr anfänglich bei rd. 70 Mrd. US\$ lagen, sanken im Oktober mit einer Rate von 400 Mio. US\$ pro Tag. Im September 1998 wurden (wie schon im November 1997) die Leitzinsen auf fast 50 % erhöht, um diesen Prozeß aufzuhalten. Gegen diese Maßnahme hatte sich die Regierung lange gewehrt, denn es handelte sich um einen Verzweiflungsakt, mit dem Niedrigwachstum in Rezession verwandelt wurde und das staatliche Haushaltsdefizit weiter wuchs.

Die Abbildung 2 (entstanden im Jahr 1997) verdeutlicht das seinerzeit existierende Dilemma. 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.

2.3 Stabilisierungsversuche nach der Rußlandkrise

Im September 1998 wuchsen die Zweifel, daß Brasilien aus eigener Kraft in der Lage sein würde, seine Währung zu verteidigen. Es begann eine Serie von Gesprächen und Verhandlungen mit den internationalen Finanzinstitutionen, die Mitte Oktober mit einer Vereinbarung über internationalen Beistand in einer Größenordnung von 30 Mrd. US\$ abgeschlossen wurden; diese Mittel (die evtl. auch höher liegen können; zuletzt war von mehr als 40 Mrd. die Rede) werden für den Fall bereitgestellt, daß Brasilien weitere spekulative Attacken abwehren muß. Bestandteil der Vereinbarung war ein Abkommen mit dem IWF zur Haushaltssanierung. Am 28. Oktober verkündete die Regierung ein Stabilisierungsprogramm, das *Programa de Estabilidade Fiscal*, mit dem dieses Ziel erreicht werden soll. Es schloß an ein ähnliches Programm im November 1997 an, daß jedoch aufgrund vielfältiger politischer Widerstände (v.a. aufgrund des Wahlkampfes) im wesentlichen nicht implementiert werden konnte.

Tabelle 1: Das Stabilisierungsprogramm im Oktober 1998

13,3 Mrd. R\$ Einnahmen durch Steuererhöhungen	<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung der Steuer auf Finanztransaktionen (CPMF) von 0,2 auf 0,38 % • Erhöhung der Sozialversicherungsumlage auf Löhne (COFINS) • Erweiterung der Erhebungsgrundlage für COFINS
2,6 Mrd. R\$ Einnahmen durch höhere Beiträge zur Rentenversicherung	<ul style="list-style-type: none"> • 11 % Rentenversicherungsbeitrag von Rentnern • zusätzliche 9 % für Beschäftigte und Rentner mit einem Einkommen von mehr als 1.200 R\$.
8,7 Mrd. R\$ durch Ausgabenkürzungen	<ul style="list-style-type: none"> • Einsparungen bei laufenden Ausgaben und Investitionen
3,5 Mrd. R\$ Einsparungen durch Strukturreformen	<ul style="list-style-type: none"> • Reform der Rentenversicherung • Reform der öffentlichen Verwaltung

Tabelle 2: Zieldaten der Staatsverschuldung

	1998	1999	2000	2001
angestrebter primärer Überschuß (% BIP)		2,6	2,8	3,0
davon Zentralregierung (% BIP)		1,8	2,0	2,3
Bundesstaaten und Munizipien (% BIP)		0,4	0,5	0,5
Staatsunternehmen		0,4	0,3	0,2
Verhältnis Staatsverschuldung / BIP (%)	41,9	44,9	44,8	44,4

Tabelle 3: Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung

		1995	1996	1997	1998	1999
Privater Sektor	Einnahmen	32.567	40.631	44.260	45.957	48.739
(INSS)	Ausgaben	32.566	31.287	47.051	53.762	59.632
Zentralregierung	Einnahmen	2.101	2.580	2.583	2.633	2.763
	Ausgaben	15.456	17.386	19.683	20.950	24.900
Bundesstaaten	Einnahmen			3.360	3.633	3.897
	Ausgaben			15.933	17.228	17.918
Munizipien	Einnahmen			354	383	411
	Ausgaben			2.683	2.901	3.017
Saldo insgesamt	(Mio. R\$)	-13.345	-15.462	-34.793	-42.235	-49.656

Quelle: Erklärung der Regierung zum Stabilisierungsplan vom Oktober 1998, veröffentlicht im Internet.

Zentraler Bestandteil des Programms war eine Reihe von Maßnahmen, die durch Steigerung der Einnahmen und Senkung der Ausgaben im Jahr 1999 zu einem Entlastungseffekt von 28 Mrd. R\$ sowie zu weiteren Entlastungen in den Folgejahren führen sollen. Wie sich diese Summe ergab, ist in Tabelle 1 zusammengestellt. Ziel des Plans war es, die Wachstumsdynamik der Staatsverschuldung aufzuhalten (Tabelle 2).

Angelpunkt der Reform war ein neuerlicher Anlauf zur Reform der Rentenversicherung, die nicht nur für einen großen Teil des Defizits verantwortlich war, sondern überdies eine beängstigende Dynamik aufweist: Die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben ist

im Bereich der Staatsbediensteten in den letzten Jahren dramatisch gewachsen, und eine entsprechende Entwicklung bei Beschäftigten des privaten Sektors ist abzusehen. Die zu jenem Zeitpunkt von der Regierung veröffentlichten Daten sind in Tabelle 3 zusammengestellt.

Hinzu kam erneut eine Anhebung der Leitzinsen; die Abbildung 3 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 ... 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 abbrechen konnten, ging auch von dieser Seite ein hinreichender Impuls aus, der dazu führte, daß das BIP 1999 letztlich um 0,8 % zunahm.

2.4 Kurz- und mittelfristige wirtschaftspolitische Handlungserfordernisse

Aufgrund der Stabilisierungsanstrengungen gelang es, im Jahr 1999 zumindest einen sogenannten „primären Überschuß“ zu erwirtschaften, d.h. die laufenden Einnahmen übertrafen die laufenden Ausgaben aller staatlicher Ebenen und Teilhaushalte mit der Ausnahme der Schuldenverwaltung. Diese Betonung des primären Ergebnisses ist eine Besonderheit der brasilianischen wirtschaftspolitischen Folklore; sie ist u.a. historisch damit zu erklären, daß in der Vergangenheit staatliche Schulden wegdekretiert (im Rahmen sog. Stabilisierungsprogramme) oder weginflationiert werden konnte. Weil mittlerweile in der brasilianischen Wirtschaftspolitik aber ein erhebliches Maß an Seriösität Einzug gehalten hat, existieren diese Optionen heute nicht mehr, und daher ist es durch nichts zu rechtfertigen, daß

insbesondere das Parlament bei der Aufstellung des Haushalts so tut, als ob der Schuldendienst nicht vorhanden wäre. Dies gilt umso mehr, als eine kürzlich veröffentlichte Studie regierungsnaher Ökonomen nachweist, daß nicht weniger als 71 % der Zunahme der Verschuldung der Zentralregierung im Zeitraum 1994-98 auf die Kreditfinanzierung von Zinszahlungen zurückzuführen ist (nur am Rande sei darauf hingewiesen, daß dies einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf die ohnehin schon skandalöse ungleiche Einkommensverteilung hat).

Der primäre Überschuß lag im Jahr 1999 bei R\$ 31,1 Milliarden² – auf den ersten Blick eine beachtliche Summe. Sie relativiert sich jedoch, wenn man analysiert, wie der Überschuß zustande kam:

- die Einnahmen stiegen aufgrund von Steuer- und Beitragserhöhungen, die im Oktober 1998 eingeführt wurden und die z.T. die Kostenbelastung der Privatwirtschaft weiter steigen ließen;
- die Einnahmen stiegen außerdem dadurch, daß verschärft rückständige Steuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge eingetrieben wurden – also außerordentliche Einnahmen, die sich nicht fortschreiben lassen;
- die Ausgaben stiegen im Saldo nur leicht an. Weil aber bestimmte Ausgaben, insbesondere Gehälter, wuchsen, mußten andere gekürzt werden, insbesondere laufende Ausgaben und Investitionen. Die Folgen kann man z.B. in Form von Schlaglöchern, deren Größe und Tiefe ständig wächst, und Investitionsvorhaben, die kaum vorankommen, im ganzen Land besichtigen.

2 Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, Boletim de Acompanhamento Macroeconômico, Fevereiro/Março de 2000.

Während der Haushalt durch die Verschiebung von Ausgaben auf den Bürger (z.B. nach dem Prinzip „Stoßdämpfer statt Instandhaltung“) stabilisiert werden konnte, nahm die Verschuldung im ersten Halbjahr kräftig zu und erreichte im August 1999 mit rd. 50 % des BIP ihren Höchststand. Danach war sie leicht rückläufig und lag im Dezember bei knapp 47 % des BIP, entsprechend R\$ 516,6 Milliarden.

Sieht man einmal von Sonderfaktoren ab (z.B. der starken Zunahme der Staatsverschuldung direkt im Anschluß an die Abwertung), so gibt es im Kern vier Komponenten, die die Tendenz zu Haushaltsdefizit und steigender Staatsverschuldung begründen:

- eine unzureichende Entwicklung der Einnahmen, bedingt einerseits durch ein bizarres, intransparentes und ungerechtes Steuersystem, andererseits (und auch dadurch bedingt) durch eine umfangreiche Schattenwirtschaft;
- ein Rentenversicherungssystem, dessen Finanzierung in den letzten Jahren völlig aus dem Ruder gelaufen ist;
- eine staatliche Haushaltspraxis, die durch eine politische Logik geprägt wird, die ökonomische Faktoren ignoriert; dies gilt auf der Landes- und Kommunalebene noch mehr als auf der Bundesebene;
- die bereits existierende Verschuldung, die – weil der Schuldendienst zum großen Teil kreditfinanziert wird – angesichts der extrem hohen Realzinsen auch ohne sonstige Probleme kräftig wächst.

Die wirtschaftliche Reformpolitik der Regierung kreist derzeit um diese Probleme. Es gibt drei zentrale Vorhaben: eine Steuerreform, die Fortsetzung der Reform der Rentenversicherung und verschiedene Maßnahmen zur Behebung des Problems der unsoliden Finanzen auf der dezentralen Ebene.

2.4.1 Steuerreform

Ausgangspunkt der Steuerreform ist die Beobachtung, daß das Steuersystem zu komplex, unsystematisch und voller Schlupflöcher ist. Es geht u.a. darum, Bedingungen zu schaffen, mit denen man den florierenden informellen Sektor wieder in die Formalität holen kann. Im Grunde muß man aber fragen: Gibt es in Brasilien überhaupt einen formellen Sektor?

Erster Befund: Von den 530 größten nicht-Finanzunternehmen zahlten im Jahr 1998 die Hälfte überhaupt keine Einkommensteuer, und das Aufkommen der anderen Hälfte belief sich auf nur 3 Mrd. R\$ (Jornal do Brasil, 24.01.1999); davon zahlten z.B. die großen Automobilhersteller nur 40 Mio. R\$. 28 der 66 größten Banken zahlten ebenfalls keine Einkommensteuer. Große Unternehmen stehen damit weit besser da als KMU und Mikrofirmen: Während die großen im Schnitt auf eine Steuer-/Umsatzrelation von 1 % kommen, sind es bei den KMU 3 %, und die *simples*-Regelung für Mikrofirmen setzt 4 % an.

Zweiter Befund: Es gibt eine florierende Schattenwirtschaft, die generell keine Steuern und meist auch keine Sozialabgaben zahlt. Ihr Umfang ist freilich strittig. Eine Survey des nationalen Statistikamts kam zu dem Befund, daß ein Viertel der Beschäftigten in der Schattenwirtschaft aktiv sei und dort 8 % des Bruttoinlandsprodukts erzeugt würden (Jornal do Brasil, 09.07.1999). Wer Brasilien kennt, findet diese Daten wenig realistisch, weil viel zu niedrig. Ganz andere Zahlen kamen bei einer Analyse der Daten heraus, die bei der Erhebung der „Schecksteuer“ (d.h. der Steuer auf Finanztransaktionen, CPMF) anfielen. Der „unerklärliche“ Teil an Finanzbewegungen – d.h. Bankbewegungen für wirtschaftliche Transaktionen, die ansonsten nicht versteuert wurden – belief sich 1998 auf 825 Mrd. R\$ – bei einem BIP von etwa 900 Mrd. R\$ (Jornal do Brasil, 24.01.1999). Von den 100 größten Zahlern der Schecksteuer, Unternehmen und

Privatpersonen, haben nur 52 eine Einkommensteuererklärung abgegeben. Die im Rahmen der CPMF-Erhebung gewonnenen Daten über juristische und natürliche Personen dürfen jedoch nicht für Sonderprüfungen genutzt werden.

Diese Zahlen erklären das Paradox, daß die Steuern sehr hoch sind (und insbesondere die Unternehmen ständig über die hohe Steuerbelastung klagen), das Steueraufkommen jedoch weit hinter den Erwartungen zurückbleibt. Und es spricht wenig dafür, daß sich nach der derzeit hitzig diskutierten Steuerreform daran etwas ändern wird.

Die Steuerreform tangiert die indirekten Steuern. Die bisher existierenden Umsatzsteuern auf Industrieprodukte der Bundesstaaten (ICMS) und der Zentralregierung (IPI) sollen in einer Mehrwertsteuer zusammengefaßt werden, für die ein Satz von 20 bis 22 % angepeilt wird und die auch auf Dienstleistungen erhoben werden soll. Verschiedene Sozialversicherungsbeiträge (COFINS, PIS u.a.) sollen in einer einzigen Umlage aufgehen, die auf die Mehrwertsteuer aufgeschlagen werden und mindestens weitere 7 % betragen soll. Insgesamt könnte die Mehrwertsteuer sich damit einem Betrag von 30 % nähern.

Was würde damit erreicht? Das Steuersystem würde etwas übersichtlicher und transparenter, und die Kumulation von Steuern und Abgaben würde beseitigt; damit würde die Ineffizienz des Steuersystems reduziert. Außerdem würde der „Guerra Fiscal“, d.h. dem Subventionswettbewerb zwischen Bundesstaaten, damit die Grundlage entzogen. Die Kehrseite: eines der zentralen Kriterien für die Besteuerung, nämlich die Steuergerechtigkeit, würde grob verletzt. Die Bedeutung der indirekten Steuern, die die einkommensschwachen Gruppen überproportional belasten, stiege. Die einzige Steuer, mit der bislang die Schattenwirtschaft erfaßt wurde, nämlich die Schecksteuer, soll

abgeschafft werden. Die direkten Steuern würden auch weiterhin nur sehr selektiv bezahlt, und insbesondere die Reichen und Superreichen würden auch in Zukunft – der traditionellen Praxis in Lateinamerika folgend – vorwiegend entsprechend ihres Konsums an Austern und Champagner besteuert.

Aber all dies sind Spekulationen, denn ob, wann und in welcher Form eine Steuerreform vor den Kongreß kommt, ist mittlerweile völlig unklar. Eine Arbeitsgruppe des Kongresses legte Mitte 1999 einen Entwurf mit den zuvor genannten Eckpunkten vor. Dieser Entwurf zog von vielen Seiten Kritik auf sich. Eine Seite dürfte dabei besonders relevant sein: Finanzministerium und Zentralbank lehnten den Entwurf strikt ab. Damit ist eine Blockadesituation entstanden: Von Seiten des Kongresses wird es allein schon um des Prinzips der Demonstration der eigenen Macht gegenüber der Exekutive wegen keine Neuformulierung geben, die den Vorstellungen des Finanzministeriums entspricht, und die Exekutive wird die weitere Behandlung des existierenden Entwurfs im Kongreß torpedieren.

2.4.2 Rentenversicherung

Unter den laufenden Ausgaben ist seit einigen Jahren die Rentenversicherung derjenige Posten, der mit Abstand am meisten zur Haushaltskrise beiträgt. Bislang gibt es zwei getrennte Kassen: In der Rentenversicherung der Beschäftigten im Privatsektor stieg das Defizit im Jahr 1999³ von R\$ 7,2 auf R\$ 9,3 Milliarden, in der Rentenversicherung der Staatsbediensteten von R\$ 18,1 auf R\$ 19,8 Milliarden. Das dahinterstehende Ungleichgewicht ist noch größer: Rund 22 Millionen Beschäftigte im Privatsektor zahlen rd. R\$ 51 Milliarden ein, und rd. 19 Millionen Rentner erhalten insgesamt rd. R\$ 61

3 Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, Boletim de Acompanhamento Macroeconômico, Fevereiro/Março de 2000.

Milliarden; der durchschnittliche Arbeiter im Ruhestand erhält damit pro Monat etwa R\$ 267. Im öffentlichen Dienst hingegen sehen die Zahlen wie folgt aus: 8 Millionen Beschäftigte zahlen knapp R\$ 3 Milliarden ein, und rd. 3 Millionen Pensionäre erhalten rd. R\$ 23 Milliarden, d.h. im Schnitt pro Monat R\$ 639. Kernproblem ist mithin die Tatsache, daß sich insbesondere im öffentlichen Dienst eine Schere zwischen Ein- und Auszahlungen auftut – und dies im Laufe der letzten Jahre dramatisch schnell, nicht zuletzt deshalb, weil viele Beschäftigte angesichts der Diskussionen um die Begrenzung von Renten vorzeitig in den Ruhestand gingen, solange die alten Regeln noch galten.

Ende 1998 arbeitete eine Kommission unter Leitung des BNDES-Präsidenten André Lara Resende an eine grundlegenden Rentenreform, um das Defizit zu schließen. Die Rentenversicherung Brasiliens sollte auf eine langfristig tragfähige Basis gestellt werden – interessanterweise nicht mit einem individualisierten System chilenischer Prägung, wie es heute en vogue ist. Vorgesehen war stattdessen ein System, das im privaten Bereich gewisse Ähnlichkeiten mit dem deutschen System von Zusatzversicherungen hat. Dieses Projekt ist mittlerweile schubladisiert – vermutlich deshalb, weil Lara Resende nach einem Abhörskandal, durch den bekannt wurde, daß Regierung bei den Telekommunikations-Privatisierungen in die Zusammensetzung der Bieterkonsortien eingegriffen hatte, zurücktreten mußte, und weil Politik in Brasilien hochgradig personalisiert ist, trat damit auch sein Plan zurück.

Stattdessen werden heute inkrementelle Veränderungen diskutiert, die zumindest die fatale Dynamik des immer größer werdenden Defizits bremsen sollen. Bereits verabschiedet und vom obersten Gerichtshof für verfassungsgemäß erklärt wurde eine Regelung, die die Bezüge vor Frührentnern kürzt; diese Maßnahme wird das Wachstum des Defizits drosseln. Darüber hinaus steht

Salamitaktik an: Die Regierung wird versuchen, durch eine Reihe von Einzelmaßnahmen die Regeln für Staatsbedienstete an jene für Beschäftigte in der Privatwirtschaft anzugleichen; dies wird ein zäher und langwieriger Prozeß sein, weil die obersten Richter selber eine großzügige Altersversorgung genießen und gerne Veränderungen abwürgen, die daran etwas ändern würden.

2.4.3 Fiskalische Verantwortung

Es waren nicht nur externe Schocks, die die Brasilienkrise von 1998/99 auslösten. Brasilien war, anders als Kapazitäten wie der BID-Präsident Enrique Iglesias und US-Starökonom Paul Krugman verkündeten, nicht unschuldiges Opfer internationaler Verwicklungen, sondern hatte sich selber in eine wenig beneidenswerte Lage manövriert. Kernproblem blieben Haushaltsdefizit und Staatsverschuldung.

Das staatliche Haushaltsdefizit ist seit langem eines der makroökonomischen Hauptprobleme, wenn nicht das Schlüsselproblem überhaupt; es wurde in den 80er Jahren zur Hauptursache der Zunahme der Inflation. Es ist eng verknüpft mit der Art, wie in Brasilien Politik funktioniert. Strukturelle Kernprobleme sind die Veränderungen, die mit der Verfassung von 1988 eingeführt wurden, und die vorherrschende Art der politischen Legitimationsbeschaffung.

Es ist in diesem Kontext hilfreich, sich zu vergegenwärtigen, daß Brasilien eine „späte Demokratie“ ist. Schon der Übergang von der Monarchie zur Republik erfolgte erst Ende des 19. Jahrhunderts, weit später als in anderen lateinamerikanischen Ländern. Es folgten vier turbulente Jahrzehnte einer Elitendemokratie, in der sich verschiedene Faktionen der Oberschicht in der Macht ablösten. Von 1930 bis 1945 folgte die Diktatur von Getúlio Vargas. Zwischen 1945 und 1964 gab es zwei weitere Jahrzehnte

Elitendemokratie; die Zahl der Wahlberechtigten blieb gering. Erst in der Endphase der Militärdiktatur, seit Ende der 70er Jahre, waren moderne demokratische Tendenzen auszumachen – ausgehend von einem neuentstandenen Unternehmertum, neuen Gewerkschaften und sozialen Bewegungen. Zugleich war aber die personelle Kontinuität beim Übergang von Militärdiktatur zur „Neuen Republik“ hoch, und das Grundmuster des politischen Prozesses blieben drei Elemente, die sich wechselseitig bedingen und verstärken (Mainwearing 1999):

- Patronage, d.h. die Nutzung und Verteilung von staatlichen Ressourcen ohne Wettbewerb und transparente Regeln zur Steigerung des eigenen (Karriere-) Vorteils von Politikern und anderen staatlichen Amtsträgern,
- Klientelismus, d.h. persönliche Abhängigkeitsbeziehungen zwischen mächtigen und weniger mächtigen Politikern und Amtsträgern sowie ihrer jeweiligen Basis,
- Patrimonialismus, d.h. politische Amtsträger behandeln den Staat, als sei er ihr Privateigentum (es gibt übrigens im Portugiesischen kein Wort für den Begriff *Gemeinwohl*).

Dieses Muster prägte die Formulierung der Verfassung von 1988 und ist dadurch wiederum vertieft, verbreitert und verfestigt worden. Die Verfassung von 1988 führte vier wichtige neue Elemente ein, die alle die Ausgabenseite belasten:

- eine weitgehende Mitbestimmung des Parlaments bei der Festsetzung des Staatshaushalts, ohne daß jedoch die letztendliche Verantwortung des Präsidenten bzw. der Exekutive für das Budget bestritten wurde. Es entwickelte sich nicht ein verantwortungsvoller, sondern ein klientelistischer, populistischer und mitunter auch

krimineller Umgang des Parlaments mit seiner Budgetkompetenz. Die Exekutive reagierte darauf in der Ära der Hochinflation mit *repressão fiscal* – der Haushalt wurde nicht indiziert, und gezahlt wurde häufig erst dann, wenn der reale Wert einer nominal festgelegten Finanzausweisung stark gesunken war.

- eine deutliche Steigerung der automatischen Zuweisungen des Bundes an Bundesstaaten und Kommunen, ohne daß damit jedoch eine Umverteilung von Aufgaben und Zahlungsverpflichtungen vorgenommen wurde. Die Verwendung dieser Mittel ist den Bundesstaaten und Kommunen in hohem Maße freigestellt; der Spielraum wird mitunter für effektive Entwicklungsprogramme, häufiger jedoch für klientelistische oder sogar kriminelle Aktivitäten genutzt. Besonders beliebt ist die Praxis, astronomische Gehälter für den Bürgermeister und seine *secretários* (politisch bestimmte Amtsleiter) sowie für die Stadtverordneten festzusetzen; es gibt Fälle, wo ein Bürgermeister einer 20.000-Seelen-Gemeinde auf ein Monatsgehalt von 10.000 Dollar kommt.
- verschiedene Veränderungen des Beschäftigungs- und Vergütungsrechts im Bundesdienst. Bundesbedienstete werden nach dem fünften Jahr ihrer Beschäftigung unkündbar. Es wurden Regelungen zur *isonomia*, d.h. der automatischen Übertragung von Reallohnsteigerungen von einer auf andere Gruppen von Beschäftigten eingeführt; Steigerungen der Bezüge der Militärs werden automatisch auf die zivilen Angestellten übertragen, Steigerungen der Bezüge der Abgeordneten werden automatisch auf die bundesstaatlichen Parlamentarier und die Stadträte angewandt usf.
- die Ausweitung der Leistungen sowie der Zahl der Anspruchsberechtigten der Sozialversicherung (Renten-, Krankenversicherung, Sozial-,

Arbeitslosenhilfe) und die Festsetzung von Beträgen, die nicht unterschritten werden dürfen. Überdies wurde 1992 in einem Verfassungszusatz festgelegt, daß die Bezüge der Ruheständler und Pensionäre des Bundes (zu denen neben den Angestellten und Richtern auch ehemalige Parlamentarier und Minister gehören; Parlamentarier haben nach acht Jahren der Zugehörigkeit Anspruch auf eine volle Pension) nicht aus der allgemeinen Sozialversicherung (INSS) gezahlt werden dürfen; Beiträge und Auszahlungen laufen über einen separaten Budgetposten. Und die Dynamik dieses Ausgabepostens ist groß. Die Kernprobleme sind hier die Tatsache, daß die Pensionierung dienstzeit- und nicht altersabhängig ist, sowie Kumulationsmöglichkeiten und eine fehlende Kappungsgrenze. Üblicherweise haben brasilianische Arbeitnehmer nach 35 Arbeitsjahren ein Anrecht auf den Bezug von Ruhestandsbezügen; bei einer Reihe von Berufsgruppen liegt diese Grenze niedriger, zum Teil bei 25 Jahren. In der Praxis bedeutet dies, daß Arbeitnehmer mit Mitte 40 bis Anfang 50 in den Ruhestand gehen können und dann – bei einer durchschnittlichen Lebenserwartung von 67 Jahren – häufig über mehrere Dekaden Ruhestandsbezüge erhalten. Spezielle Berufsgruppen, etwa Parlamentarier und andere politische Funktionsträger, erwerben durch wenige Jahre dauernde Tätigkeiten zusätzliche Rentenansprüche. Durch Kumulation von Rentenansprüchen erreichen nicht wenige Personen Ruhestandsbezüge, die pro Jahr weit über 100.000 \$ betragen. Versuche, hier Kappungsgrenzen einzuführen (z.B. nach dem Prinzip: Kein pensionierter Beamter darf mehr Bezüge haben als der Staatspräsident), sind bislang gescheitert. Im Ergebnis wenden viele Gebietskörperschaften heute mehr Geld für Ruhestandsbezüge auf als für die Gehälter ihrer Beschäftigten. Reformbemühungen der Regierung, die etwa auf eine lebenszeitbezogene

Pensionierungsgrenze zielten, sind bislang an der politischen Organisationsfähigkeit der Pensionäre, der beachtlichen Popularität der bisherigen Regelungen und nicht zuletzt an den Eigeninteressen der Parlamentarier gescheitert.

Eine weitere wichtige Ursache des Budgetdefizits ist die Budgetpolitik des Parlaments, die dem Prinzip folgen, das die Amerikaner *pork barrel politics* nennen: Gegenüber den Wählern zählen unmittelbare Vorteile – eine neue Asphaltdecke hier, ein wenig Be- oder Entwässerung dort; die Brasilianer nennen dies *obra* – weit mehr als eine Haushaltsdisziplin, die bestenfalls mittelfristig die Inflation verringert. Mittelzuweisungen, die der Wählerbasis der Abgeordneten direkt zugute kommen, sind ein, wenn nicht das zentrale Legitimationsinstrument für die Letzteren. Ein verantwortungsvoller Umgang mit der Budgetkompetenz würde mithin direkt zu einer Unterminierung der Legitimation geführt, kann also nicht im unmittelbaren Interesse der Abgeordneten sein.

Verschärfend hinzu kommt die Tatsache, daß Abgeordnete kaum in eine Fraktionsdisziplin einzubinden sind. Dies liegt im brasilianischen Wahlrecht begründet, das einer Mischung von Personen- und Mehrheitswahl folgt. Es gibt keine Landeslisten der Parteien mit festgelegter Reihenfolge, sondern jeder Kandidat wirbt in einem ganzen Bundesstaat um Stimmen (auch wenn dies in der Realität meist bedeutet, daß er in erster Linie Wähler in seiner Heimatregion zu mobilisieren sucht). Daher gibt es keine Grund, weshalb sich Politiker der Strapaze der „Ochsentour“ in einer Partei unterziehen sollten. Es ist eher umgekehrt: Parteien werben um markante, populäre Persönlichkeiten; und die Quote der Politiker, die Parteien wechseln, ist hoch. Häufig ist das Druckpotential eines Politikers gegenüber seiner Partei größer als umgekehrt, so daß Versuche zur Herstellung von Fraktionsdisziplin bei Abstimmungen über

unpopuläre Maßnahmen wenig aussichtsreich sind.

Verschärft werden die Probleme dadurch, daß diese Mechanismen der Legitimationsbeschaffung durch *obras* auf der Ebene der Bundesstaaten und Kommunen genauso funktionieren; dies war der Hintergrund für das starke Interesse an automatischen Mittelzuweisungen, wie es in der Verfassung verankert wurde. Doch trotz dieser Regelung und der damit gewachsenen finanziellen Spielräume hat sich das Haushaltsgebaren nicht entscheidend gebessert. Bis vor kurzem zwangen Gouverneure ihre bundesstaatliche Bank – insbesondere in Wahlkampfzeiten – zur Gewährung von Krediten, die dann nicht zurückgezahlt wurden, was nicht selten damit endete, daß die Bank zahlungsunfähig wurde und von der Zentralbank saniert werden mußte. Die Regierung hat in den letzten Jahren mehrfach bundesstaatliche Banken saniert – immer mit der Auflage, daß diese Praxis ein Ende haben müsse, aber selten mit nachhaltigem Erfolg.

Neben den leeren Kassen hatten die Gouverneure aber noch zwei weitere Probleme.

Erstens war die Amtszeit ihrer Vorgänger jene Phase, in der der „Guerra Fiscal“ getobt hatte (Varsano 1997) – ein gnadenloser Subventionswettbewerb zwischen den Bundesstaaten, denen dadurch heute jährlich rund 9 Mrd. R\$ an Steuereinnahmen entgehen. Zweitens hält die Zentralregierung einen Teil der Zuweisungen, die in der Verfassung festgeschrieben sind, zurück. Insbesondere aufgrund des FEF (bzw. in Zukunft: DRU) sehen sich die Bundesstaaten als Opfer, nicht als die Täter, die sie in Wahrheit sind – während die Zentralregierung seit Jahren ernsthafte Stabilisierungsmaßnahmen verfolgt, wird in vielen Bundesstaaten weitergeprägt wie eh und je, und die Zentralregierung wird in ihren Konsolidierungsbemühungen zurückgeworfen, weil sie bankrotte Staatsbanken, Pensionsfonds oder

Staatsregierungen refinanzieren muß. Die in diesem Bereich existierenden Risiken sind in ihrem Gefahrenpotential schwer einschätzbar, weil viele Bundesstaaten noch allerlei Skelette im Schrank haben („esqueleto“ ist in der brasilianischen wirtschaftspolitischen Diskussion ein fest etablierter Begriff); in Santa Catarina beispielsweise wurde im Zuge der Vorbereitung der Privatisierung der bankrotten Staatsbank Anfang 2000 allerlei alte, nicht mehr einforderbare Forderungen sowie Verpflichtungen gegenüber den Sozialkassen entdeckt, die sich insgesamt auf mehr als R\$ 2 Mrd. belaufen.

Diese unsolide Haushaltspraxis zu ändern, ist zäh und mühsam – und politisch schwierig, weil die politischen Vertreter einzelner Bundesstaaten dazu neigen, über Parteigrenzen hinweg zusammenzuhalten, wenn es darum geht, eine Staatsbank zu erhalten; schließlich könnte jeder von ihnen in Zukunft in die Gelegenheit kommen, Gouverneur zu werden und damit privilegierten Zugriff auf diese Bank zu erhalten. Die Hartnäckigkeit, mit der die Zentralbank sich im seit Anfang 1999 weigerte, einen *bailout* für die bankrotte Staatsbank von Santa Catarina zu inszenieren, und letztlich nicht nur die Privatisierung durchsetzte, sondern auch der Landesregierung in Florianópolis einen Teil der Sanierungskosten aufbürdete, könnte zu einem wichtigen Symbolfall werden.

Nicht zu unterschätzen ist darüber hinaus auch die Fähigkeit der Gemeinden, die Staatsfinanzen zu ruinieren. Dies gilt nicht nur für große Gemeinden mit großen Budgets (die Stadt São Paulo hat – nach der Zentral- und der SP-Landesregierung – das drittgrößte Budget aller Gebietskörperschaften in Brasilien), sondern auch für kleine Municípios. Ihre Zahl steigt beständig an (in den letzten zehn Jahren um mehr als ein Viertel). Dahinter stehen zwei Logiken. Erstens: In vielen Gemeinden gibt es Peripherien, die sich vom jeweiligen Zentrum vernachlässigt fühlen und die sich besserstellen, wenn sie sich selbständig

machen. Zweitens: Eine Gemeinde muß nicht ökonomisch tragfähig sein, sondern kann alleine auf der Grundlage der Zuwendungen gut überleben (Gomes und Mac Dowell 2000). Und weil eine Gemeinde einen Bürgermeister, mehrere Dezernenten und eine Reihe von Stadtverordnungen braucht, ergeben sich hier interessante Einkommensmöglichkeiten – es ist gar nicht selten, daß das Gehalt eines Bürgermeisters einer 10.000-Seelen-Gemeinde in der gleichen Größenordnung liegt wie das des Staatspräsidenten (d.h. ca. DM 8.000 pro Monat). Dagegen wird es lokal auch wenig Protest geben, weil es ja nicht das Geld der lokalen Steuerzahler, sondern das der Bundesregierung zu sein scheint, das da verschwendet wird. Überdies ist nicht zu unterschätzen, daß Politik hier ein wichtiger Umverteilungsmechanismus ist, denn nicht wenige Politiker stammen aus der unteren Mittelschicht und erzielen als gewählte Politiker ein Einkommen, das für sie anders kaum zu erreichen wäre.

Betrachtet man die lokale Politik, so gibt es drei Motive, die dafür sorgen, daß viel Geld beiseitegeschafft wird. Erstens gibt es das Motiv der persönlichen Bereicherung. Dies ist nicht zu unterschätzen, aber es ist nicht das Hauptmotiv. Zweitens gibt es das Motiv des Klientelismus; dies ist schon wichtiger. Am bedeutendsten ist aber das dritte Motiv, nämlich die Finanzierung von Wahlkämpfen.

Es gibt in Brasilien nur eine geringe staatliche Wahlkampfkostenerstattung, und daher muß jeder Wahlkämpfer sehen, wo er sein Geld herbekommt. Aufgrund der amorphen Struktur der Parteien und des ständigen Wechsels von Politikern zwischen Parteien spielen Parteikassen auch nur eine begrenzte Rolle. Was bleibt, sind zwei wichtige Quellen. Zum einen drehen die Politiker mit dem Hut in der Hand ihre Runde bei lokalen und regionalen Geldgebern. Insbesondere Unternehmen sind wichtige Finanziere von Politikern, die ihre Wahlkampfkasse zu füllen haben. Zum anderen ist da die Staatskasse. Wer gewählt ist, hat damit eine Quelle zur

Sanierung der persönlichen Finanzen, d.h. zur Tilgung der monetären Schulden, die der Wahlkampf ihm beschert hat. In der praktischen Umsetzung gibt es dazu verschiedene Instrumente – von hohen Gehältern über Jobs für alle Verwandten bis hin zur Überfakturierung bei öffentlichen Aufträgen oder der Abwicklung von Scheingeschäften.

Es ist mithin nicht (oder zumindest nicht ausschließlich und in erster Linie) individuelle Geldgier, die Phänomene wie 10.000-Mark-Gehälter für Kleinstadtbürgermeister erklären, sondern der Sachzwang, der durch den Kreislauf der Politik geschaffen wird – gewählt werden ist teuer, und wenn die Kosten der Wahl abbezahlt sind, beginnt die Ansparphase für den nächsten Wahlkampf. Es gibt bislang keine erfolgversprechenden Versuche, diesen Kreislauf zu durchbrechen; eine restriktive Regelung der Finanzierung von Wahlkämpfen in Verbindung mit einer Stärkung der Position der Parteien wäre vorstellbar, jedoch schwer zu implementieren, und in jedem Fall stößt jedes Reformvorhaben in diesem Bereich auf den hartnäckigen Widerstand der politischen Klasse. Damit aber ist klar, daß der Anreiz zur Ruinierung der Staatsfinanzen, insbesondere auf der dezentralen Ebene, weiterexistiert.

Ein wichtiges Ergebnis dieser Regelungen und Praktiken ist das, was in Brasilien als *rigidez orçamentária* diskutiert wird, d.h. die Minimierung der verfügbaren Haushaltsmasse; diese kann mitunter weniger als 1 % des BIP betragen. Davon müssen dann alle Ausgaben bestritten werden, die nicht Gehälter sind bzw. durch gesetzlich festgelegte Zwangszuweisungen (d.h. an Bundesstaaten und Munizipien, für das Ausbildungssystem, an die Sozialversicherung usf.) abgedeckt werden. Dazu gehören laufende Kosten der Bundesverwaltung, Infrastrukturinvestitionen sowie Ausgaben zu ihrer Erhaltung und Instandsetzung, Unterhalt und

Neubeschaffung von militärischem Gerät, Subventionen für Unternehmen usw. Diese Ausgaben liegen in der Regeln jedoch deutlich höher als 1 %, und dies impliziert öffentliche Kreditaufnahme.

Das Defizit der öffentlichen Haushalte ist während der ersten Administration Cardoso kontinuierlich gewachsen. Wurde es 1996 noch auf 3,5 % des BIP beziffert, so lag es im November 1997 schon bei 5,1 %. Danach wuchs es dramatisch: Im April 1998 lag es bei 6,7 %, und im Juli stieg es auf über 7 %. Die gesamte öffentliche Verschuldung stieg von 29,2 % des BIP im Dezember 1994 auf 38,1 % im Juni 1998, und die Prognose für das Jahresende lautet 41,9 %.⁴ Dies hatte sowohl die oben genannten strukturellen als auch aktuelle Ursachen. Die Beseitigung der strukturellen Ursachen war ein zentraler Punkt der Agenda des Präsidenten in seiner ersten Amtsperiode, und er hat in dieser Hinsicht wenig erreicht.

Weil sich auf der Einnahmen- wie auf der Rentenseite wenig tun wird, bleibt der Regierung derzeit wenig anderes übrig, als sich auf Maßnahmen zur Steigerung der „fiskalischen Verantwortung“ zu konzentrieren. Hier gibt es mehrere Ansatzpunkte:

- Die Beschneidung der in der Verfassung vorgeschriebenen Transfers an Länder und Kommunen. Bereits vor dem Plano Real wurde ein „Fundo Social de Emergência“, der später in „Fundo de Estabilidade Fiscal“ (FEF) umbenannt wurde und der so etwas wie ein Feuerwehrfonds ist, um allfällige Haushaltslöcher zu stopfen. Gestützt auf Dekrete des Präsidenten, wurden damit 20 % der Transfers zurückgehalten. Diese Praxis soll für die Zukunft gesetzlich

verankert werden („Desvinculação dos Recursos da União“, DRU).

- Begrenzung der Personalausgaben der Gebietskörperschaften („Lei de Responsabilidade Fiscal“): Dieses Gesetz soll den Anteil der Personal- an den Gesamtausgaben von Ländern und Gemeinden auf maximal 60 % begrenzen. Vermutlich wird diese Regelung jedoch erst ab 2001 greifen, denn das laufende Jahr ist ein Wahljahr (Kommunalwahl am 1. Oktober), und kein Bürgermeister wird in einem Wahljahr Massenentlassungen vornehmen.
- Deckelung der Gehälter im öffentlichen Bereich: Nachdem in der Vergangenheit mehrere Anläufe gescheitert waren, zeichnet sich ab, daß im ersten Halbjahr 2000 eine entsprechende Regelung verabschiedet wird. Es läuft wohl darauf hinaus, daß das Maximalgehalt auf R\$ 11.500,- pro Monat festgelegt und zugleich die Möglichkeit der Kumulierung geschaffen wird. Letzteres bezieht sich auf Personen, die aus früheren Tätigkeiten im öffentlichen Bereich eine Rente beziehen, die ebenfalls, wie wir gesehen haben, aus dem laufenden Haushalt bezahlt werden muß. Möglicherweise wird es eine Deckelung der Akkumulation, etwa bei R\$ 23.000 pro Monat, geben.

Im ersten Quartal 2000 gab es zwei weitere Konflikte, die zeigen, wie leicht die Konsolidierungsbemühungen in Frage gestellt werden können. Zum einen wurde ausgerechnet von der PFL, der konservativen Partei in der Regierungskoalition, die fällige Erhöhung des Mindestlohns aufgegriffen und eine Erhöhung auf 100 Dollar, d.h. etwa R\$ 180, vorgeschlagen – ein Schritt, der Wahljahrbedingt ist, denn zuletzt lag der Mindestlohn bei R\$ 136, und es gibt zahllose arme Haushalte, für die eine kräftige Erhöhung eine dramatische Erhöhung des verfügbaren Einkommens bedeuten würde. Dies gilt insbesondere für solche Haushalte,

4 Vgl. IPEA, Boletim das Finanças Públicas, div. Ausgaben, und O Estado de São Paulo, 28.10.1998.

in denen mindestens ein Mitglied über 65 Jahre alt ist, denn diese Personen erhalten – unabhängig von früheren Berufstätigkeiten – eine Rente in der Höhe eines Mindestlohns. Damit ist auch schon die Kehrseite der Medaille angedeutet: Die Zusatzbelastung für den Rentenhaushalt der Zentralregierung läge bei R\$ 6 – 7 Milliarden. Letztlich wurde der Erhöhung auf R\$ 151 begrenzt – ergänzt um die Komponente, daß die Bundesstaaten den Mindestlohn für Beschäftigte auf R\$ 180 erhöhen dürfen, wenn sie wollen. Letzteres schafft für Gouverneure ein interessantes Dilemma: Einerseits können sie durch eine Erhöhung ihre Popularität steigern, andererseits schwächen sie damit die Position ihres Bundesstaats im Standortwettbewerb.

Zum anderen startete der Präsident des Senats, Antônio Carlos Magalhães, eine Initiative zur Reform der Haushaltskompetenz des Kongresses. Bislang legt der Haushalt, den der Kongreß verabschiedet, Obergrenzen für die Ausgaben der Zentralregierung fest; er ist also kein Haushaltsplan in dem uns vertrauten Sinne. Dies bedeutet in der Praxis, daß jeder Parlamentarier bemüht ist, möglichst viele Projekte für seine Heimatregion bzw. seine Klientel im Haushalt unterzubringen, auch wenn dadurch die Endfassung des Haushalts die tatsächlich existierenden Finanzierungsmöglichkeiten weit übersteigt. Die politische Logik ist simpel: Der Parlamentarier kann zuhause darauf verweisen, daß er die Interessen seiner Wähler vertreten hat – und wenn die Straße, die Brücke oder der Staudamm dann nicht gebaut wird, ist es nicht seine Schuld, sondern die des Finanzministers. Umgekehrt eröffnet diese Praxis dem Finanzministerium eine beachtliche Flexibilität im Umgang mit dem Budget. Im vergangenen Jahr wurde beispielsweise in den Staaten São Paulo und Rio de Janeiro nur ein Drittel bzw. ein Viertel der im Haushalt maximal vorgesehenen Mittel tatsächlich ausgezahlt.

Der Vorschlag von Magalhães läuft darauf hinaus, daß der Kongreß einen verbindlichen

Haushalt verabschiedet. Aus demokratiethoretischer Perspektive wäre dies ein wichtiger Schritt nach vorne. Es spricht jedoch wenig dafür, daß eine solche Reform über Nacht dazu führt, daß der Kongreß zu einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik übergeht. Es wäre mithin auch ein großer Schritt in Richtung Staatsbankrott.

2.5 Strukturprobleme der Außenwirtschaft

Eine typische Ursache von Brasilienkrisen sind hohe und zunehmende Defizite in der Leistungsbilanz. Warum hat Brasilien ein Defizit in der Leistungsbilanz? Sowohl die Handels- als auch die Dienstleistungsbilanz sind negativ. 1997, also in einem „normalen“ Jahr, bevor die Asien- und Rußlandkrisen richtig zuschlugen, betrug die Salden -8,4 Mrd US\$ bzw. -27,3 Mrd. US\$;⁵ besonders dramatisch ist also das Defizit in der Dienstleistungsbilanz. Es ist auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- Brasilien hat zu Beginn der 90er Jahre ein Umschuldungsabkommen im Rahmen des Brady-Plans abgeschlossen. Die leichten Jahre des geringen Schuldendienstes sind mittlerweile vorüber, und die Belastung durch Zins- und Tilgungszahlungen für Auslandsschulden steigt. Zugleich hat die langfristige Auslandsverschuldung des privaten Sektors stark zugenommen (Dez. 1995: 37 Mrd. US\$, Juni 1998: 109 Mrd. US\$)⁶. Diese Faktoren führen zu einem zunehmenden Defizit in diesem Konto der Leistungsbilanz; 1997 betrug es 10,4

5 Ministério das Finanças, Boletim, div. Ausgaben, Tabela III.2

6 Banco Central, Boletim, div. Ausgaben, Tab 4-25p

Mrd. US\$, für 1998 zeichnet sich ein etwas höherer Wert ab.⁷

- Brasilien hat eine negative Tourismusbilanz: Während sich die Zahl der Brasilianer, die sich Auslandsreisen leisten, erhöht hat, bleibt die Zahl ausländischer Touristen in Brasilien gering. 1997 lag das Defizit in diesem Bereich bei 4,4 Mrd. US\$. Im Folgejahr besuchten nicht weniger als 333.000 brasilianische Touristen New York, von denen jeder im statistischen Schnitt US\$ 1.350 in der Stadt ließ (mehr übrigens als irgendeine andere Gruppe von Besuchern).
- Das Defizit von 4,5 Mrd. US\$ (1997) im Transportbereich läßt sich in erster Linie auf den beklagenswerten Zustand der brasilianischen Handelsmarine sowie, in geringerem Umfang, auf die Zunahme der Nutzung ausländischer Fluggesellschaften für Personen- und Frachttransport zurückführen.
- Brasilien hat in den 90er Jahren einen starken Zufluß an Direktinvestitionen erfahren. Beschränkungen für Gewinnrückführungen sind aufgehoben worden. Alte wie neue Direktinvestoren überweisen heute in beträchtlichem Umfang Gewinne an ihre Zentralen. 1997 lag das Defizit in diesem Bereich bei 5,6 Mrd. US\$.

Für das Defizit in der Handelsbilanz gibt es vor allem die folgenden zwei Gründe:

- In den ersten Monaten des Plano Real, also ab Juli 1994, stiegen gleichzeitig die Inlandspreise in Brasilien (etwa um 30 %) und der Außenwert der brasilianischen Währung (von US\$ 1,00 bis auf US\$ 1,20). Es entstand somit eine beträchtliche Überbewertung, die seither in langsamen Schritten abgebaut wird,

bislang aber noch besteht. Diese Überbewertung mindert die Wettbewerbsfähigkeit brasilianischer Exporte und stimuliert Importe. Insbesondere in besonders preissensitiven Produktbereichen, z.B. Möbel oder Bekleidung, sind brasilianische Produzenten auf dem Weltmarkt preislich kaum wettbewerbsfähig.

- 1990 wurde eine Politik der Handelsliberalisierung initiiert. Sie hat die Einfuhr sowohl von Investitionsgütern und Vorprodukten als auch von Konsumgütern erleichtert. In allen drei Produktbereichen waren direkte Effekte zu beobachten, die sich als Gegenbewegung zur Importsubstitution deuten lassen. Im geschlossenen Binnenmarkt mußten Produzenten und Konsumenten sich mit Gütern abfinden, die teilweise weder preislich noch qualitativ auch nur entfernt dem Weltmarktstandard entsprachen. Mit der Marktöffnung änderte sich das Einkaufsverhalten rapide. Kapitalgüter, insbesondere aber Vorprodukte wurden nun in starkem Maße importiert. Und auch die Konsumenten optierten häufiger für importierte Produkte, gerade auch bei so teuren Produkten wie Autos. Heute entfallen auf Konsumgüter und Brennstoffe sowie auf Investitionsgüter je etwa ein Viertel der Importe, während Vorprodukte rund die Hälfte ausmachen.

An sich würde man vermuten, daß nach einer kräftigen Abwertung die Wahrscheinlichkeit einer Zahlungsbilanzkrise abnimmt – Importe sollten sinken, Exporte steigen, Gewinntransfers abnehmen und Zinszahlungen gleichbleiben. Tatsächlich sanken jedoch auch die Exporte, und die Zinszahlungen stiegen.

Kontraintuitiv ist insbesondere die Entwicklung der Exporte. Das Finanzministerium argumentiert, daß dies in erster Linie auf sinkende Weltmarktpreise für viele der wichtigsten brasilianischen Exporte

⁷ Ministério das Finanças, Boletim, div. Ausgaben, Tabela III.2

zurückzuführen sei; die Abbildung 4 verdeutlicht, daß dies insbesondere für Rohstoffe (durchgezogene kräftige Linie) gilt. Zugleich nahm, wie die Abbildung 5 verdeutlicht, das in Gewicht ausgedrückte Exportvolumen zu.

Es gibt eine Reihe weiterer Erklärungen für die Exportperformance, und nicht alle verheißen Gutes für die Zukunft:

- Ein *time-lag* bei der Zunahme der Exporte: Ein großer Teil der brasilianischen Exporte sind keine *commodities*, d.h. standardisierte Güter, die auf internationalen Spotmärkten oder anderen anonymen Märkten gehandelt werden, sondern Erzeugnisse, die konzernintern gehandelt oder von wenigen Handelshäusern gekauft werden. Typisch für das eine sind z.B. Kraftfahrzeugkomponenten, die von den Fabriken der multinationalen Hersteller an Werke in anderen Ländern geliefert werden; ein Beispiel für das andere sind z.B. die Damenschuhe, die in großer Zahl aus Rio Grande do Sul exportiert werden, vornehmlich in die USA, wo eine kleine Zahl von Zwischenhändlern bzw. Endverkäufern globale Lieferantennetzwerke koordiniert. Bei solchen Produkten wird eine Abwertung nicht umgehend zu einem Anstieg der Exporte führen. Die Ausfuhren werden erst dann steigen, wenn die international agierenden Konzerne bzw. die Aufkäufer in den Industrieländern ihre internen Planungen umgestellt haben. Letzteres kann relativ schnell gehen, insbesondere in jenen Produktsegmenten, in denen bereits stabile Lieferbeziehungen existieren. Es gibt jedoch auch eine Reihe von Produktsegmenten, in denen der Welthandel durch stabile Lieferbeziehungen gekennzeichnet ist (z.B. Bekleidung, Möbel) und in denen brasilianische Lieferanten in den letzten Jahren kaum oder garnicht präsent waren. In diesen Segmenten ist auch in der nächsten Zeit nicht mit einer raschen Zunahme der Exporte zu rechnen.
- Der Protektionismus der Industrieländer: Die USA haben Sonderzölle gegen verschiedene, wichtige brasilianische Exportgüter verhängt (u.a. Stahl, Tabak, Zucker, Orangensaftkonzentrat). Darüber hinaus ist die Handelspolitik zwischen den beiden Ländern durch eine konfliktive Grundorientierung gekennzeichnet. Mit der EU gibt es vor allem im Agrarbereich Konflikte; brasilianische Agrarexport in die EU sehen sich mit zunehmendem Verarbeitungsgrad steigen Zöllen gegenüber. Der Handel mit Argentinien hat aufgrund der Einrichtung der Freihandelszone Mercosul stark zugenommen, erleidet jedoch immer dann Rückschläge, wenn eines der beiden Länder in einer schwierigen makroökonomischen Lage ist. Dies galt zuletzt für Argentinien, das sich verschiedene tarifäre und nicht-tarifäre Importbarrieren einfallen ließ.
- Exporthemmnisse in Brasilien: Während andere Länder große Kreativität im Ersinnen tarifärer und nicht-tarifärer Importhemmnisse beweisen, legt die brasilianische Regierung insbesondere großen Einfallsreichtum in der Schaffung tarifärer und nicht-tarifärer Exporthemmnisse an den Tag. Immerhin gelang es vor einigen Jahren, Exporte von der Umsatzsteuer zu befreien („Lei Kandir“); aber weil diese Regelung zu Lasten der Haushalte der Bundesstaaten ging, ist sie immer wieder umstritten. Andere Steuern und insbesondere verschiedene Abgaben und Umlagen werden bis heute bei Exporten nicht erstattet; allein die Abgaben zur Finanzierung von SENAI (berufliche Bildung), SESI (Sozialdienst der Industrie) und SEBRAE (KMU-Förderung) sowie die Sozialversicherungsumlage COFINS liegen bei jeweils 3 % – und 6 %

Aufschlag auf den Preis kann bei preissensiblen Produkten das Aus bedeuten. In Sachen nicht-tarifärer Exportbarrieren sind z.B. die bürokratischen Hindernisse zu nennen. Die Zollbehörde, *Receita Federal*, setzt zwei Tage (also 48 Stunden) für die Kontrolle von Exportgütern an. Wenn ein Unternehmen aus dem Landesinneren dieses Verfahren mit der örtlichen *delegacia* hinter sich gebracht hat, kann es sein, daß die *delegacia* am Hafen oder Flughafen das nicht akzeptiert und eine weitere Kontrolle fordert, womit wieder zwei Tage verloren gehen. Für brasilianische Exporte gilt außerdem die 40-Stunden-Woche, d.h. die gesetzliche Arbeitszeit der *Receita Federal*; außerhalb der Regelarbeitszeit wird nicht exportiert. Andere Hindernisse betreffen z.B. grenzüberschreitende Finanztransaktionen, die häufig so aufwendig und damit teuer sind, daß sich der Export für kleine Betriebe nicht lohnt. Grenzüberschreitender Internet-Handel ist bislang praktisch unmöglich.

Die Regierung hat schon vor einigen Jahren die Parole ausgegeben, die Exporte auf US\$ 100 Milliarden verdoppeln zu wollen. Es gibt keine Hinweise darauf, daß dieses Ziel in absehbarer Zukunft erreicht werden kann. Bestenfalls wird es gelingen, leichte Überschüsse in der Handelsbilanz zu erwirtschaften. Die Leistungsbilanz wird – aufgrund der allfälligen Zinszahlungen auf die Auslandsschulden sowie der Gewinntransfers der ausländischen Unternehmen, deren Bedeutung in der brasilianischen Wirtschaft in den letzten Jahren stark zugenommen hat, weiterhin defizitär bleiben. Die Regierung setzt darauf, daß auch in Zukunft der Kapitalzufluß aus dem Ausland anhält und damit auf der außenwirtschaftlichen Seite Ruhe herrscht. Angesichts der Tatsache, daß es noch etliches zu privatisieren gibt – derzeit stehen bundesstaatliche Banken an, und anschließend könnten z.B. Wasserbetriebe dran sein –, ist diese Hoffnung nicht

unbegründet. Aber es ist gleichwohl ein riskantes Kalkül, denn die Investitionen strömen in der Erwartung, daß sich die brasilianische Wirtschaft dynamisch entwickelt – und diese Erwartung kann durchaus trügerisch sein. Recht undurchsichtig ist die Position der Regierung zur Wechselkursentwicklung, der im ersten Quartal 2000 – zum großen Verdruß der Wirtschaft – eher in Richtung Aufwertung tendierte.

2.6 Resümee: Fragile Stabilität und fortbestehende Wachstumsblockaden

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.

3 Strukturwandel in der Wirtschaft

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 (Moreira

1993). 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.

Der außenwirtschaftliche Öffnungsprozeß, der 1990 eingeleitet wurde (Abbildung 6), 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 (vgl. Willis 1995). Aufgrund der unsicheren Inflationsperspektiven 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.

3.1 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.

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

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.).

Tabelle 4: Privatisierung: Überblick nach Jahren (ohne Telekommunikation)

Jahr	Zahl der privatisierten Unternehmen	Verkaufserlös	Vom Käufer übernommene Schulden	Summe
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.

Tabelle 5: Privatisierung: Überblick nach Sektoren (ohne Telekommunikation)

	Verkaufserlös	Vom Käufer übernommene Schulden	Summe
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.

Tabelle 6: Privatisierung der Telekommunikation

Unternehmen	Verkaufserlös	Vom Käufer übernommene Schulden	Summe
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.

Erwähnenswert sind darüber hinaus die weitgehende Privatisierung des

Eisenbahnnetzes, das am zerfallen war und von den neuen Betreibern mit großem

Tabelle 7: 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.			

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 größeren von Embraer belegt).

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.

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 Abbildung 7 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 %).

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. Die große Aufmerksamkeit, die industrielle Direktinvestitionen, insbesondere in der Kfz-Industrie, in den letzten Jahren in Brasilien erhielt, führt zu verzerrten Vermutungen über die relative Bedeutung verschiedener Sektoren (Abbildung 8, Abbildung 9). 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.

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 (Abbildung 10, Abbildung 11).

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.

3.2 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 erfuhren, und seit 1994 durch die Stabilisierung des Preisniveaus unter Druck (Pereira und Carvalho 1998). 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 12).

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 Abbildung 13 verdeutlicht die starke Zunahme der Produktivität. Sie belegt überdies, daß das Wachstum der Reallöhne 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 (Abbildung 14).

Die Abbildung 15 macht deutlich, welche dramatischen Verschiebungen auf dem Arbeitsmarkt der Industrie stattgefunden haben. Das effektive Arbeitsvolumen ist im

Großraum São Paulo, der traditionellen industriellen Kernregion, gegenüber den späten 80er Jahren um mehr als die Hälfte zurückgegangen. In der ersten Hälfte der 90er Jahre konnte man noch spekulieren, daß die geringe Dynamik des Arbeitsmarkts auf zyklische Faktoren zurückzuführen war – schließlich stagnierte die Wirtschaft. Die Betrachtung der Entwicklung in der zweiten Hälfte der 90er Jahre macht jedoch deutlich, daß wir es mit einem strukturellen Phänomen zu tun haben: Es hat ein Rationalisierungsprozeß stattgefunden, der die Nachfrage nach menschlicher Arbeitskraft in der Industrie dramatisch 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 Abbildung 16 und Abbildung 17 zeigen, die jeweils die Daten der sechs wichtigsten städtischen Ballungsräume zusammenfassen. 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

Tabelle 8: Regionale Verteilung der industriellen Wertschöpfung (%)

	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	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).

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 (Bonelli 1999, 35).

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.

3.3 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 (Bonelli 1999, 30), und die traditionellen Industrieregionen in den Ballungsräumen von São Paulo und Rio de Janeiro verlieren Anteile gegenüber anderen Regionen.

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) (Pacheco 1999, 32). 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 (Galvão und Vasconcelos 1999). 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 Nordosten, Nordens und Zentralwestens gegenübersteht.

3.4 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 (Abbildung 18).

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 erster 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 (Cavalcanti und Ribeiro 1998).

Produkt	Export 1998	Weltmarktanteil 1982-84	Weltmarktanteil 1996-98	Exportanteil 1982-84	Exportanteil 1996-98	Wachstum 1996-98 / 1982-84	Bewertung
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).

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 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 19). 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 Tabelle 9 verdeutlicht.

Untermauert wird der Befund der Dominanz wenig dynamischer Exporte, wenn man den Anteil technologieintensiver, besonders schnell wachsender Produktgruppen betrachtet (Abbildung 20). 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 21).

Tatsächlich haben aber, wie die Tabelle 9 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 Möbelexporte 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 moderatem Wachstum der brasilianischen Exporte zu rechnen, keinesfalls jedoch mit der Verdopplung, die die brasilianische Regierung seit einigen Jahren anstrebt.

3.5 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.

4 Staatliches Handeln und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit

Im großen und ganzen konnte seit 1994 in Brasilien von Industriepolitik kaum eine Rede sein. Mehr noch: Industriepolitik war – nicht ohne Grund – verpönt. Obwohl mit Industriepolitik in der Vergangenheit durchaus Erfolge erzielt wurden, gab es doch auch gravierende Probleme. Auf der einen Seite wäre Brasilien ohne Industriepolitik

nicht das industriell entwickelte Land, das es heute ist. Bestimmte wirtschaftliche Schlüsselsektoren verdanken ihre Existenz jahrzehntelangem Betreiben von Industriepolitik. Dies begann in den 40er Jahren mit dem Bau des ersten Stahlwerks, ging weiter in den 50er Jahren mit der Schaffung der Autoindustrie und erlebte einen Höhepunkt mit dem Zweiten Nationalen Entwicklungsplan ab 1974, der unter anderem eine beträchtliche Erweiterung der Produktionskapazität bewirkte, durch die die petrochemische Industrie Brasiliens zu einem der wichtigsten Industriesektoren wurde.

Andererseits trugen diese Erfolge bereits jene Elemente in sich, die heute die Hauptschwächen der brasilianischen Industrialisierung erscheinen. Die Entwicklungsbemühungen waren auf die Schaffung von dynamischen komparativen Vorteilen ausgerichtet, besonders in jenen Sektoren, in denen Brasilien keine statischen komparativen Vorteile hatte. Dies bedeutet, daß der Schwerpunkt auf den kapitalintensiven Industriezweigen lag. Es wäre ungerecht, die damaligen Industriepolitiker zu verurteilen, denn ihre Strategien reflektierten letztendlich die Philosophie ihrer Zeit und wurden schließlich auch bis in die 70er Jahre erfolgreich umgesetzt. Ganz ähnlich gingen auch Industriepolitiker in Ländern wie Korea vor. Jedoch wurden von ihnen die Industriezweige, in denen ihr Land bereits einen komparativen Vorteil hatte, keinesfalls in dem Maße vernachlässigt, wie das in Brasilien der Fall war. Koreas Industrialisierung war über einen längeren Zeitraum auf kurz- und langlebige Konsumgüter, wie z.B. Radios, konzentriert. Bekleidung und Schuhe hielten lange den Hauptanteil an Exporten, und die koreanischen Unternehmen wußten, daß es möglich war, Wettbewerbsvorteile in anscheinend anspruchslosen und technologisch wenig entwickelten Branchen zu erzielen. In Brasilien ging es ohnehin nie um die Schaffung von Wettbewerbsvorteilen,

da die Industrialisierung vor allem auf den Binnenmarkt abzielte. Außerdem erhielten Industriebetriebe großzügige Subventionen und andere Vergünstigungen, um auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig zu sein. Die vermeintlich traditionellen Branchen wie Bekleidung, Möbel oder Spielzeug blieben in ihrer Leistungsfähigkeit zurück. Die einzige Ausnahme bildete der Export von Damenschuhen aus dem *cluster* im Vale dos Sinos in Rio Grande do Sul (Schmitz 1995). Zum Teil waren Industriepolitiker der Auffassung, daß die Schaffung anhaltenden Wachstums in diesen Branchen nicht möglich war, andere wiederum meinten, daß sie sich auch ohne staatliche Unterstützung erfolgreich entwickeln würden. Vom heutigen Standpunkt aus muß man sagen, daß die Politiker einen schweren Fehler begangen haben, als sie diese schnell wachsenden Segmente des Welthandels anderen Entwicklungsländern überließen. Dies ist der erste Nachteil des Erbes der früheren Industriepolitik: eine verzerrte Industriestruktur und ein geringes Exportpotential in den Sektoren, in denen Brasilien eigentlich einen komparativen Vorteil haben müßte.

Aber noch ein weiteres schwerwiegendes Defizit der früheren Industriepolitik verfolgt die Politiker, die sich mit Brasiliens Makroökonomie befassen: das Fehlen einer adäquaten Finanzstruktur. Investitionen in der Industrie wurden entweder aus dem Cash-flow, über die nationale Entwicklungsbank (BNDES) oder durch Kapitalimporte finanziert. Anfänglich waren die Handelsbanken noch viel zu schwach, um eine ernstzunehmende Rolle spielen zu können, später verweigerten sie eine Beteiligung an langfristigen Finanzierungen, da die Risiken in dem hochinflationären Umfeld nicht kalkulierbar waren. Andererseits hatten Unternehmen mit einem kompetenten Finanzmanagement keine Schwierigkeiten, die notwendigen Investitionsmittel aus dem Cash-flow zu generieren, solange die Inflationsrate hoch war, denn der Gewinn war ebenfalls hoch.

Nach 1990 änderte sich jedoch die Lage. Bis dahin war der Wettbewerbsdruck auf den Binnenmarkt nur schwach, und für Außenstehende war es schwierig zu erkennen, ob ein Unternehmen seine Preise über die Inflationsrate hinaus erhöht hatte. Mit der Öffnung des Marktes und steigendem Wettbewerbsdruck begannen die Preise zu fallen, und die Unternehmen mußten zunehmend auf eine Finanzierung von außen zurückgreifen. Jedoch gelang es nur Großunternehmen mit Zugang zum internationalen Kapitalmarkt, Kredite zu solchen Konditionen zu erhalten, die denen in entwickelten Industrieländern entsprachen. Die Klein- und Mittelbetriebe mußten auf kurzfristige Finanzierung, zu meist astronomischen Zinssätzen, durch die Handelsbanken zurückgreifen oder langfristige Kredite der BNDES in Anspruch nehmen, die im internationalen Vergleich ebenfalls teuer waren. Dies ist der zweite Nachteil des Erbes: In Brasilien war es nicht gelungen, ein adäquates, wettbewerbsfähiges und effizientes System zur Mobilisierung der Ersparnisse der Bevölkerung für Investitionen in der Industrie zu schaffen.

4.1 *Regime Automotivo und Guerra Fiscal, oder wie man ein Eigentümer schießt*

Die Behauptung, daß in den letzten Jahren überhaupt keine Industriepolitik betrieben wurde, wäre falsch. Auf einen Sektor konzentrierten sich nämlich umfangreiche industriepolitische Vorhaben: die Autoindustrie. 1995 und 1996 ergriff die Zentralregierung eine Reihe von Maßnahmen zu Stimulierung dieser Branche.

Um das *Regime Automotivo* zu verstehen, muß man an den Anfang der 90er Jahre zurückgehen. Zu der (im wesentlichen unwirksamen) Industriepolitik der Collor-Regierung gehörte die Gründung der *Câmaras Setoriais*, d.h. Sektorarbeitsgruppen mit Vertretern von Regierung, Unternehmensverbänden und

Gewerkschaften (Anderson 1999). Von den über vierzig *Câmaras* konnte nur die der Autoindustrie mit substantiellen Ergebnissen aufwarten. Es gelang ihr, Zustimmung zu einer Vereinbarung zu erreichen, bei der jeder der Beteiligten wenigstens kleine Zugeständnisse machte: die Regierung senkte die Steuern, besonders für Kleinwagen (*carro popular*, d.h. Pkw unter 1000 ccm), die Gewerkschaften versprachen Zurückhaltung bei den Lohnforderungen und Hersteller und Einzelhändler niedrigere Preise. Das Programm war ein großer Erfolg, vor allem im Hinblick auf Verkehrsstaus, die parallel zu den Verkaufszahlen heftig zunahmen. Während eine größere Zahl von Autos das unveränderte, alte Straßennetz verstopfte und die Durchschnittsgeschwindigkeit in den Stadtgebieten zurückging, beschleunigte sich das Wirtschaftswachstum, und ganz plötzlich sah Brasilien wie ein vielversprechender, dynamischer Markt für die Autoindustrie aus.

Zur Stimulierung des Wirtschaftswachstums und zur Schaffung von Arbeitsplätzen schien also die Förderung der Autoindustrie gut geeignet zu sein. Wie das zu geschehen hatte, war allerdings eine andere Frage. Eine Antwort darauf wäre, die Preise zu senken, das Einkommen des Mittelstands zu erhöhen – dann würde die Nachfrage steigen – und da die Autoindustrie ziemlich wettbewerbsfähig ist, würden die internationalen Produzenten Schlange stehen, um eine Scheibe abzubekommen. Das galt besonders in einem Land, in dem Neueinsteigern ein Oligopol aus vier Unternehmen mit veralteten Modellen und Fabriken eher wie eine stillliegende Tontaube vorkommen mußte. Die Dinge entwickelten sich jedoch anders, da die Autoindustrie niedrige Wettbewerbsfähigkeit durch gutes Lobbying kompensierte. ANFAVEA, der Verband der multinationalen Autounternehmen in Brasilien, war schon immer einer der wenigen tatsächlich wirksamen Unternehmerverbände. Und ANFAVEA schrie „Foul!“, als die Regierung den Markt für Autoimporte öffnete. Der Verband schlug vor, den Markt nur für solche Hersteller zu öffnen, die bereits in Brasilien

produzierten. Dagegen hatte die Regierung eigentlich nichts einzuwenden, zumal das Handelsbilanzdefizit immer stärker wuchs, seitdem die Brasilianer zunehmend ihre Vorliebe für BMWs und Audis entdeckten. Im März 1995 stiegen die Autoimportsteuern, anfänglich auf 70 %. Hersteller in Brasilien, die auch Autos exportieren, brauchen für ihre Importe nur die Hälfte der üblichen Steuern zu zahlen, wenn ihre Importe nicht höher sind als die Exporte.

Im Rahmen des *Regime Automotivo* ist die Senkung der Importsteuern das Hauptinstrument der Zentralregierung. Seine Nutzung komplizierte jedoch das Verhältnis zur argentinischen Regierung. Argentinien hatte als erstes Land begonnen, die Autoindustrie zu fördern und damit so viele Unternehmen wie möglich zum Bau von Werken im Mercosur zu gewinnen. Die Reaktion der argentinischen Regierung folgte prompt, sie kritisierte Brasiliens Maßnahmen mit scharfen Worten. Trotzdem hatten die Hersteller die Botschaft verstanden, nämlich daß es angebracht wäre, nicht mehr als einen fairen Anteil von Investitionen nach Argentinien zu lenken.

Welche Auswirkungen hatte das *Regime Automotivo*?⁸ 1996 wurden 125 Unternehmen zugelassen, 1997 waren es 40. Bei den meisten handelte es sich um Produzenten von Autoteilen; die Zahl der Autohersteller betrug immerhin 15. Die vorgesehenen Investitionen beliefen sich unter den Bedingungen des normalen Regimes auf 19,3 Mrd. US\$ und unter den Sonderbedingungen für den Nordosten auf 2,3 Mrd. US\$. 10 % der Investitionen sollten mittels Zufluß von frischem Kapital finanziert werden. In den Jahren 1996/97 war die Handelsbilanz der beteiligten Unternehmen insgesamt positiv, es wurden auch mehr Kapitalgüter auf dem Binnen- als auf dem Weltmarkt gekauft. Es

ist schwer zu sagen, wie die Entwicklung ohne dieses Regime verlaufen wäre (vielleicht genauso, denn Brasilien schien in den letzten Jahren ein sehr attraktiver Markt zu sein). Nicht zu übersehen sind jedoch die Kosten des Regimes, welches zu Verzerrungen auf dem Binnenmarkt führte und für Produzenten Möglichkeiten zur Aneignung von Renten bot. Wissenschaftler vom IPEA haben errechnet, daß die Konsumenten dafür einen Gesamtzuschlag von 35,6 Mrd. R\$ bezahlen müssen. Umgerechnet auf die direkte Schaffung von 20.000 Arbeitsplätzen ergibt das einen Preis von 340.000 US\$ pro Arbeitsplatz.

Das ist jedoch nur ein Teil der Kosten. In der realistischen Erwartung einer ganzen Reihe von umfangreichen und sehr sichtbaren Investitionen begannen die Regierungen der Bundesstaaten (teilweise sogar die Kommunen) einen *Guerra Fiscal*, d.h. einen Subventionswettbewerb um Autowerke. Das Angebot umfaßte in der Regel folgendes: Das Unternehmen erhält umsonst ein großes Grundstück in guter Lage. Die regionale bzw. die lokale Regierung finanzieren die Erschließung und die Infrastruktur. Außerdem erhält das Unternehmen einen zehnjährigen Steuercredit auf die Verkaufssteuer auf der Ebene des Bundesstaats, ICMS (oder sogar völlige Steuerbefreiung). Gelegentlich, z.B. bei der Ansiedlung von Renault in Paraná, beteiligte sich die regionale Regierung sogar an Unternehmen.

Worin besteht die Logik einer solchen Strategie, die den Staatshaushalt so teuer zu stehen kommt? Dazu kann man den wiedergewählten Gouverneur von Paraná, Jaime Lerner, befragen. Die Zwischenbilanz seiner Amtszeit sah nicht allzu gut aus. Seine Wiederwahl verdankte er zum großen Teil der Zahl der Investoren, die sich in Paraná niederließen, nicht nur Autohersteller wie Renault und Audi sowie ein Joint-venture von BMW und Chrysler zur Motorenproduktion, sondern auch Unternehmen aus anderen Branchen, z.B. Mafisa, eine portugiesische

8 Die folgenden Angaben sind aus IPEA, Boletim de Política Industrial, No. 5, August 1998, S. 14 ff.

Firma, die heute der größte Produzent von MDF-Platten in Brasilien ist.

Während sich der *Guerra Fiscal* für viele Gouverneure und Bürgermeister als ein politischer Erfolg erwies, war er aus ökonomischer Sicht eine Katastrophe. Im Prinzip handelte es sich hier um ein großangelegtes Programm zur Umverteilung brasilianischer Steuergelder an multinationale Firmen und einheimische Großunternehmen (letztere wurden aus dem Ballungsraum São Paulo ins Staatsinnere und nach Minas Gerais sowie aus den Staaten im Süden in den Nordosten gelockt). Das alles hatte verheerende Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Staaten; zwar gibt es bis jetzt dazu noch keine präzisen Berechnungen, es kann jedoch angenommen werden, daß ein Teil ihrer finanziellen Schwierigkeiten durch den Verzicht auf Steuereinnahmen bedingt ist. Hinzu kommt, daß es die lokalen Unternehmen überhaupt nicht lustig finden, wenn ausländischen Investoren Geld hinterhergeworfen wird. Sie fordern gleiche Behandlung, und das führt letztendlich dazu, daß fast alle Unternehmen (d.h. alle, die Steuern zahlen und investieren) insgesamt weniger Steuern abführen. Der Verlust für den Haushalt der Bundesstaaten wird für 1999 auf 9 Mrd. R\$ geschätzt.

4.2 Schaffung von Wettbewerbsnachteilen

Nicht nur mit den extrem hohen Zinsen und der Überbewertung der Währung gelang es der Regierung, ein für die Unternehmen im allgemeinen und den Export im besonderen ungünstiges Umfeld zu schaffen. Hinzu kommen vielfältige Kostennachteile („Custo Brasil“) und andere Hindernisse.

4.2.1 Custo Brasil

Das Problem des *Custo Brasil* wird seit Mitte der 90er Jahre thematisiert und besteht weiterhin. Gemeint sind damit die

spezifischen Kostennachteile für Unternehmen, die in Brasilien Geschäfte tätigen. Seine wichtigsten Komponenten sind – neben dem ineffizienten, intransparenten und unfairen Steuersystem – die Kosten von Bürokratie, Regulation und Unsicherheit, teure Häfen, hohe Transportkosten und hohe Lohnnebenkosten.

1. Die Beispiele für unternehmensfeindliche Regulierung und Bürokratie sind Legion:

- Brasilianische Bekleidungshersteller müssen in ihre Produkte Etiketten einnähen, die u.a. die genaue textile Zusammensetzung angeben – und dies wird mitunter kontrolliert. Wenn die Zahlenangaben um einen Prozentpunkt von der tatsächlichen Qualität abweichen, ist ein Bußgeld fällig. Für Bekleidungsimporte hingegen gilt diese Regulierung praktisch nicht.
- In einer Weltbankstudie wird ein Unternehmer zitiert, der von unterschiedlichen Bundes- und Landesregulierungen der Höhe der Befestigung von Feuerlöschern berichtet. Seine Lösung war, für jeden Feuerlöscher zwei Halter zu installieren und den Löscher je nach dem, welcher Kontrolleur erschien, umzuhängen. Die Kontrolleure reagierten mit einer Absprache: Sie erschienen gleichzeitig, so daß einer von ihnen ein Bußgeld verhängen konnte.
- Brasilianische Unternehmer im formellen Sektor beklagen sich darüber, daß sie regelmäßig von Prüfern des Finanzamts, den Umweltbehörden und anderen staatlichen Stellen aufgesucht werden, daß diese Prüfer aber keine Anstrengungen unternehmen, Firmen im informellen Sektor aufzuspüren und zu prüfen.
- Die Zollsätze für Güterimporte ändern sich häufig. Dies erschwert eine Investitionsplanung nachdrücklich. Unternehmer reagieren darauf, indem sie mit der

Zollbehörde aushandeln, daß beim effektiven Import der Zollsatz, der zum Zeitpunkt des Abschlusses des Kaufvertrags galt, angewandt wird. Dies wird jedoch auf hoher Ebene verhandelt, d.h. zwischen Generaldirektor oder Eigner und hohen Zollbeamten, die damit ihre Zeit mit einer Routinetransaktion vergeuden.

- Exportunternehmen kämpfen mit weiteren Hindernissen und Schikanen.⁹ Die *Receita Federal* z.B. setzt zwei Tage (also 48 Stunden) für die Kontrolle von Exportgütern an. Wenn ein Unternehmen aus dem Landesinneren dieses Verfahren mit der örtlichen *delegacia* hinter sich gebracht hat, kann es sein, daß die *delegacia* am Hafen oder Flughafen das nicht akzeptiert und eine weitere Kontrolle fordert, womit wieder zwei Tage verloren gehen. Für brasilianische Exporte gilt außerdem die 40-Stunden-Woche, d.h. die gesetzliche Arbeitszeit der *Receita Federal*.

2. Brasiliens Häfen sind überwiegend langsam und teuer, und zwar – wie Abbildung 22 und Abbildung 23 zeigen – nicht nur im Vergleich zu Rotterdam oder Singapur, sondern auch gegenüber anderen Häfen in der Region (Montevideo, Buenos Aires), was dazu führt, daß nicht wenige Unternehmen dazu übergegangen sind, ihre Exporte über diese Häfen abzuwickeln – trotz des ineffizienten Transportsystems (dazu unten mehr). Zweitens zeigt das Beispiel Itajaí, daß es auch anders geht. Itajaí ist ein kleiner Hafen im Bundesstaat Santa Catarina, der hauptsächlich davon profitiert, daß die Kommune, die den Hafen betreibt, vor einigen Jahren ein Programm zur Effizienzsteigerung implementiert hat. Dies Beispiel zeigt, daß trotz der weiterhin bestehenden Regulierungen, insbesondere bei

Arbeitsregeln, große Spielräume zur Effizienzsteigerung bestehen.

Gleichwohl ist unstrittig, daß erst eine drastische Reform der Arbeitsregeln zu einem Effizienzniveau führen wird, das näher am international üblichen liegt. In Europa braucht man heute zur Entladung eines Containerschiffes mit zwei Stauräumen etwa 12 Arbeiter. In Santos, dem größten Hafen Brasiliens, erzwingen die Arbeitsregeln beim Entladen den Einsatz von 26 Stauern an Bord, 22 Stauern an Land und 10 Vorarbeitern; beim Beladen sind es sogar insgesamt 66 Arbeiter. Weil der Organisationsgrad dieser Arbeiter hoch ist, stoßen Reformvorstöße bislang auf Granit. Die implizite Exportsteuer, die mit den ineffizienten Häfen verbunden ist, wird auf 6 % geschätzt.

3. Das brasilianische Transportsystem ist insgesamt wenig effizient. Hauptgrund dafür ist ein hoher LKW-Anteil (fast 60 % des gesamten Güterverkehrsaufkommens). Bei längeren Strecken ist Eisenbahntransport halb so teuer wie LKW-Transport; aber das brasilianische Eisenbahnsystem war bislang in einem tragischen Zustand. In diesem Bereich verspricht der aktuelle Privatisierungsprozeß partiell Besserung – partiell deshalb, weil er zunächst nichts daran ändern wird, daß es in Brasilien zu wenig Eisenbahnlinien gibt.

9 Einen hervorragenden Überblick findet man bei Lima, Carvalho & Velasco (1998).

4. Brasilianische Unternehmen klagen über hohe Lohnnebenkosten, die sich auf mehr als 100 % des Nettolohns belaufen können; dabei werden allerdings Elemente wie das (beim Monatsgehalt) mitbezahlte Wochenende, Urlaub und Feiertage mitgezählt. Insgesamt gehört zu den Lohnnebenkosten eine Reihe von sehr unterschiedlichen Posten – von Zahlungen für Nichtarbeitszeit über Sozialversicherungsbeiträge bis hin zu den Beiträgen für die soziale Infrastruktur der Wirtschaft (SESI), die berufliche Bildung (SENAI/SENAC) und die KMU-Beratung (SEBRAE).

In der brasilianischen Diskussion werden große Hoffnungen auf eine Kostenentlastung der Unternehmen durch eine Reduzierung der Lohnnebenkosten gesetzt. Tatsächlich ist hier jedoch weniger zu holen als in anderen Bereichen – ganz abgesehen davon, daß auch hier jede Reform starke politische Widerstände zu überwinden hat. Eine deutliche Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge ist unrealistisch – zumindest solange keine radikale Reform der Rentenversicherung gelingt. Kürzung oder Streichung der Beiträge zu SENAI/SENAC und SEBRAE würden wenig bringen und wären überdies töricht, denn diese Organisationen funktionieren recht gut.

Zwar bemüht sich die Regierung, die aufgelisteten Probleme zu lösen. Durch die Privatisierung der Infrastruktur und ordnungspolitische Reformen (z.B. in der Hafennutzung) gelang es, die Kostennachteile der Unternehmen etwas abzubauen. Die Schlüsselreformen sind jedoch kaum vorangekommen, und die Regierung selbst verursacht neue Kostenelemente:

- Bei der Senkung der indirekten Lohnkosten wurden kaum Fortschritte erzielt, und mit dem Stabilisierungsprogramm vom Oktober

1998 wird einer der Bestandteile, COFINS, noch erhöht.

- Die direkten und die Transaktionskosten des extrem komplizierten Steuersystems haben sich nicht geändert. Das Stabilisierungsprogramm vom Oktober 1998 enthielt einen Vorschlag zur Erhöhung der Steuern auf finanzielle Transaktionen, wodurch die Kosten für jede geschäftliche Transaktion steigen.

Tabelle 10: Lohnnebenkosten	Prozent
<i>A. Sozialeleistungen</i>	35,8
Rentenversicherung	20,0
Arbeitslosenversicherung (FGTS)	8,0
Salário Educação	2,5
Unfallversicherung	2,0
SESI	1,5
SENAI/SENAC	1,0
SEBRAE	0,6
INCRA	0,2
<i>B. Bezahlte Nicht-Arbeit, I</i>	38,23
Wochenende	18,91
Urlaub	9,45
Feiertage	4,36
Urlaubsgeld	3,64
Aviso prévio	1,32
Lohnfortzahlung bei Krankheit	0,55
<i>C. Bezahlte Nicht-Arbeit, II</i>	13,48
13. Monatsgehalt	10,91
Abfindung	2,57
<i>D. Zusätzliche Bemessung</i>	14,55
Beiträge zu A auf Einkommen unter B	13,68
Beitrag zu FGTS auf 13. Monatsgehalt	0,87
<i>Summe A - D</i>	102,1
Quelle: Keefer (1996).	

So ist es unwahrscheinlich, daß die Abwertung des Real zu einem Exportaufschwung führt. Und es entstehen immer neue nichttarifäre Exporthemmnisse in Brasilien, die durch die Abwertung nicht notwendigerweise ausgeglichen werden.

4.2.2 Andere staatlich verursachte Hindernisse für Unternehmen

Die staatlichen Organe auf allen Ebenen sind nur zum Teil in der Lage, ihre eigentlichen Aufgaben zu erfüllen, besonders im Bildungs- und Gesundheitswesen und in der Berufsausbildung. Diese Mängel müssen die Unternehmen durch eigene Programme ausgleichen, oder sie müssen auf kommerzielle Anbieter zurückgreifen. Der Staat hingegen ist eifrig dabei, ordnungspolitische Hindernisse und Unannehmlichkeiten für die Unternehmen zu schaffen.¹⁰ In einigen Fällen haben Kommunen die Verhängung von Strafen gegen Unternehmen als ein Mittel zur Einkommensbeschaffung benutzt (meist um Haushaltsdefizite auszugleichen, die häufig das Ergebnis von politischer Begünstigung, Klientelismus und persönlicher Bereicherung waren).

Für KMU erweist sich das Unternehmensumfeld in Brasilien als ausgesprochen ungünstig. Als Eingeständnis, daß die makroökonomischen Rahmenbedingungen negativ sind, kann gewertet werden, daß die Regierung weiterhin bemüht ist, kompensatorische Maßnahmen zu treffen, insbesondere auf dem Gebiet der Investitionsfinanzierung sowie der Exportversicherung und -finanzierung. Dieses Programm ist jedoch am einfachsten für Großunternehmen zugänglich, die direkt mit der Nationalen Entwicklungsbank verhandeln können. KMU müssen meist versuchen, über

die Geschäftsbanken an dieses Programm heranzukommen, wodurch die Kosten noch erhöht werden oder zusätzliche Hindernisse entstehen (z.B. wenn die Banken nicht bereit sind, die Mittel weiterzuleiten, was häufig vorkommt und aus der Sicht der lokalen Banker ein völlig rationales Verhalten ist: ein mit hohen Schulden belastetes Portfolio hat auf ihre Karriere negativen Einfluß, ein kleines Portfolio mit geringem Risiko hingegen nicht). Demzufolge sind die Bemühungen von BNDES, besonders die KMU zu unterstützen – obwohl an sich lobenswert –, wenig erfolgversprechend. Außerdem profitieren zuerst die Großunternehmen von dem Subventionswettbewerb (*guerra fiscal*) zwischen den Bundesstaaten. Für Mikrounternehmen gibt es andere Vorteile, die bis zu einem gewissen Grad für die ansonsten ungünstigen Bedingungen einen Ausgleich bieten, insbesondere die *Simples* (ein vereinfachtes System zur Zahlung geringerer Steuern und Lohnabgaben). Zudem können sie Unterstützung von SEBRAE erhalten, einer Einrichtung zur Förderung von Kleinst- und Kleinbetrieben. Damit gehen Klein- und insbesondere Mittelbetriebe leer aus.

4.3 Zum Verhältnis zwischen Staat und Unternehmen

Einer der Gründe für diese Probleme, und damit ein gravierendes Strukturproblem, ist die große Distanz zwischen Staat und Unternehmerschaft. Das mag zunächst kontraintuitiv klingen, wenn man an die staatsgeleitete Industrialisierung im Rahmen des früheren etatistischen Entwicklungsmodells denkt. Tatsächlich sind manche Unternehmen mit der Politik eng verflochten und viele Unternehmen verdanken ihre Existenz staatlicher Förderung. Aber generell läßt sich für die letzten 30 Jahre eine tiefe Kluft des Unverständnisses zwischen Zentralregierung und Privatwirtschaft erkennen:

10 Es gibt z.B. die schon erwähnte Vorschrift für Etiketten an Textilien und Bekleidung. Wenn auf dem Etikett z.B. 30 % Baumwolle, 70 % Polyamid steht, wird eine Geldstrafe verhängt, weil die Faser mit dem höchsten Anteil im Gewebe zuerst genannt werden muß. Das gleiche passiert, wenn auf dem Etikett Nylon statt Polyamid steht. Nicht nur der Hersteller, sondern auch jedes Geschäft, in dem staatliche Inspektoren solche Ware entdecken, muß eine Strafe zahlen, die bis zu einigen Tausend Reais betragen kann.

- Die Militärregierung setzte – insbesondere zwischen 1974 und 1979 unter Präsident Geisel – auf Staatsbetriebe und ausländische Unternehmen, um den Industrialisierungsprozeß voranzutreiben, womit der Raum für privatwirtschaftliche Initiativen weiter eingeschränkt wurde. Ein Resultat dessen war eine zunehmende Unterstützung von Seiten der Unternehmer für jene politischen Kräfte, die eine Demokratisierung einforderten.
- Während der Amtszeit von Präsident Sarney (1985-1990) gab es viele Gelegenheiten für harte Konfrontationen zwischen Politik und Unternehmern – von den periodischen Stabilisierungsplänen, die stets handstreichartig verkündet wurden und die Geschäftsgrundlagen im privaten Sektor vollständig über den Haufen warfen, bis hin zu den Auseinandersetzungen über die Verfassung, in denen die Unternehmerschaft eine Serie von Niederlagen erlitt.
- Präsident Collor (1990-1992) trat mit einer Rhetorik an, die sich gegen Oligarchien wandte – und dabei die Unternehmen, die Collor als ineffizient und antiquiert verspottete, explizit mit einbezog. Collors erster Stabilisierungsplan, mit dem die Liquidität der Wirtschaft weitgehend abgezogen wurde, war für die Unternehmen ein harter Schlag – und umso lästiger, als etliche Unternehmen das Collor'sche Korruptionssystem mit beachtlichen Beiträgen alimentierten. Zugleich war Collor derjenige, der die Marktöffnung durchsetzte und damit die Rahmenbedingungen für die Unternehmen dramatisch änderte.
- Während es unter Collor noch umfangreiche mesopolitische Aktivitäten gab (Programm für Qualität und Produktivität, *câmaras setoriais* und allerlei andere industriepolitische

Anstrengungen), setzte sich unter seinem Nachfolger Itamar Franco das Primat der Makroökonomie durch. Dies galt insbesondere seit dem Amtsantritt von Fernando Henrique Cardoso als Finanzminister (1993). Cardoso und seine wirtschaftspolitische Equipe verfolgten einen Ansatz, der sich durch ein dezidiertes Desinteresse gegenüber dem nationalen Privatsektor auszeichnete. Die Privatwirtschaft wurde als wenig dynamisch und als wichtiger Triebfaktor der Hyperinflation wahrgenommen – und damit als Gegner von makroökonomischer Stabilisierung und von wirtschaftlicher Modernisierung. Cardoso und seine Mannschaft setzten stattdessen große Hoffnungen auf die ausländischen Unternehmen. Wenn die (nicht selten traditionell ausgerichteten) Kritiker den Ausverkauf der nationalen Industrie an Multis geißelten, so wurde dies von der Cardoso-Mannschaft als Erfolgsmeldung wahrgenommen.

Die Ignoranz des Makroökonomien gegenüber mikroökonomischen Fragestellungen paart sich mit der Abneigung der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger gegenüber der Personifizierung der Mikroökonomie, den Unternehmern. Es ist daher durchaus nicht so, daß die negativen Auswirkungen der Stabilisierungspolitik auf den Unternehmenssektor als unvermeidbare Kosten der Stabilisierung abgehakt werden. Tatsächlich ist die Haltung der Regierungsökonomien noch härter: Entweder interessiert sie diese Frage überhaupt nicht, oder die negativen Wirkungen werden als gerechte Strafe für unzureichende Wettbewerbsfähigkeit gesehen.

Vielleicht haben sie mit derlei Gerechtigkeitsüberlegungen sogar recht: Unternehmer werden zwar individuell nicht müde, über die Behinderung durch den Staat zu klagen, sind aber kollektiv nicht in der Lage, sich dagegen zu organisieren. Selbst dort, wo Unternehmer potentielle Bündnispartner der Makroökonomien

abgeben, z.B. bei essentiellen Reformprojekten (Sozialversicherung, Steuern), tauchen sie als politischer Akteur nur am Rande auf (Weyland 1996). Was sich dahinter verbirgt, ist das Erbe des Korporatismus der 30er Jahre: Es gibt Unternehmensverbände – als Zwangsorganisation, organisiert auf der lokalen Ebene. Die Dachverbände auf der Ebene jedes Bundesstaates haben zwar mitunter beeindruckende Gebäude, sind jedoch wenig durchsetzungsfähig, weil unter ihrem Dach alle Typen von Unternehmen zusammengefaßt sind – von wettbewerbsfähigen *best-practice*-Firmen bis hin zu kaum überlebenschfähigen Kleinbetrieben. Konkurrierende Organisationen haben es schwer, weil viele Unternehmer nicht noch einem Verband beitreten und Mitgliedsbeitrag zahlen wollen. Zudem setzen sie eher darauf, auf individueller Basis von Patronage zu profitieren, als auf den beschwerlichen Weg kollektiven Handelns. Hinzu kommt das Trittbrettfahrerdilemma. Effektive Organisation klappt bislang nur dort, wo die Zahl der Firmen klein war, z.B. in der Autoindustrie.

Diese schwache politische Repräsentanz der Privatwirtschaft ist einer der Gründe dafür, daß wichtige Reformvorhaben – die die Situation der Unternehmen deutlich verbessern würden – kaum vorankommen und die makroökonomischen Rahmenbedingungen für privates Unternehmertum ungünstig bleiben.

4.4 Warum sollten sich die Kommunalpolitiker um Wirtschaftsentwicklung kümmern?

1996 führten wir ein Forschungsprojekt zur Wettbewerbsfähigkeit von Industrieclustern in Santa Catarina durch (Meyer-Stamer et al. 1996) und fanden damals keine einzige Kommunalverwaltung, die systematische Anstrengungen zur Stärkung der lokalen Industrie unternahm. Einige verfügten über

wirtschaftliche Entwicklungsstrategien, die aber vorrangig darauf ausgerichtet waren, neue Unternehmen anzuwerben, vor allem Automontagewerke. Auf bundesstaatlicher Ebene war die Lage nicht besser. Als wir nach den Ursachen forschten, war die typische Antwort: Das ist nicht unsere Sache. Industriepolitik ist eine Aufgabe der Zentralregierung, wir müssen uns um dringendere Dinge kümmern. Das war eine weitere Variante von *Outsourcing* von Verantwortung.

Dahinter steckt ein traditionelles brasilianisches Politikmuster, nämlich die Erwartung, daß die Zentralregierung sich im Zweifelsfall um alle Probleme kümmert. Und wenn die Zentralregierung das nicht von sich aus tut, organisieren lokale Akteure eine Reise nach Brasília, um die Regierung zum Handeln zu veranlassen. Tatsächlich ist insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschaftsentwicklung die Zentralregierung bisher der wichtigste Akteur gewesen, und so ist es nur natürlich, wenn die lokalen Akteure der Meinung sind, daß dies nicht ihr Aufgabengebiet sei. Davon abgesehen haben sie ohnehin häufig keine Idee, was getan werden könnte.

In letzter Zeit hat sich diese Einstellung geändert. Als die Produktion weiterhin schneller stieg als das BIP, stieg auch die Zahl der Entlassungen. Arbeitslosigkeit wird in Brasilien zu einem ernsthaften Problem und ist am stärksten auf lokaler Ebene spürbar. Aus diesem Grund beschäftigen sich die Kommunen zunehmend mit Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigungsfragen. Typischerweise wird ein Forum bestehend aus unterschiedlichen Akteuren auf lokaler oder regionaler Ebene gegründet, wie z.B. die *Câmara do ABC* in den südlichen Industrievororten von São Paulo (sieben Kommunalverwaltungen, Unternehmerverbände und Gewerkschaften) oder die verschiedenen Runden Tische im *Forum Catarinense* in Santa Catarina. Zumindest wird mit diesen Foren erreicht, daß sich die lokalen Akteure kennenlernen.

Darüber hinaus ist es ihr Ziel, gemeinsame Strategien und konkrete Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu definieren.

4.5 Die Schaffung von Standortvorteilen: Mögliche Aufgabenteilung zwischen der Zentral- und der regionalen Regierung und den Kommunen

Obwohl der lokale Ansatz bis jetzt noch nicht mit großartigen Erfolgsgeschichten aufwarten kann, ist er jedoch aus verschiedenen Gründen aussichtsreich:

- Nicht nur die Probleme, sondern auch das Wissen in bezug auf die Produktionssysteme und ihre Mängel sind lokal determiniert. Im Fall der Möbelindustrie z.B. bestehen zwischen den Problemen, Aufgaben und Möglichkeiten in den größeren *clustern* (Bento Gonçalves / RS, São Bento do Sul / SC, Ubá / MG) beträchtliche Unterschiede. Es ist also eher unwahrscheinlich, daß die Zentralregierung mit einem Einheitsprogramm, wie z.B. dem Exportprogramm von Ende 1998, Erfolg haben kann. Viel einfacher ist es, auf lokaler Ebene eine konkrete Strategie zu definieren, z.B. für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eines bestimmten *clusters*, als auf Ebene des Bundesstaates bzw. in dessen Hauptstadt, wo die Akteure auf Informationen aus dritter Hand angewiesen sind.
- Die Strategieformulierung auf lokaler Ebene ermöglicht eine leichtere Einbeziehung der Zielgruppe, wodurch die Qualität der Herausarbeitung der Probleme und der Maßnahmen sowie die Erfolgsaussichten verbessert werden.
- In anderen Ländern wird schon seit geraumer Zeit – und häufig mit befriedigenden Ergebnissen – ein lokaler

Politikansatz zur Wirtschaftsförderung verfolgt.

Lokale Wirtschaftsförderung bedeutet nicht, daß die Zentralregierung bzw. die Bundesstaaten inaktiv bleiben sollen. Vielmehr kommt es heute darauf an, daß die Zentral- und die regionalen Regierungen und die Kommunen die Aufgabenteilung auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung sowie der Wettbewerbs- und der Industriepolitik miteinander abstimmen. In Tabelle 11 wird diese Problematik aus der Sicht des Konzepts der systemischen Wettbewerbsfähigkeit dargestellt.

4.5.1 Lokale Maßnahmen zur Schaffung von Standortvorteilen

Wenn man von lokalen Initiativen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit spricht, geht es im Kern um Standortvorteile. Die Schaffung von Standortvorteilen entspricht dem, was Michael Porter (1990) „*advanced and specialized factors*“ nennt. Sie zielt darauf ab, Faktoren zu schaffen, die einen Standort von den anderen unterscheiden, d.h. Faktoren, die sich an einem anderen Ort nicht einfach replizieren lassen und somit die Grundlage für anhaltendes Wachstum in diesem Standort sind.

Tabelle 11: Elemente der Wettbewerbsfähigkeit – Analyse und Aggregationsebenen aus der Sicht des Konzepts der systemischen Wettbewerbsfähigkeit			
	<i>National</i>	<i>Regional</i>	<i>Lokal</i>
<i>Meta</i>	nationale Integration Strategiefähigkeit der nationalen Akteure Wettbewerbsbedingungen	regionale Identität Strategiefähigkeit der regionalen Akteure	lokale Identität Strategiefähigkeit der lokalen Akteure Vertrauen kreatives Milieu
<i>Makro</i>	stabiler makroökonomischer Rahmen liberale Handelspolitik Wettbewerbspolitik allgemeine Umweltpolitik	solide Haushaltspolitik Investitionsfähigkeit	solide Haushaltspolitik Investitionsfähigkeit attraktives Umfeld Lebensqualität
<i>Meso</i>	Subventionskontrolle Technologiepolitik Bildungspolitik Leistungsbezogene Regionalpolitik Industriepolitik Spezifische Importpolitik Exportförderung sektorspezifische Umweltpolitik	Regionale Wirtschaftspolitik Technologie- Demonstrationen FuE-Institutionen Bildungsinstitutionen Finanzierungsinstitutionen Informationsaustausch zwischen den Regionen	Lokale Wirtschaftsförderung Bildungsinstitutionen Technologie- und Gründerzentren leistungsfähige Kammern
<i>Mikro</i>	Mittel- und Großunternehmen Unternehmensnetzwerke Zulieferbeziehungen nationale Allianzen	KMU Cluster Zulieferbeziehungen	KMU Cluster <i>industrial districts</i>

Tabelle 11 gibt einen Überblick über die einzelnen Faktoren (Meyer-Stamer 1999). Auf der **Mikroebene** spielt nicht nur das Element der innerbetrieblichen Wettbewerbsfähigkeit eine Rolle, sondern auch die kollektive Effizienz, d.h. die Schaffung eines Wettbewerbsvorteils durch ein dichtes Netzwerk von Interaktionen (formelle und informelle Kooperation und Zusammenarbeit) zwischen den Unternehmen. Gleichzeitig spricht Porter zu Recht von der lokalen Rivalität als einem Grundelement der Entstehung von Wettbewerbsfähigkeit. Für die Akteure, insbesondere die Unternehmer, ist es oft schwierig zu verstehen, daß Wettbewerb und Kooperation nebeneinander existieren können. Dementsprechend bestehen auf lokaler Ebene, insbesondere innerhalb von *clustern*, sowohl der größte Spielraum als auch die größten Hindernisse für zwischenbetriebliche Kooperation zur

gemeinsamen Schaffung von Wettbewerbsvorteilen.

Auf der **Mesoebene** sind die Schlüsselakteure z.B. lokale Institutionen auf dem Gebiet der Bildung und Berufsbildung (einschließlich der SENAI-Schulen und der lokalen Universitäten) und Unternehmerverbände (*sindicatos* und ACIs). Die Kommunen stehen in Brasilien meist vor finanziellen Schwierigkeiten, so daß es unrealistisch wäre, von ihnen große finanzielle Beiträge zu erwarten. Selbst der Einsatz von Instrumenten wie der öffentlichen Beschaffungspolitik ist unrealistisch, wenn die Kommunalverwaltungen ihre Rechnungen notorisch unpünktlich bezahlen und die Unternehmen andere Kunden bevorzugen. Trotzdem können die Kommunen eine wichtige Rolle bei der Schaffung von Standortvorteilen spielen, z.B. indem sie den Unternehmen den Zugang zu den staatlichen Stellen erleichtern, d.h. durch die Einrichtung von *one-stop-shops* oder ähnlichen

Einrichtungen. Die Kommunalverwaltungen könnten auch die Formulierung gemeinsamer Strategien fördern bzw. moderieren, diese Rolle kann allerdings auch von den ACIs übernommen werden.

Bei der Ausarbeitung einer lokalen Wirtschaftsentwicklungsstrategie ist der *erste Schritt*, daß sich die verschiedenen Akteure und Institutionen kennenlernen – dies ist noch nicht einmal in kleinen Kommunen der Normalfall. Gegenseitiges Kennen eröffnet Möglichkeiten zur Spezialisierung bzw. Kooperation, dadurch kann aber auch ein gesunder Wettbewerb zwischen den Mesoinstitutionen entstehen. Wenn Unternehmensdienstleistungen nur von einer Organisation angeboten werden, entsteht nur ein Monopol mit den üblichen Mängeln.

In einem *zweiten Schritt* muß die Artikulation zwischen den verschiedenen Akteuren stimuliert werden, z.B. zwischen Berufsschulen und Unternehmen oder lokalen Universitäten und Unternehmen oder den verschiedenen Unternehmerverbänden. Im Ergebnis dessen sollen die Mesoinstitutionen in die Lage versetzt werden, auf die jeweiligen Bedürfnisse abgestimmte Angebote zu unterbreiten. Ungenügende Kommunikation und Kundenorientierung waren bisher typisch für die brasilianischen Mesoinstitutionen.

Der *dritte Schritt* ist schließlich die gemeinsame Definierung einer Entwicklungsstrategie durch die Akteure. Dabei werden konkrete Maßnahmen, die Verantwortlichkeiten für ihre Durchführung und für ihre Kontrolle und Evaluierung festgelegt. Der typische Ablauf ist wie folgt: Problemidentifikation → Problemdefinition → Formulierung praktischer Maßnahmen → Durchführung → Kontrolle und Evaluierung → neue Problemidentifikation. Anders ausgedrückt handelt es sich hier um einen immer weitergehenden Prozeß, nicht um ein einmaliges Ereignis. Am wichtigsten ist in diesem Zusammenhang die adäquate Problemidentifikation. In Brasilien ist dies

meist eine Schwachstelle: der Entscheidungsträger, der der Meinung ist, daß er ein Problem identifiziert und seine Ansichten dargelegt hat, kann häufig den Prozeß von Problemdefinition und Definition konkreter Maßnahmen in Gang setzen, selbst wenn die Problemidentifikation höchst subjektiv, einseitig und inadäquat ist. Woran es fehlt, sind ein systematischer Prozeß und eine adäquate Struktur für die Problemidentifikation, und deshalb ist es so wichtig, die relevanten Akteure zusammenzubringen.

Ob dieses möglich ist, stellt eines der wichtigsten Probleme der **Metaebene** dar. Fehlende politische Artikulation, mangelnde Bereitschaft oder Unfähigkeit der lokalen politischen Akteure, zur Lösung von Problemen zusammenzuarbeiten, mangelnde Organisation des privaten Sektors und eine unkooperative Unternehmenskultur sind schwerwiegende Hindernisse für die Schaffung von Standortvorteilen. Unter diesen Bedingungen können isolierte Maßnahmen auf der Mesoebene oder Kooperationsvorschläge auf der Mikroebene kaum erfolgreich sein, wodurch negative Erwartungshaltungen und damit ungünstige Bedingungen auf der Metaebene festgeschrieben werden.

Der Zusammenhang zwischen Makro- und lokaler Ebene ist auf den ersten Blick nicht plausibel, denn die Kommunen haben keinen Einfluß auf die Währungs- oder Handelspolitik. Sie können jedoch die Bedingungen für den Privatsektor beträchtlich verschlechtern, wenn sie eine unverantwortliche Haushaltspolitik betreiben. Ein ausgeglichener Haushalt und die Aufrechterhaltung der Investitionsfähigkeit, z.B. in die Bildung, das Gesundheitswesen und die Infrastruktur, sind wichtige makroökonomische Faktoren für die Wettbewerbsfähigkeit auf lokaler Ebene.

4.5.2 Schaffung von Wettbewerbsvorteilen auf regionaler Ebene

Die wichtigste Botschaft an die Bundesstaaten betrifft die **Makroebene**: den Haushalt sanieren und die Investitionsfähigkeit wiederherstellen. Ohne diese Maßnahmen werden alle Initiativen der Regierungen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit unglaublich sein – nicht nur, weil ein Akteur, der seine eigenen Angelegenheiten nicht regeln kann, vom privaten Sektor kaum als kompetenter Partner / Dienstleister akzeptiert wird, sondern weil Unternehmen sehr wohl wissen, daß die Finanzierung der staatlichen Maßnahmen häufig nicht auf Dauer garantiert werden kann, so daß es besser ist, sich nicht auf die Regierung zu verlassen.

Sobald der Haushalt saniert ist, kann die Regierung die Unternehmen mit zahlreichen Maßnahmen bei ihren Anstrengungen um Wettbewerbsvorteile unterstützen. Zuerst müssen die lokalen Maßnahmen zur Schaffung von Standortvorteilen gefördert werden, in Form von finanziellen Zuwendungen für die lokale Strategieformulierung, der Bereitstellung von Mitteln auf Wettbewerbsbasis für lokale Mesoinstitutionen (z.B. Gründerzentren), der Stimulierung des Erfahrungsaustausches zwischen den verschiedenen Regionen. Zweitens muß eine adäquate institutionelle Infrastruktur geschaffen werden, z.B. MNPQ-Einrichtungen (Meßwesen, Normung, Prüfwesen, Qualitätssicherung), dezentralisierte Forschungs- und Hochschuleinrichtungen, einer Exportinformationsagenturen oder eines Risikokapitalfonds.

Was jedoch die Regierung tun kann und was sie tatsächlich tun sollte, sind zwei ganz verschiedene Dinge. Politik ist in Brasilien auf allen Ebenen meist sehr klientelistisch geprägt. So kommt es vor, daß nach einem Regierungswechsel die neue Administration die Unterstützung für die von der vorigen Regierung geschaffenen Mesoinstitutionen

einstellt. So ist es für die Zentralregierung immer sehr schwierig, den neuen Gouverneuren klarzumachen, daß sie für die von ihren Vorgängern mit anderer Parteizugehörigkeit verursachten Schulden geradestehen müssen. Die Frage lautet also nicht „*Was kann die Regierung (des Bundesstaates) tun?*“, sondern „*Wie kann sie eine ökonomisch nachhaltige Wirtschaftsförderungsstruktur entwickeln?*“

Ein Teil der Antwort ist einfach: Die wichtigen Institutionen auf diesem Gebiet sind nicht direkt von der Regierung abhängig, so z.B. SEBRAE, SENAI (Berufsbildungseinrichtungen in der Industrie) und SENAC (Berufsbildungseinrichtung im Dienstleistungssektor). Alle drei werden über Lohnabgaben finanziert. SENAI und SENAC werden durch den privaten Sektor verwaltet, SEBRAE hat einen halb-autonomen Status und wird von einem Aufsichtsrat mit Vertretern des Staates und des privaten Sektors geleitet. Außerdem gibt es noch die Industrieverbände, von denen einige bereits ihren Mitgliedern wichtige Dienstleistungen angeboten haben; falls nicht, müssen sie dazu ermutigt werden. Es spricht nichts gegen eine Zusammenarbeit zwischen der Regierung und diesen Institutionen, zumindest solange sie ihre Eigenständigkeit weitestgehend erhalten können.

Der zweite Teil der Antwort ist ebenfalls einfach: Viele wichtige Maßnahmen auf Mesoebene lassen sich privatwirtschaftlich organisieren, eventuell mit einer Anschubfinanzierung durch die Regierung. Das betrifft vor allem Bildungseinrichtungen auf Sekundar- und höherer Ebene, FuE- und Technologieberatungsmaßnahmen und auch die Infrastruktur, z.B. Häfen. Auch ein Teil des MNPQ-Systems ist hier angesprochen, vor allem das Prüfwesen und Qualitätssicherung, denn die Unternehmen geraten unter immer größeren Druck, ihre Produkte und Produktionsprozesse zertifizieren zu lassen, wodurch die Nachfrage nach diesen Leistungen wächst. Es

gibt durchaus Beispiele, daß sich Unternehmen intensiv um die Gründung solcher Einrichtungen bemühen und daß diese gut mit nur geringer finanzieller Unterstützung von seiten des Staates auskommen (Meyer-Stamer 1998).

Der letzte Teil der Antwort gestaltet sich etwas schwieriger. Für eine kompetente Regierung dürfte es nicht allzu kompliziert sein herauszufinden, wie Wirtschaftsförderung nachhaltig organisiert werden kann. Was aber, wenn die Regierung nicht sonderlich kompetent ist, an traditionellen Formen der Politik festhält oder sich überhaupt nicht um wirtschaftliche Entwicklung kümmert, oder wenn sie einen fast bankrotten Staat übernommen hat und nicht in der Lage ist, eine gewisse finanzielle Manövriertfähigkeit wieder herzustellen? Und wenigstens einer dieser Faktoren trifft auf die Mehrheit der Bundesstaaten zu. Unter diesen Bedingungen ist der einzige Ausweg, daß sich die nichtstaatlichen Akteure zusammenschließen und eine Strategie formulieren, diese gegenüber dem Staat artikulieren, damit dieser so wenig wie möglich störend eingreift, und sich auch um Unterstützung von seiten des Staates für einzelne Projekte bemühen.

4.5.3 Nationale Maßnahmen zur Förderung industrieller Wettbewerbsfähigkeit

Die Aufgabenliste der Zentralregierung zur Stimulierung industrieller Wettbewerbsfähigkeit ist übersichtlich:

1. Schaffung eines unternehmensfreundlichen, makroökonomischen Umfelds: Das ist zugegebenermaßen kein origineller Vorschlag. Trotzdem muß man sich vergegenwärtigen, daß die Makroökonomie immer als Hauptschuldige genannt wird, wenn die unbefriedigende Vorstellung des privaten

Sektors erklärt werden soll. Die Zinsen sind wirklich unangemessen hoch, und der Vorbehalt gegen die KMU-Förderung einfach eine Katastrophe.

2. Festsetzung von Obergrenzen für staatliche und kommunale Subventionen an Unternehmen und Einführung eines Kontroll- und Sanktionsmechanismus, z.B. in Anlehnung an das EU-Modell der Beihilfenkontrolle. Damit wären mehrere positive Wirkungen verbunden. Erstens würden die Bundesstaaten und Kommunen daran gehindert, sich durch zu hohe Anreize für Unternehmen zu ruinieren. Dies wiederum wäre ein wichtiger Beitrag zur allgemeinen Sanierung der Staatsfinanzen. Zweitens müßten Staaten und die Kommunen neue, kreative Mittel finden, um Investitionen anzulocken, wodurch innovative Initiativen gefördert werden.
3. Vermehrte Anstrengungen zur Überwindung des *Custo Brasil* und der tarifären und nichttarifären Exporthindernisse. Einige der im Stabilisierungsplan von Oktober 1998 vorgeschlagenen Maßnahmen, wie Steigerungen von COFINS und CMPF, bewirken genau das Gegenteil. Unter solchen Bedingungen ist der Regierungsvorschlag, die Exporte in den nächsten Jahren zu verdoppeln, völlig unrealistisch.
4. Schluß mit der traditionellen, detaillierten, interventionistischen und diskretionären Industriepolitik. Statt dessen müssen Anstrengungen zur Schaffung von Standortvorteilen auf lokaler und wettbewerbsfähigkeitsfördernde Maßnahmen auf regionaler Ebene unterstützt werden. Die Regionalpolitik muß so umformuliert werden, daß sie ebenfalls solche Maßnahmen unterstützt, und zwar auf der Grundlage eines leistungsfördernden Wettbewerbssystems (statt der Belohnung schwacher Vorstellung, wie in der Vergangenheit

üblich). Erforderlich sind klare Richtlinien für einen Finanzausgleich für schwächere Regionen, d.h. eine Unterstützung, die Teil der Sozial-, nicht der Industriepolitik ist.

5. Wenn man Punkt 3 und 4 zusammenfaßt, so ergibt sich eine plausible Strategie für die Exportförderung, für die Schließung des Defizits in der Handelsbilanz und somit zur Überwindung der größten Hindernisse für das Wirtschaftswachstum. Aufgabe der Zentralregierung ist es, die Exporthindernisse zu beseitigen, wodurch eine neue Exportdynamik entstehen könnte, insbesondere durch stark gesteigerte Exporte der KMU. Die Kommunen und die Bundesstaatsregierung müssen zusammen mit den lokalen Unternehmen, Unternehmerverbänden, Gewerkschaften und Mesoinstitutionen spezifische Maßnahmen zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit formulieren.
6. SEBRAE sollte beibehalten, muß aber reformiert werden. In der Vergangenheit wurden immer wieder Forderungen laut, SEBRAE gänzlich, zumindest aber das gegenwärtige Modell der Zwangsfinanzierung abzuschaffen. Der erste Vorschlag ist unsinnig; nicht zufällig orientieren sich andere lateinamerikanische Länder am SEBRAE-Modell, wenn sie ihr KMU-Förderungssystem entwickeln oder reformieren. Der zweite Vorschlag ist plausibler, denn das gegenwärtige System ist in der Tat befremdlich: Vor allem Mittel- und Großunternehmen finanzieren eine Institution, die Kleinst- und Kleinunternehmen unterstützt, von denen viele den Mittel- und Großunternehmen einen unfairen Wettbewerb liefern (mit Hilfe eines Kostenvorteils, der zum Teil auf der Hinterziehung von Steuern und Sozialabgaben beruht). Sinnvoll wäre eine alternative Finanzierung von SEBRAE, aber es gibt keine sichtbare Alternative – Mittelzuweisungen aus dem Staatshaushalt sind unzuverlässig, die Schaffung eines

weiteren *vinculação* scheint auch keine gute Idee zu sein, und andere Vorschläge (wie die Schaffung eines zinsentragenden Fonds, z.B. aus Privatisierungsgewinnen oder erlassenen Staatsschulden) sind schwer vorstellbar. Ein weiterer Punkt ist die Steuerung von SEBRAE. Für einen Beobachter ist es schwierig herauszufinden, wer SEBRAEs Tätigkeitsfelder bestimmt, Kontrolle ausübt und die Institution evaluiert. Hier ergibt sich von selbst der Vorschlag, mehr Transparenz zu ermöglichen bzw. Mechanismen zu entwickeln, die die ständige Kontrolle und Evaluierung sowie die Umsetzung der Ergebnisse in die Programmformulierung sichern.

Weitere Vorschläge für Aufgabengebiete der Zentralregierung wären u.a. die Initiierung weiterer Suchprozesse nach Begriffen wie z.B. wissensbasierte Entwicklung oder nachhaltige Entwicklung und ihre Anwendung auf die Industriepolitik. Es wäre auch zu begrüßen, wenn die Zentralregierung eine seriöse Technologie- und Innovationspolitik hätte. Aber um noch einmal eines der Hauptargumente dieses Artikels zu wiederholen: solange die Kernkompetenz der Regierung darin besteht, Wettbewerbsnachteile zu schaffen, entbehren solche Forderungen jeglicher Realitätsnähe. Zuerst muß die Zentralregierung ein unternehmensfreundliches Umfeld schaffen. Und man muß hier auch verstehen, daß einige der zuvor erläuterten Vorschläge zwar nicht direkt zur Stimulierung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen, jedoch zum Oberziel der Wirtschaftspolitik, nämlich der Schaffung einer nachhaltigen Basis für makroökonomische Stabilität.

5 **Schlußfolgerung**

Kommen wir zum Abschluß zu den fünf Indikatoren zurück, an denen zu erkennen ist, ob Neoliberalismus eine angemessene

Beschreibung dessen ist, was in den 90er Jahren in Brasilien stattgefunden hat.

Deregulierung von Produkt-, Arbeits-, Kapital- und Technologiemarkt

Eine Deregulierung ist auf den verschiedenen Märkten in Ansätzen zu beobachten. Sie ist unterschiedlich weit fortgeschritten, und es gibt große Unterschiede hinsichtlich der formalen Deregulierung. Am weitesten vorangeschritten ist die Deregulierung auf dem Produktmarkt; administrierte Preise sind sehr viel seltener geworden, und Preise sind heute einigermaßen zuverlässige Signale für Allokationsentscheidungen. Die Deregulierung auf dem Arbeitsmarkt kommt nur langsam voran; stattdessen findet eine massive Informalisierung statt, die für die Betroffenen eine Vielzahl von Nachteilen mit sich bringt und daher im Vergleich zu einer abgewogenen Deregulierung nachteilig ist. Die Deregulierung auf dem Kapitalmarkt ist bislang kaum vorangekommen; insbesondere für Investitionskredite gibt es nach wie vor nur eine Quelle, nämlich die Nationale Entwicklungsbank, und deren Entscheidungen über Kreditvergabe und -konditionen sind diskretionär. Der Technologiemarkt ist heute weitgehend dereguliert; hier wird von vielen brasilianischen Akteuren völlig zu Recht die Erosion der technologischen Basis, die in der Phase der ISI entstanden ist, beklagt.

Minimierung von Handelshemmnissen

Auf der Seite der Importhemmnisse ist das Bild inkonsistent. Viele der traditionellen tarifären und nichttarifären Importbarrieren sind abgebaut worden. Zugleich existiert jedoch die Praxis einer diskretionären Importpolitik fort, die bei Zahlungsbilanzkrisen sowie auf Druck von organisationsfähigen Branchen temporäre Handelsschranken errichtet, für die es keine Kriterien gibt, die daher unvorhersehbar sind

und beachtliche Risiken und Transaktionskosten schaffen.

Konsistent ist das Bild hingegen auf der Seite der Exporthemmnisse. Es gibt vielfältige tarifäre und nichttarifäre Exportbarrieren, und die bisherigen Versuche, diese Barrieren zu reduzieren, fallen bestenfalls moderat aus. Stattdessen werden kompensatorische Fördermaßnahmen entworfen, denen es jedoch an Glaubwürdigkeit fehlt.

Privatisierung

Der Privatisierungsprozeß ist in vielen Bereichen (Grundstoffindustrien, Transport, Telekommunikation, Energie) weit vorangeschritten. Effizienz und Qualität der privatisierten Bereiche scheinen zuzunehmen, und die neugeschaffenen Regulierungsbehörden scheinen zu funktionieren.

Nimmt man diese Befunde zusammen, so verliert das Etikett Neoliberalismus an Überzeugungskraft. Die Gruppe, die seit 1993 die Wirtschaftspolitik prägt, hat ohne Zweifel eine neoliberale Grundorientierung. Aber ihre Durchsetzungsfähigkeit und Wirksamkeit ist begrenzt – Neoliberalismus in Brasilien hat bislang nicht die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umbrüche bewirkt, die in Argentinien und Peru, oder Großbritannien und Neuseeland, zu beobachten waren. Die neoliberale Faktion in der brasilianischen Politik sieht sich vielfältigen anderen mächtigen Gruppen gegenüber, die andere Agenden verfolgen. Das Ergebnis ist eine Gemengelage von Liberalisierung und sehr detaillierten Regelungen und Interventionen des Staates, von teils unregulierten und teils überregulierten Märkten. Durch diese Gemengelage befindet sich Brasilien einseitig in der schlechtesten aller Welten, denn die Nachteile traditioneller etatistischer Konzepte werden verknüpft mit den Nachteilen des Neoliberalismus. Es entsteht ein makroökonomischer Rahmen, der wachstumsfeindlich ist, und ein

institutioneller Rahmen, der nicht eben unternehmensfreundlich ist.

Damit ist es analytisch falsch – und führt zu falschen politischen Schlußfolgerungen –, wenn man die fortbestehenden massiven sozialen Probleme kausal mit dem Neoliberalismus der 90er Jahre verknüpft. Die sozialen Probleme sind einerseits der ungünstigen makroökonomischen Entwicklung geschuldet; in jenen Phasen, in denen das Wirtschaftswachstum zunahm, haben davon auch die Armen ein wenig profitiert. Insofern hat es, wenn überhaupt, nicht zuviel, sondern zuwenig Neoliberalismus gegeben, vorausgesetzt man akzeptiert, daß neoliberale Konzepte im Prinzip dazu in der Lage sind, tragfähige, wachstumsfreundliche makroökonomische Rahmenbedingungen zu schaffen. Andererseits aber würde auch wirtschaftliches Wachstum in einem Land, das eine der ungleichsten Einkommens- und Vermögensverteilungen der Welt aufweist, nur sehr langfristig zu einer spürbaren Reduzierung des sozialen Elends führen. Letztlich haben soziale Probleme und die geringe Durchschlagskraft neoliberaler Rezepte die gleiche Ursache, nämlich fortbestehende traditionelle Machtstrukturen, die strukturelle Reformen zu blockieren suchen. In dieser Hinsicht ist der real existierende Neoliberalismus jedoch, in seiner Obsession mit der Inflationsbekämpfung, weitgehend wirkungslos geblieben. Schlimmer noch: Die wirtschaftspolitische Equipe hat sich mit Teilen der traditionellen Oligarchie verbündet und damit deren politische Machtposition weiter gestärkt. Nicht Neoliberalismus ist das Problem Brasiliens,

sondern weiterhin Patronage, Klientelismus und Patrimonialismus. Dies hat zwei Effekte, die mittelfristig einem dynamischen Entwicklungsprozeß im Wege stehen. Erstens: Die makroökonomische Stabilisierung bleibt prekär, weil die notwendigen strukturellen Reformen nur langsam vorankommen. Zweitens: Die Handlungsfähigkeit des Staates bei der Schaffung eines unterstützenden Umfelds für dynamische Unternehmensentwicklung bleibt begrenzt. Brasilien fällt im internationalen Standortwettbewerb weiter zurück.

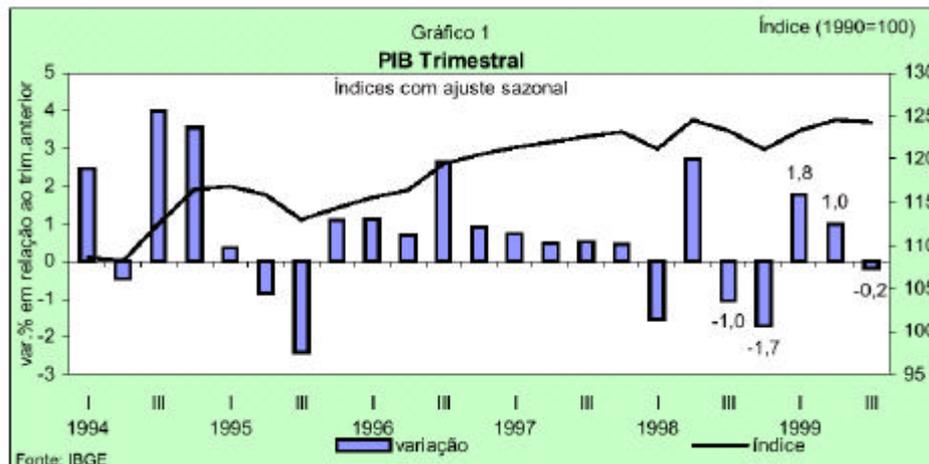
Bibliographie

- Anderson, Patrícia (1999): Câmaras setoriais: histórico e acordos firmados - 1991/95. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para discussão No. 667).
- Batista, Jorge Chami (1992): Debt and Adjustment Policies in Brazil. Boulder etc.: Westview.
- Bevilaqua, Afonso S., & Garcia, Márcio G. P. (1999): Debt Management in Brazil: Evaluation of the Real Plan and Challenges Ahead. Rio de Janeiro: PUC.
- Bonelli, Regis (1999): Emprego industrial e produtividade: Novos resultados, velha controvérsia. IPEA - Mercado de Trabalho. Conjuntura e análise, No. 11, pp. 29-45.
- Boris, Dieter (1999): Liebesentzug. Brasilien: Chronik eines vorhersehbaren Absturzes - und drei Schlußfolgerungen. *Freitag*, 22. Januar.
- 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).
- Dornbusch, Rüdiger (1997): Brazil's Incomplete Stabilization and Reform. Brookings Papers on Economic Activity, No. 1, pp. 367-394.
- Franco, Gustavo H. B. (1993): Brazilian Hyperinflation: The Political Economy of the Fiscal Crises. In M. D'Alva G. Kinzo, Brazil - The Challenges of the 1990s. London: British Academic Press, S. 24-35.
- Fritz, Barbara (1996): Das stabile Geld und sein Preis. Ökonomische Transformationen in der Folge des Plano Real. In Gilberto Calcagnotto & Barbara Fritz, Inflation und Stabilisierung in Brasilien: Probleme eine Gesellschaft im Wandel. Frankfurt: Vervuert, S. 15-48.
- Fritz, Barbara (1999): Implikationen der Asienkrise für das lateinamerikanische Entwicklungsmodell der 90er Jahre. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Vol. 68, No. 1, pp. 22-35.
- 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).
- Giddens, Anthony, (1994): Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics. Cambridge: Polity Press.
- Gomes, Gustavo Maia, & Mac Dowell, Maria Cristina (2000): Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social. Brasília: IPEA.
- IEDI (2000): A pauta de exportações brasileiras e os objetivos da política de exportação. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial.
- Jacobsen, Kjeld A. (1997): Brasilien: Neoliberalismus "sophisticated". In Rainer Dombois et al., Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika. Frankfurt: Vervuert, S. 215-224.
- Keefer, Philip (1996): Brazil: The Custo Brasil since 1990-92. Washington: World Bank (mimeo).
- Lima, Eriksom Teixeira, Carvalho Jr., Mário Cordeiro de, & Velasco, Luciano Otávio Marques (1998): Removendo Obstáculos à Exportações Brasileiras. Revista do BNDES, No. 9, Junho.
- Mainwearing, Scott P. (1999): Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. Stanford: Stanford University Press.
- Meyer-Stamer, Jörg (1996): Technologie und industrielle Wettbewerbsfähigkeit: Allgemeine Überlegungen und Erfahrungen aus Brasilien. Köln: Weltforum.
- Meyer-Stamer, Jörg (1998): Structural Change in MSTQ: Experience from Brazil. Berlin (mimeo, available at <http://www.meyer-stamer.de>).
- Meyer-Stamer, Jörg (1999): Strategien lokaler / regionaler Entwicklung: Cluster, Standortpolitik und systemische Wettbewerbsfähigkeit. Nord-Süd aktuell, Vol. 13, No. 3, pp. 447-460.
- Meyer-Stamer, Jörg, Adam, Bernhard, Bantle, Stefan, Lauer, Alexandra, & Mohaupt, Daniela (1996): Industrielle Netzwerke und Wettbewerbsfähigkeit. Das Beispiel Santa Catarina / Brasilien. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Moreira, Maurício M. (1993): Industrialisation and Interventions. The Role of Governments in Developing Countries: Brazil. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia Industrial.

- 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).
- Pereira, Thiago, & Carvalho, Alexandre (1998): *Abertura Comercial, Mark Ups Setoriais Domésticos e Rentabilidade Relativa das Exportações*. Brasília: IPEA (Texto para discussão No. 571).
- Porter, Michael E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Schmitz, Hubert (1995): *Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster*. *World Development*, Vol. 23, No. 1, pp. 9-28.
- Varsano, Ricardo (1997): *A Guerra Fiscal do ICMS: Quem Ganha e Quem Perde*. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para discussão No. 500).
- Weyland, Kurt (1996): *How Much Political Power do Economic Forces Have? Conflicts Over Social Insurance Reform in Brazil*. *Journal of Public Politics*, Vol. 16, No. 1, pp. 59-84.
- Willis, Eliza J. (1995): *Explaining Bureaucratic Independence in Brazil: The Experience of the National Economic Development Bank*. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 27, pp. 625-661.

Anhang: Abbildungen

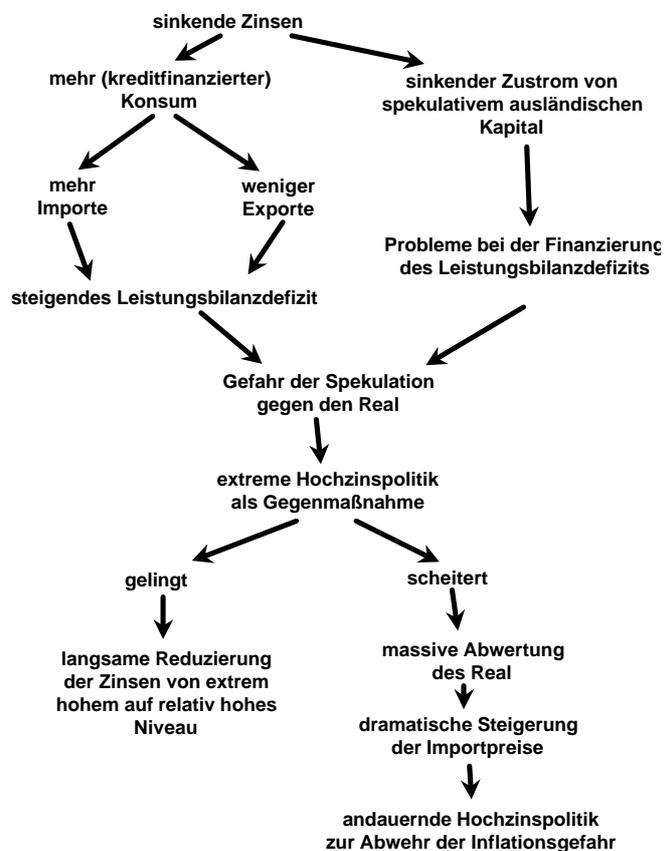
Abbildung 1: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts



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

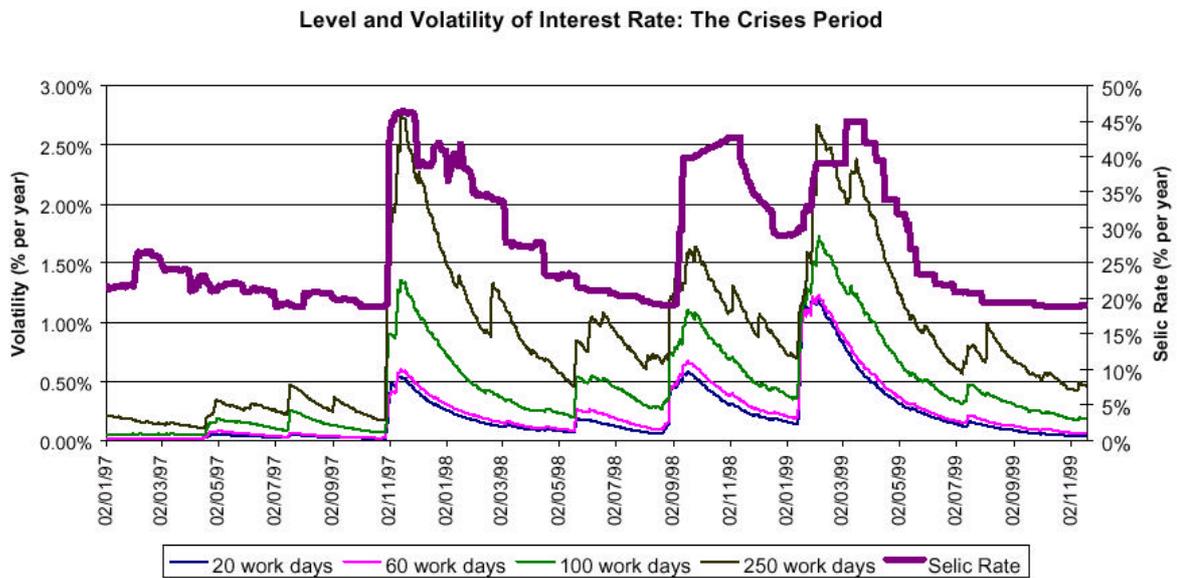
Abbildung 2:

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



(c) Meyer-Stamer

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



Quelle: Bevilaqua und Garcia (1999)

Abbildung 4: Entwicklung des Exportpreisindex



Abbildung 5: Entwicklung des Exportvolumens (nach Gewicht)

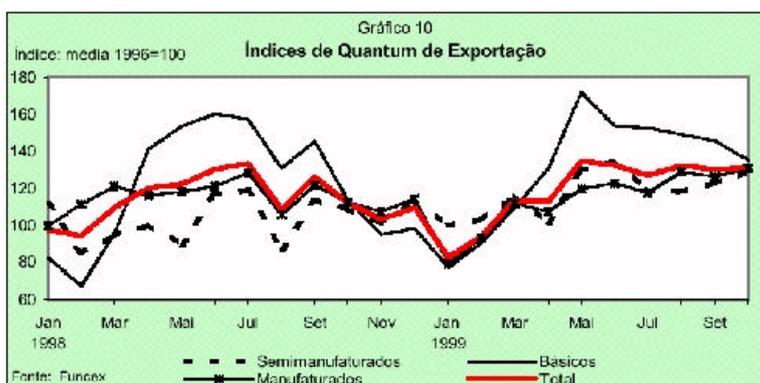
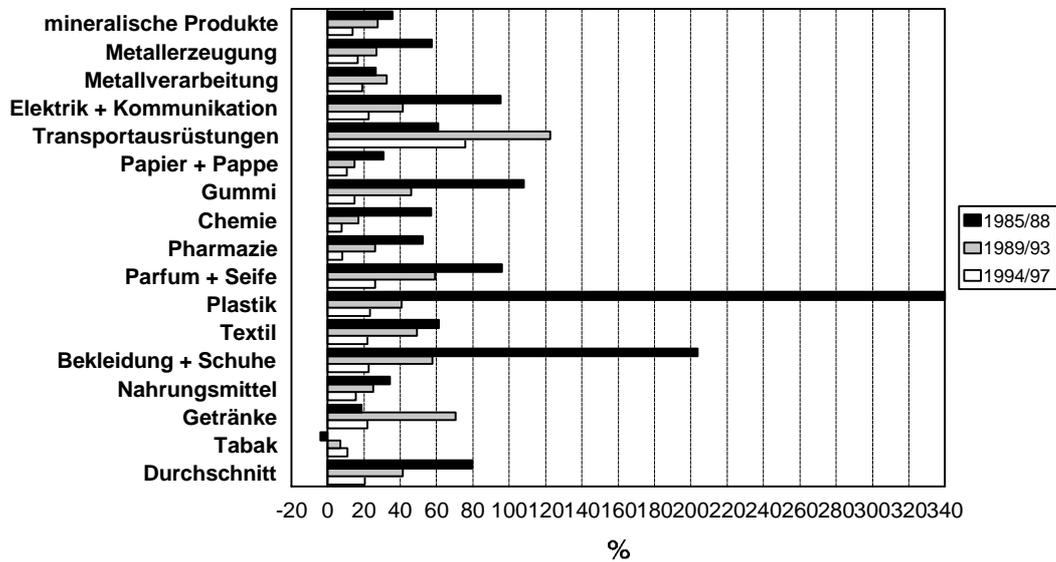


Abbildung 6:

Effektive Protektion nach Branchen

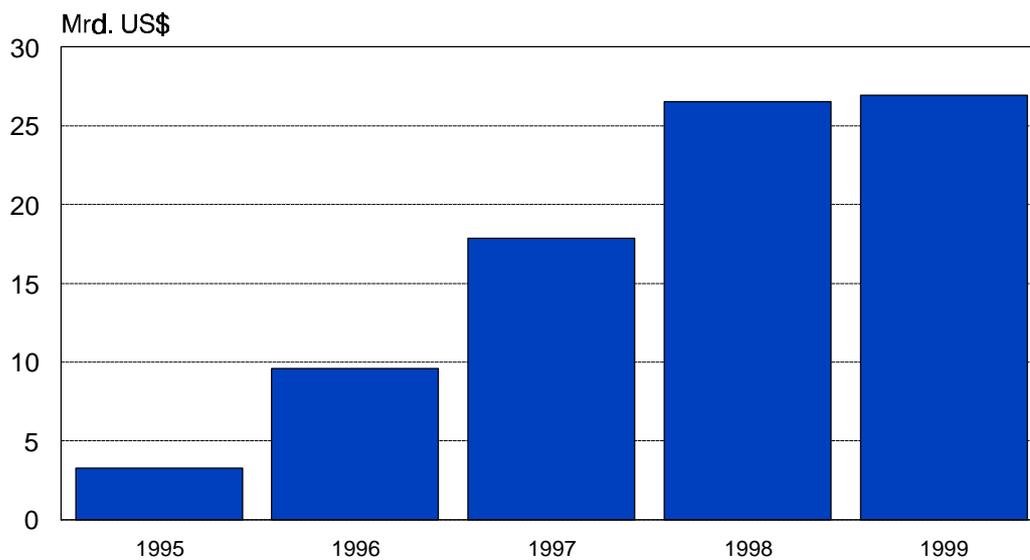


Quelle: Junior & Calvancanti (1999).

© JMS

Abbildung 7:

Zufluß an ausländische Direktinvestitionen in Brasilien

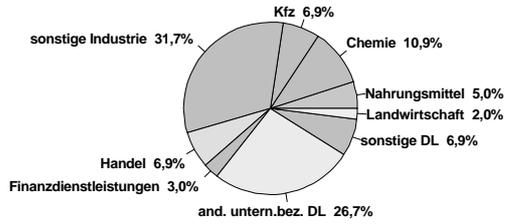


Quelle: Banco Central

© JMS

Abbildung 8:

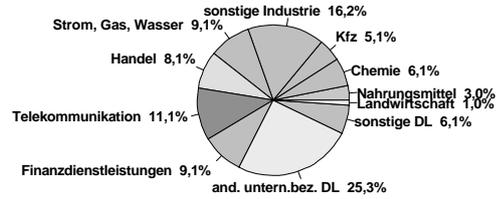
Bestand an Direktinvestitionen - 1995



Quelle: Banco Central

Abbildung 9:

Bestand an Direktinvestitionen - 1999



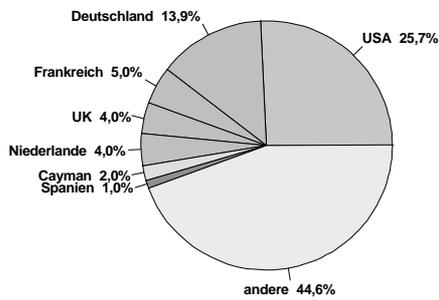
Quelle: Banco Central

© JMS

© JMS

Abbildung 10:

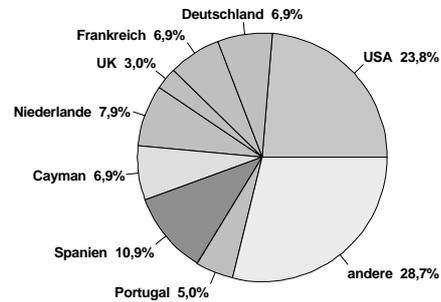
Bestand an Direktinvestitionen - 1995
- nach Ursprungsländern -



Quelle: Banco Central

Abbildung 11:

Bestand an Direktinvestitionen - 1999
- nach Ursprungsländern -

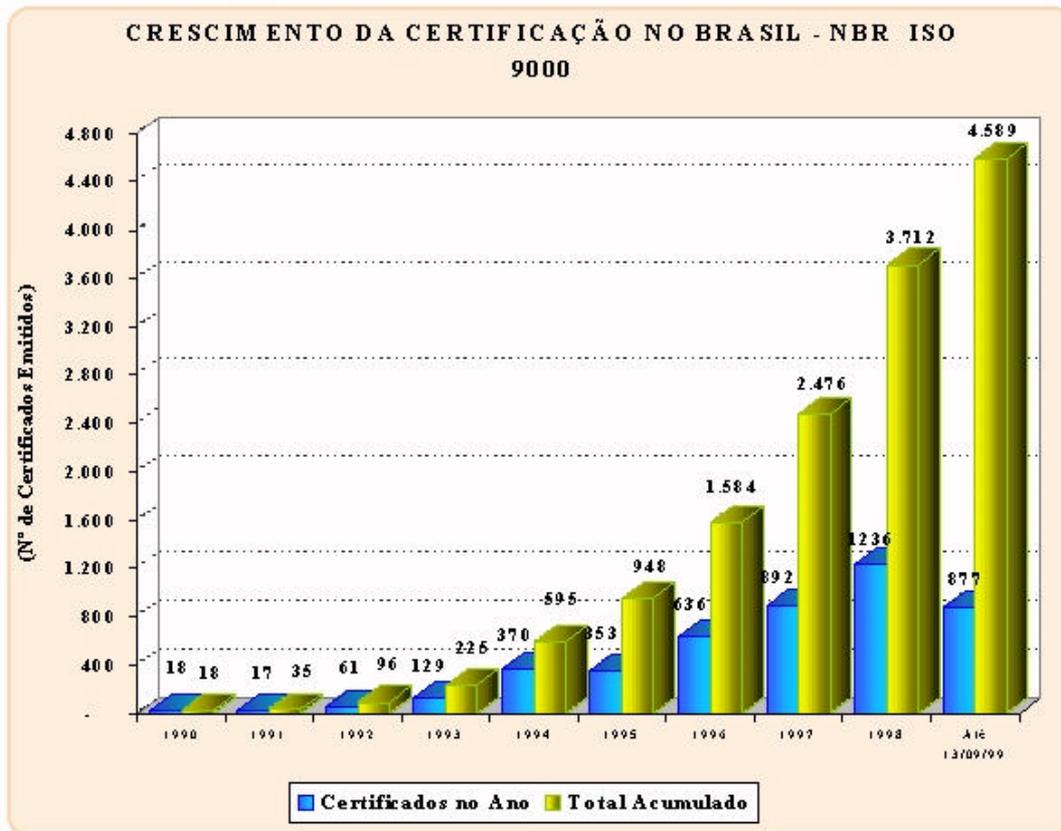


Quelle: Banco Central

© JMS

© JMS

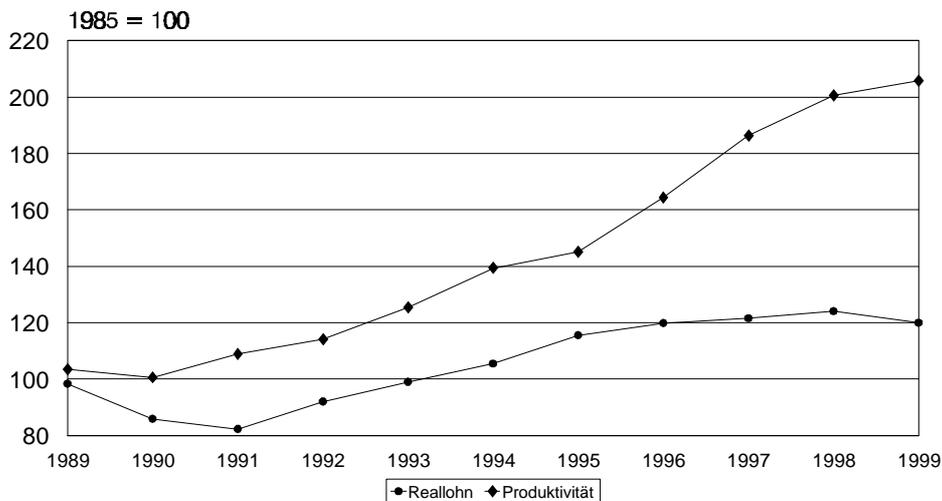
Abbildung 12: Zahl der nach ISO 9000 zertifizierten Unternehmen



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

Abbildung 13:

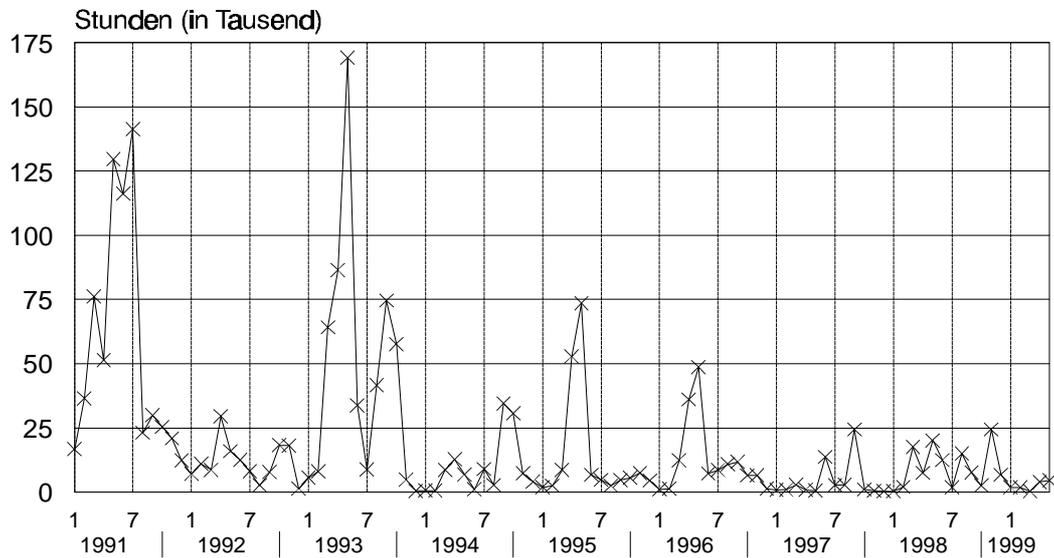
Entwicklung von Reallohn und Produktivität in der Industrie



Quelle: IPEA, Boletim de Política Industrial

Abbildung 14:

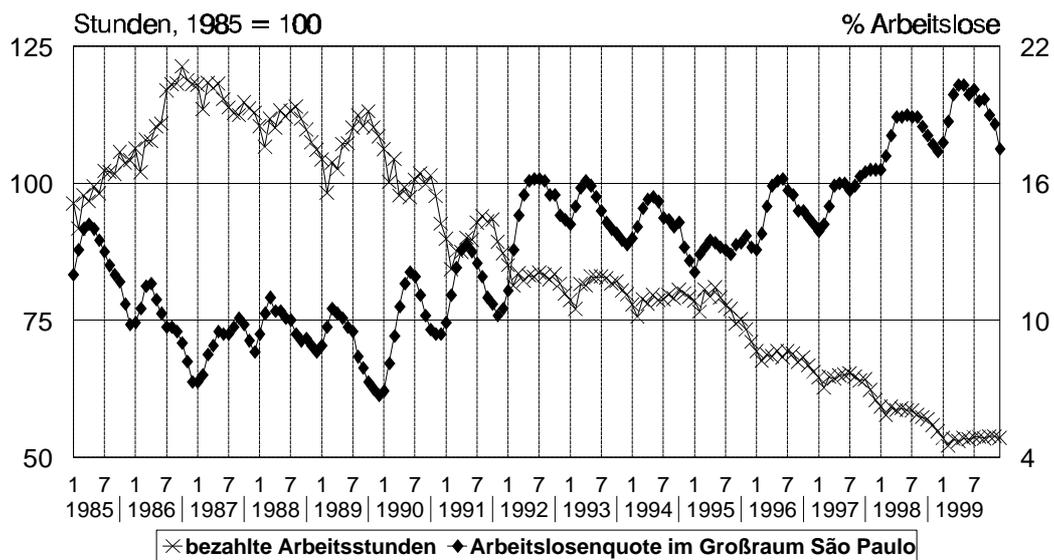
Durch Streiks verlorene Arbeitsstunden



© JMS

Abbildung 15:

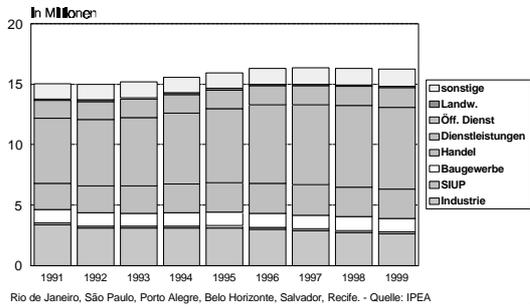
Arbeitsvolumen in der Industrie und Arbeitslosigkeit im Großraum São Paulo



© JMS

Abbildung 16:

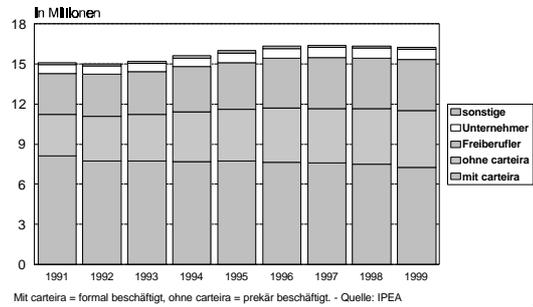
Entwicklung der Beschäftigungsstruktur nach Sektoren in 6 Großstädten



© JMS

Abbildung 17:

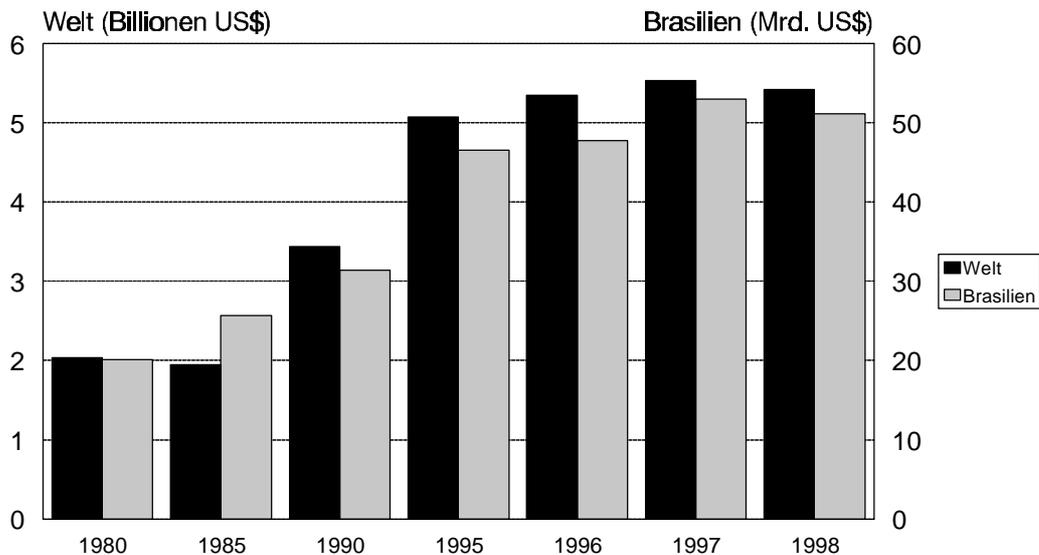
Entwicklung der Beschäftigungsstruktur nach Beschäftigungstypen in 6 Großstädten



© JMS

Abbildung 18:

Entwicklung von Welthandel und brasilianischen Exporten

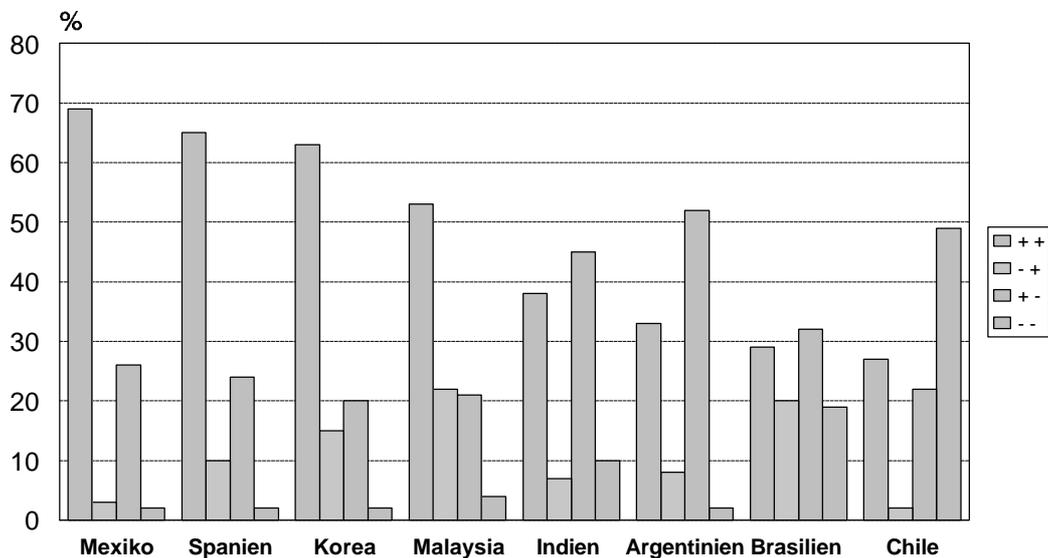


Quelle: WTO.

© JMS

Abbildung 19:

Exportperformance verschiedener Länder im Zeitraum 1996-1998

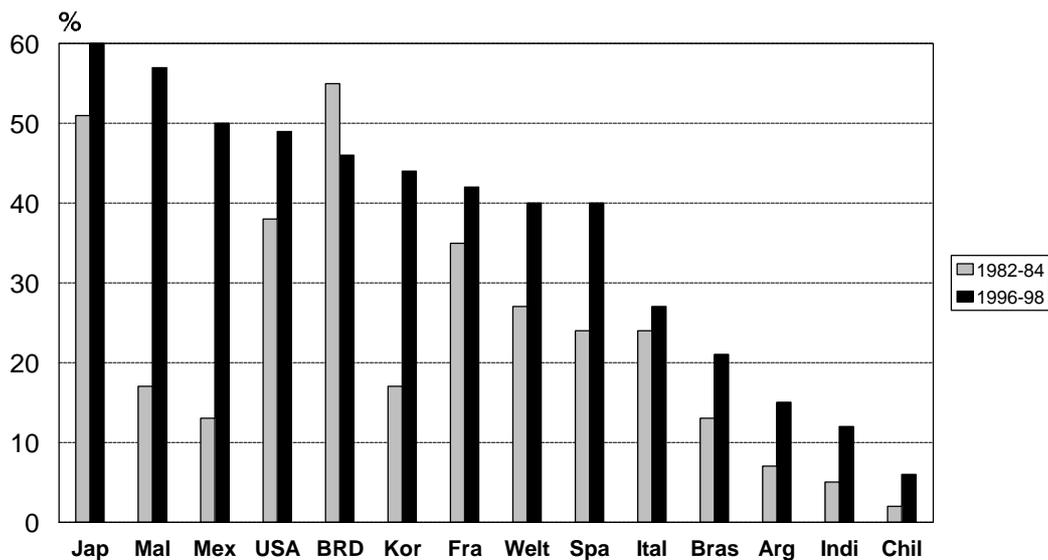


Quelle: IEDI (2000).

© JMS

Abbildung 20:

Anteil technologieintensiver Produktgruppen am Gesamtexport

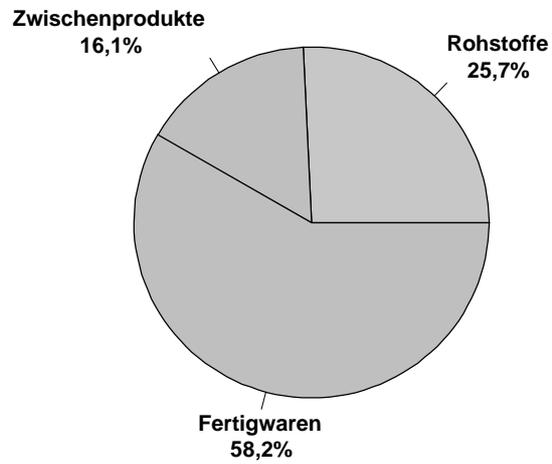


Quelle: IEDI (2000).

© JMS

Abbildung 21:

Struktur der Exporte nach Verarbeitungsstufen

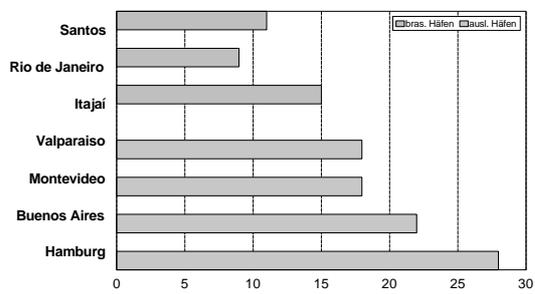


Quelle: SECEX.

© JMS

Abbildung 22:

Durchschnittliche Containerbewegungen pro Stunde

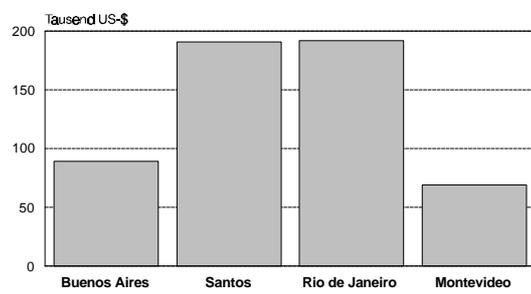


Quelle: Weltbank

© JMS

Abbildung 23:

Kosten der Verladung von 300 Containern



Quelle: Weltbank

© JMS