

Lücke, Matthias

**Article — Digitized Version**

## Die brasilianische Volkswirtschaft an der Schwelle der neunziger Jahre: wirtschaftspolitischer Neubeginn oder weiteres Durchwursteln?

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Lücke, Matthias (1990) : Die brasilianische Volkswirtschaft an der Schwelle der neunziger Jahre: wirtschaftspolitischer Neubeginn oder weiteres Durchwursteln?, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 226-239

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1424>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Die brasilianische Volkswirtschaft an der Schwelle der neunziger Jahre – wirtschaftspolitischer Neubeginn oder weiteres “Durchwursteln“?

Von Matthias Lücke\*

Die achtziger Jahre werden in Lateinamerika vielfach als “verlorenes Jahrzehnt“ bezeichnet. In den meisten Ländern des Kontinents sank das Pro-Kopf-Einkommen, kam der Kapitalzufluß aus dem Ausland zum Erliegen und erreichte die Inflationsrate schwindelerregende Höhen.<sup>1</sup> Dies trifft im wesentlichen auch auf Brasilien zu. Noch in den sechziger und siebziger Jahren gehörte das Land hinsichtlich der Zuwachsraten von Bruttosozialprodukt und Industrieproduktion zur Spitzengruppe aller Entwicklungsländer. Infolge des Ölpreisschocks 1979/80 kam es aber zu einer tiefen Rezession. Erst 1986 erreichte das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf wieder das Niveau von 1980 (Schaubild 1). In den folgenden Jahren wuchs das brasilianische Bruttoinlandsprodukt nur wenig schneller als die Bevölkerung; das Pro-Kopf-Einkommen im Jahre 1989 war daher nur unwesentlich höher als zu Beginn des Jahrzehnts.

Die makroökonomische Entwicklung in den achtziger Jahren war von großer Instabilität geprägt. Trotz des starken Rückgangs der Importe konnte nach 1982 die Bedienung der Auslandsschuld wegen des Ausbleibens neuer Kredite nicht mehr gewährleistet werden; mehrere Umschuldungen waren die Folge. Das erhebliche Budgetdefizit wurde größtenteils durch Notenbankkredite finanziert und löste in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wiederholt heftige Inflationsschübe aus. Ein Abgleiten in die Hyperinflation konnte nur durch mehrere kurzfristig wirksame Stabilisierungsprogramme – vor allem durch die darin enthaltenen Lohn- und Preiskontrollen – verhindert werden (Strategie des “muddling through“ oder “Durchwurstelns“).

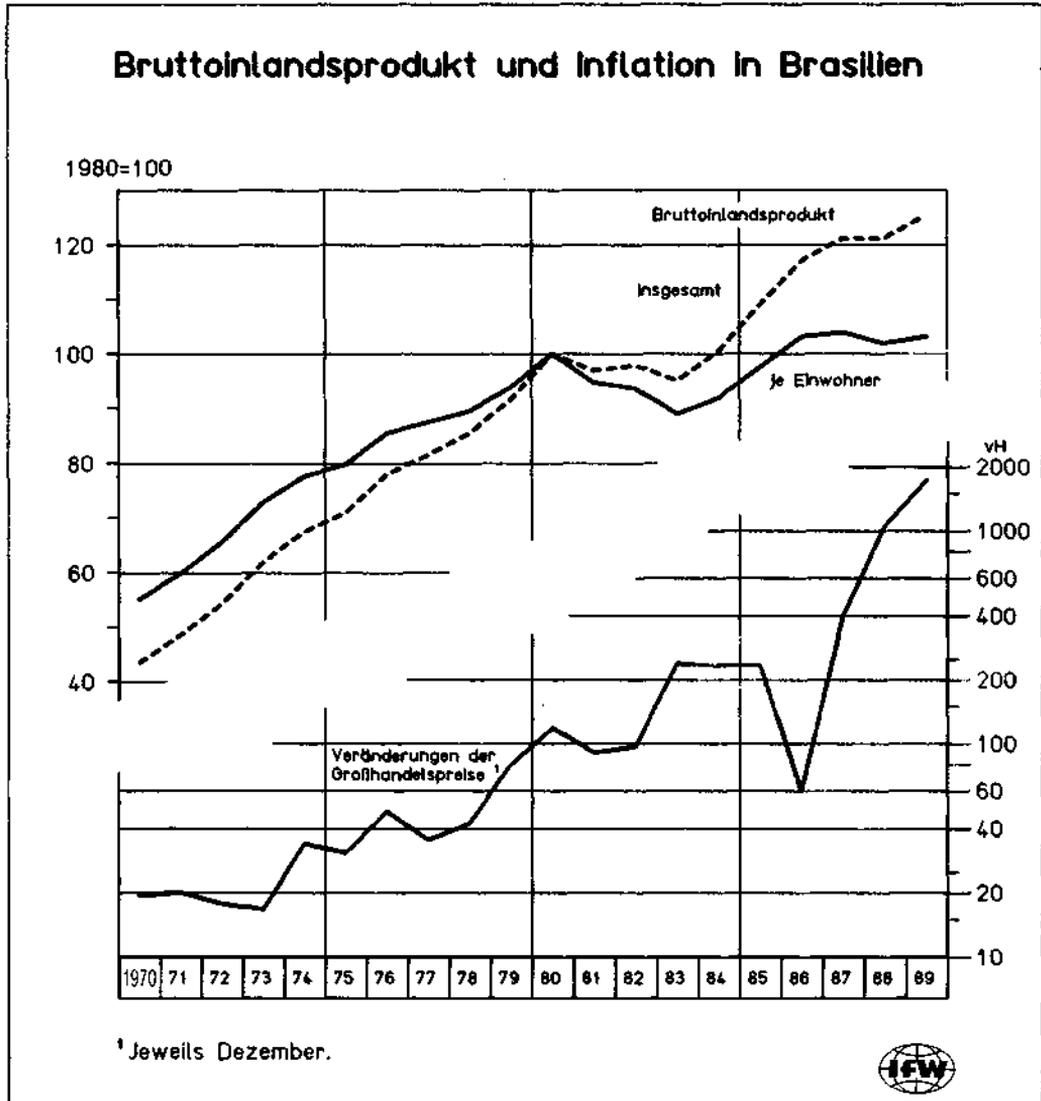
Die Wirtschaftspolitik des neuen brasilianischen Präsidenten Collor de Mello, der Mitte März 1990 in sein Amt eingeführt wurde, steht daher vor einer doppelten Herausforderung:

- Erstens muß sie die Inflation, die im Februar 1990 eine Monatsrate von über 70 vH (entsprechend einer Jahresrate von etwa 60 000 vH) erreicht hatte, nachhaltig zurückführen (makroökonomische Stabilisierung).
- Zweitens kann die schlechte wirtschaftliche und soziale Lage der breiten Mehrheit der brasilianischen Bevölkerung nur verbessert werden, wenn die strukturellen Vorausset-

\* Dieser Beitrag berichtet über Ergebnisse des Forschungsprojekts “Gegenwartsprobleme und Zukunftsaussichten der brasilianischen Wirtschaft in der internationalen Arbeitsteilung“, das von Mitgliedern der Fördergesellschaft des Instituts für Weltwirtschaft und von der Robert-Bosch-Jubiläumstiftung von 1986 finanziell unterstützt wurde. Der Verfasser dankt Ulrich Hiemenz, Peter Nunnenkamp und Friedrich L. Sell für wertvolle Hinweise. Der Beitrag beruht auf dem Informationsstand von Mitte Juni 1990.

<sup>1</sup> Vgl. UN, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, *Changing Production Patterns with Social Equity*. Santiago de Chile 1990, S. 19 ff. sowie Hartmut Sangmeister, *Gesamtwirtschaftliche Entwicklungsperspektiven Brasiliens für die neunziger Jahre*. Institut für international vergleichende Wirtschafts- und Sozialstatistik, Universität Heidelberg, *Diskussionsschriften*, 31, 1989, S. 1 ff.

Schaubild 1



zungen für ein dauerhaftes Wachstum der brasilianischen Volkswirtschaft geschaffen werden.<sup>2</sup>

Am Tag nach seiner Amtseinführung hat Präsident Collor de Mello ein umfangreiches wirtschaftspolitisches Maßnahmenpaket per Dekret in Kraft gesetzt, das inzwischen in

<sup>2</sup> Entgegen verbreiteter Ansicht haben sich die Realeinkommen auch der ärmeren Brasilianer im Zuge des raschen Wirtschaftswachstums in den sechziger und siebziger Jahren deutlich erhöht. Nach dem Konjunkturunbruch zu Beginn der achtziger Jahre sanken die Realeinkommen in allen Einkommensschichten; die Entwicklung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre ist unklar. Vgl. Guilherme Luis Sedlacek, "A Evolução da Distribuição de Renda entre 1984 e 1987". In: Instituto de Planejamento Econômico e Social/Instituto de Pesquisas (IPEA/INPES) (Hrsg.), *Perspectivas da Economia Brasileira 1989*. Rio de Janeiro 1989, S. 363-370, Tabellen 1 und 2; Guy Pfeffermann, Richard Webb, "Poverty and Income Distribution in Brazil". *The Review of Income and Wealth*, Vol. 29, New Haven, Conn., 1983, Nr. 2, S. 101-124; David Denslow jr., William Tyler, "Perspectives on Poverty and Income Inequality in Brazil". *World Development*, Vol. 12, Oxford 1984, Nr. 10, S. 1019-1028.

Anlehnung an die vorangegangenen Stabilisierungsprogramme als "Collor-Plan" bezeichnet wird. Inzwischen wurden die Maßnahmen mit nur geringfügigen Änderungen vom brasilianischen Kongreß bestätigt. Nach Ansicht vieler Beobachter wird der Erfolg oder Mißerfolg dieses Programms über Brasiliens wirtschaftliche Zukunft mindestens in der ersten Hälfte der neunziger Jahre entscheiden. In dem vorliegenden Beitrag soll untersucht werden, inwieweit die ergriffenen Maßnahmen der doppelten Herausforderung an die Wirtschaftspolitik gerecht werden. Nach einer Darstellung der Ausgangssituation der brasilianischen Volkswirtschaft zu Beginn der neunziger Jahre werden zunächst die makroökonomischen Stabilisierungsschritte analysiert. Dann wird überprüft, ob die Ansätze für eine Reform der Industrie- und Außenhandelspolitik im Rahmen des Collor-Plans nachhaltig zum Abbau von Produktivitätshemmnissen beitragen. Ergänzend werden die Aussichten für eine Lösung der Verschuldungskrise und damit für die künftige interne und externe Ersparnisbildung in Brasilien diskutiert. Abschließend werden die Schlussfolgerungen für die Wirtschaftspolitik in Brasilien aufgezeigt.

## Die Maßnahmen zur makroökonomischen Stabilisierung

### *Die Ausgangssituation im Frühjahr 1990*

Die hohen Inflationsraten in den ersten Monaten von 1990 markieren den vorläufigen Endpunkt einer seit etwa 1970 eskalierenden Geldentwertung (Schaubild 1). In den siebziger Jahren blieben die jährlichen Steigerungsraten der Großhandelspreise noch unter 100 vH. Seitdem wurde dieser Wert nur 1986 wesentlich unterschritten. Damals war dem Cruzado-Plan – dem ersten Versuch, die brasilianische Inflation mittels eines umfassenden Stabilisierungsprogramms einzudämmen – wenigstens kurzfristig ein gewisser Erfolg beschieden. In den Folgejahren beschleunigte sich aber der Preisanstieg trotz mehrerer Neuauflagen des Cruzado-Plans dramatisch und lag 1989 bei über 1700 vH. Im ersten Quartal 1990 stieg die monatliche Inflationsrate sogar von über 50 auf über 80 vH. Zwar dürften die Preiserhöhungen seit Jahresbeginn 1990 zum Teil in der (zutreffenden) Erwartung eines Lohn- und Preisstopps nach dem Regierungswechsel am 15. März vorgenommen worden sein. Trotzdem befand sich Brasilien Mitte März wohl zumindest auf der Schwelle zu einer Hyperinflation.

Aufgrund ausführlicher empirischer Studien<sup>3</sup> kann es als gesichert gelten, daß die Inflation in Brasilien in den achtziger Jahren auf zwei Ursachenkomplexe zurückgeht. Zum einen führen die vielfältigen Indexierungsmechanismen für Preise, Löhne und Geldvermögenstitel dazu, daß die Inflationsrate eines jeden Jahres zum erheblichen Teil durch die Geldwertentwicklung der Vorjahre bestimmt wird. Die Notwendigkeit, diese "Beharrungsinflation" zu durchbrechen, war der Ansatzpunkt für das Konzept des "heterodoxen Schocks", das unter anderem dem Cruzado-Plan im Jahre 1986 zugrunde lag. Dieser umfaßte vor allem einen zeitlich befristeten Lohn- und Preisstopp sowie eine Aufhebung der automatischen Lohnanpassung und der Indexierung von Geldanlagen. Außerdem wurde der nominale Wechselkurs nach einer deutlichen Abwertung beim Inkrafttreten des Plans zeitweise eingefroren. Dadurch sollte erstens ein vielleicht auftretender Preisanstieg durch die Möglichkeit relativ preiswerter Importe begrenzt werden. Zweitens sollte die Bindung an einen festen nominalen Wechselkurs die Entschlossenheit der Regierung demonstrieren, eine solche Situation durch rigorose Kontrolle der Preisentwicklung im Inland erst gar nicht entstehen zu lassen, da sonst steigende Importe bei abnehmender Rentabilität der Exporte die internationale

<sup>3</sup> Vgl. Friedrich L. Sell, Was ist der Cruzado noch wert? Zur wirtschaftlichen Lage und den Aussichten Brasiliens. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 141, September 1988, S. 4.

Zahlungsfähigkeit des Landes gefährden würden.<sup>4</sup> Der deutliche Rückgang der Inflationsrate in der Folge des Cruzado-Plans verdeutlicht, daß die Beharrungskomponente der Inflation mittels dieses heterodoxen Schocks unter Kontrolle gebracht werden konnte.

Auf der anderen Seite beweist der Mißerfolg des Cruzado-Plans und der nachfolgenden Stabilisierungsprogramme, daß ohne Beseitigung der grundlegenden Inflationsursachen die Geldentwertung nicht nachhaltig eingedämmt werden kann.<sup>5</sup> Dazu zählt in Brasilien insbesondere das Budgetdefizit, das in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre trotz einiger Ansätze zu einer Verwaltungsreform und größerer Transparenz bei den öffentlichen Finanzen nicht wesentlich zurückgeführt werden konnte.<sup>6</sup> Die inflationäre Wirkung des Haushaltsdefizits beruhte zum einen darauf, daß es teilweise durch Notenbankkredite finanziert wurde und insoweit direkt zur Erhöhung der Geldmenge beitrug (Inflationssteuer). Zum anderen führte die staatliche Kreditaufnahme auf dem Kapitalmarkt zu steigenden Zinssätzen, was wiederum die Zinslast im Staatshaushalt und damit das öffentliche Budgetdefizit vergrößerte. Um so schwerer wurde es später, die Staatsausgaben ohne Rückgriff auf die Inflationssteuer zu finanzieren.<sup>7</sup>

Im Jahre 1986 kam erschwerend hinzu, daß nach kräftigen Realloohnerhöhungen zu Jahresbeginn und ohne wesentliche Kürzungen der Staatsausgaben die nominalen Ansprüche auf das Sozialprodukt höher waren als das Güterangebot. Gegen Jahresende mußte der Preisstopp wegen der damit verbundenen Angebotsverzerrungen sukzessive aufgehoben werden. Die zurückgestaute Inflation schlug dann sehr schnell auf die Preisentwicklung durch und konnte in den Folgejahren trotz mehrerer weiterer "heterodoxer Schocks" nicht mehr eingedämmt werden. Es zeigte sich also, daß "heterodoxe" Stabilisierungsmaßnahmen (Lohn- und Preisstopp, Deindexierung) die notwendigen "orthodoxen" Eingriffe (insbesondere die Kontrolle des staatlichen Budgetdefizits) keineswegs ersetzen, sondern nur wirkungsvoll ergänzen können.

#### *Das Stabilisierungsprogramm vom März 1990: Maßnahmen gegen die Beharrungsinflation*

Angesichts des Mißerfolgs des Cruzado-Plans 1986 und der nachfolgenden Programme stellt sich die Frage, ob der Collor-Plan des Jahres 1990 diesen Erfahrungen Rechnung trägt. Wie Übersicht 1 zeigt, sind als wichtigste Maßnahmen zur Bekämpfung der Beharrungsinflation ein Lohn- und Preisstopp verfügt und vor allem etwa 70 vH der Geldanlagen aller privaten Haushalte und Unternehmen für 18 Monate eingefroren worden; die Gebietskörperschaften bleiben davon ausgenommen.

Die Beharrungsinflation wird also von zwei Seiten her bekämpft. Auf der einen Seite unterbindet der Lohn- und Preisstopp eine weitere Eskalation der rapiden Geldentwertung in den ersten Monaten des Jahres 1990. Auf der anderen Seite führt das Einfrieren der Geldanlagen zu einer deutlichen Verringerung des privaten Konsums und zu einer weitverbreiteten Zurückhaltung der privaten Investitionen. Diese erzwungene Reduzierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage verringert das Risiko, daß die Inflation wie beim Cruzado-Plan 1986 durch ein relativ unzureichendes Güterangebot wieder angeheizt wird. Die

<sup>4</sup> Friedrich L. Sell, "Beharrungsinflation und "heterodoxe" Stabilisierungspolitik: Erfahrungen aus Argentinien, Brasilien und Israel". Kredit und Kapital, Berlin 1990, H. 1, (S. 60-85) S. 71.

<sup>5</sup> Vgl. Bernhard Fischer, Brasilien ohne Inflation? Eine kritische Würdigung des Cruzado-Planes. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 124, September 1986.

<sup>6</sup> Sell, 1988, a.a.O., S. 4; World Bank, Brazil - A Macroeconomic Evaluation of the Cruzado Plan. World Bank Country Study, The World Bank, Washington 1987, insbesondere S. 41 ff.

<sup>7</sup> World Bank, a.a.O., S. 49.

Möglichkeit von Preisanpassungen innerhalb eines monatlich von der Regierung festzusetzenden Rahmens läßt gleichzeitig erwarten, daß Fehlallokationen aufgrund falscher relativer Preise vermieden werden können. Allerdings besteht die Gefahr, daß die Verminderung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nicht nur zu einer (unvermeidbaren) kurz- bis mittelfristigen Anpassungsrezession führt, sondern zu einer tiefen Depression. Ob die anfänglich starken rezessiven Auswirkungen des Collor-Plans auf einen überschaubaren Zeitraum beschränkt bleiben, läßt sich noch nicht absehen.

Infolge der einschneidenden Maßnahmen hat sich der Preisanstieg seit Mitte März deutlich vermindert. Die Inflationsrate lag im April 1990 gegenüber dem Vormonat auf der Großhandelsstufe knapp unter 10 vH; die Preisindizes für die Lebenshaltung wiesen Steigerungsraten um 15 bis 17 vH auf. Im Mai belief sich die monatliche Teuerungsrate nach ersten Schätzungen auf deutlich weniger als 10 vH.<sup>8</sup> Da Anfang Mai gleichzeitig die meisten Preise mit Ausnahme weniger wichtiger Verbrauchsgüter freigegeben worden waren,<sup>9</sup> dürfte das Beharrungsmoment der Inflation deutlich verringert, wenn auch noch nicht überwunden sein. Damit ist zu fragen, ob die ebenfalls in dem Stabilisierungsprogramm enthaltenen Schritte zum Abbau des Budgetdefizits – der grundlegenden Inflationsursache – eine vergleichbare Wirksamkeit versprechen.

#### *Maßnahmen zum Ausgleich des Staatshaushalts*

Als Zielvorgabe hat Wirtschaftsministerin Cardoso de Mello die Umkehrung des bisher eingeplanten Haushaltsdefizits in Höhe von 8 vH des Bruttoinlandsprodukts in einen Überschuß in Höhe von 2 vH genannt.<sup>10</sup> Dazu sollen einerseits Einnahmeerhöhungen dienen: Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlage bei Einkommen-, Finanz- und Importsteuern sowie Einführung einer Vermögensteuer (Übersicht 1). Hinzu kommen unter anderem einmalige Einkünfte aus Verkäufen überflüssiger Dienstwagen sowie mittelfristig aus der Privatisierung von Staatsunternehmen. Auf der Ausgabenseite ist vor allem eine Straffung der staatlichen Bürokratie vorgesehen. Statt 23 gibt es nur noch 12 Bundesministerien; mehrere parastaatliche Behörden werden abgeschafft und ihre Funktionen von den zuständigen Ministerien übernommen. Die Entlassung von 12 000 Mitarbeitern dieser Behörden soll unmittelbar bevorstehen.<sup>11</sup> Die Rede ist auch von mittelfristig insgesamt 80 000 Entlassungen in der Bundesverwaltung, d.h. von mehr als 10 vH der Beschäftigten.

Bei der Beurteilung dieses Maßnahmenbündels ist zu berücksichtigen, daß nach groben Schätzungen von den 700 000 Bundesbediensteten in Brasilien etwa 200 000 keiner sinnvollen Tätigkeit nachgehen.<sup>12</sup> Allein während der Präsidentschaft J. Sarneys von 1985 bis 1990 wurden 140 000 neue Stellen im Staatsapparat geschaffen,<sup>13</sup> ohne daß es zu einer vergleichbaren Ausweitung staatlicher Leistungen gekommen wäre. Zu Beginn des Jahres 1990 lagen die Personalausgaben des Bundes und der einzelnen Bundesstaaten fast so hoch wie die gesamten Steuereinnahmen. Die staatlichen Investitionen wurden bereits in den letzten Jahren so stark zusammengestrichen, daß selbst die für die Auszahlung von Weltbankkrediten erforderlichen komplementären nationalen Mittel häufig nicht freigegeben

<sup>8</sup> Gazeta Mercantil, wöchentliche englischsprachige Ausgabe, São Paulo, 28.05.1990, S. 13.

<sup>9</sup> Gazeta Mercantil, "Two steps toward market freedom". a.a.O., 07.05.1990, S. 1.

<sup>10</sup> Gazeta Mercantil, "Reforms tougher than expected". a.a.O., 19.03.1990, S. 1.

<sup>11</sup> Gazeta Mercantil, "Administrative Reform: \$ 840 million savings in year". a.a.O., 30.04.1990, S. 4.

<sup>12</sup> Martin Gester, "Die Brasilianer kaufen aus Geldmangel nur das Notwendigste". Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.04.1990.

<sup>13</sup> James Brooke, "In Brazil, War on Inflation". International Herald Tribune, Paris, 16.03.1990.

werden konnten.<sup>14</sup> Bei diesen Rahmenbedingungen kann nur der Abbau wenigstens eines Teils des staatlichen Personalüberhangs von der Ausgabenseite her das Haushaltsdefizit vermindern helfen. Die mit den Entlassungen verbundenen sozialen Härten müssen gegen die sozialen Folgen einer sonst unvermeidbaren Hyperinflation abgewogen werden, bzw. es müßten sonst die mit der Inflationsbekämpfung verbundenen Opfer noch stärker auf den privaten Sektor verlagert werden.

Allerdings können so viele Entlassungen nur über einen längeren Zeitraum hin abgewickelt werden, und auch die fälligen Entschädigungszahlungen verhindern, daß der Personalabbau sofort ausgabenwirksam wird. Daher muß der Schwerpunkt beim Abbau des Haushaltsdefizits fast zwangsläufig bei den Einnahmeerhöhungen liegen. Die Planung der Regierung Collor sieht dementsprechend vor, daß zu dem finanzpolitischen Anpassungsbedarf in Höhe von 10 vH des Bruttoinlandsprodukts höhere Steuern 6 Prozentpunkte und die Verwaltungsreform lediglich 0,5 Prozentpunkte beitragen sollen; der Rest soll durch Privatisierungserlöse u.ä. aufgebracht werden.<sup>15</sup>

Bei den Maßnahmen zum Haushaltsausgleich handelt es sich zum großen Teil um Absichtserklärungen; deshalb kann ihre Wirksamkeit noch nicht beurteilt werden. Immerhin wurde mit der Zustimmung des Kongresses zu der Abschaffung der parastaatlichen Behörden erstmals ein deutlicher Schritt hin zu einem Abbau von überflüssiger Bürokratie getan; ähnliche Pläne früherer Regierungen waren spätestens im Parlament gescheitert. Eine wirkliche Sanierung des Staatshaushalts setzt allerdings voraus, daß der dramatische Personalüberhang im öffentlichen Sektor nachhaltig abgebaut wird. Wenn die Regierung Collor bei dieser Aufgabe eine ähnliche Entschlossenheit an den Tag legt wie bei der Zurückdrängung der privaten Nachfrage, dann dürften die Chancen für eine wirksame Inflationsbekämpfung nicht schlecht stehen.

## **Änderungen in der Industrie- und Außenhandelspolitik**

### *Das Erbe der Importsubstitutionspolitik*

Eine so drastische Verringerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wie im Frühjahr 1990 ist zwangsläufig mit einer Anpassungsrezession verbunden. Deren Ausmaß läßt sich noch nicht einschätzen; sie wird jedoch eher überwunden werden, wenn durch eine Reform der Industrie- und Außenhandelspolitik Produktivitätshemmnisse beseitigt und Anreize zur Produktionsausweitung gegeben werden. Vor allem aber ist eine solche Strukturreform Voraussetzung für eine Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums in den neunziger Jahren.

Seit den fünfziger Jahren spielte nämlich bei der Industrialisierung Brasiliens das Ziel der Importsubstitution weithin eine wichtigere Rolle als die Frage der volkswirtschaftlichen Effizienz. Deshalb entstanden auch solche Industriezweige, bei denen das Land aufgrund seiner Ressourcenausstattung – insbesondere hinsichtlich des Bedarfs an hochqualifizierten Arbeitskräften – nicht über echte Standortvorteile verfügte.<sup>16</sup> Branchen wie die Elektro- und Chemieindustrie sowie die pharmazeutische Industrie produzierten dann zwangsläufig zu überhöhten Kosten und konnten nur durch weitgehenden Schutz vor ausländischer Konkurrenz überleben. Zwar haben einige eher sachkapitalintensive Produktionszweige wie

<sup>14</sup> Gazeta Mercantil, "World Bank to step up financing". a.a.O., 30.04.90 S. 1.

<sup>15</sup> Gester, a.a.O.

<sup>16</sup> Ugo Fasano-Filho, Bernhard Fischer, Peter Nunnenkamp, On the Determinants of Brazil's Manufactured Exports: An Empirical Analysis. Kieler Studien, 212, Tübingen 1987.

etwa die Stahl- und Automobilindustrie ihre Exporte in den achtziger Jahren stark ausgeweitet und dürften heute auch ohne Subventionen und Schutz vor Importkonkurrenz international wettbewerbsfähig sein.<sup>17</sup> Die brasilianische Industrie- und Außenhandelspolitik erschwert aber weiterhin in mehrfacher Hinsicht die Herausbildung einer volkswirtschaftlich effizienten und daher international wettbewerbsfähigen Industriestruktur:

- Die Abschottung des brasilianischen Marktes für Informationstechnologie gegen Importe ("Marktreserve") führt dazu, daß das brasilianische Preisniveau für elektronisches Material aller Art etwa zweimal so hoch liegt wie auf dem Weltmarkt. Im Zuge des technischen Fortschritts wird die Bedeutung der Mikroelektronik weiter zunehmen. Die drastische Verteuerung elektronischer Hardware (und teilweise auch Software) beeinträchtigt daher nachhaltig die internationale Wettbewerbsfähigkeit nachgelagerter Branchen (z.B. Automobil- und Industriemaschinenbau).<sup>18</sup> Entsprechendes gilt für die Verwender der Industriemaschinen, denen der Zugang zu modernen Produkttypen durch Importe weitgehend verwehrt bleibt.
- Die Abschottung der Inlandsmärkte führt vielfach zu einem Übermaß an Produktdiversifizierung und entsprechend unökonomischen Produktionsmengen.<sup>19</sup>
- Auch bei eigentlich wettbewerbsfähigen Industriezweigen wurde die ursprünglich als Erziehungszoll gerechtfertigte Protektion keineswegs nach der Aufbauphase schrittweise zurückgeführt. Das hohe Preisniveau im Inland verringert dann die Anreize zur Beseitigung vermeidbarer Ineffizienz und schmälert gleichzeitig die Rentabilität von Exporten im Vergleich zu Verkäufen auf dem geschützten Inlandsmarkt. Nicht zuletzt aus diesem Grund bleibt das Export- und Beschäftigungspotential von arbeitsintensiven Branchen wie der Textil- und Bekleidungsindustrie zum großen Teil ungenutzt.<sup>20</sup>
- Bei Industrien mit einer hohen durchschnittlichen Unternehmensgröße erschwert die Abschottung des brasilianischen Marktes den Marktzutritt neuer Anbieter (der typischerweise nur durch Direktinvestitionen, nicht aber durch Importe erfolgen kann). Dies wiederum fördert die Herausbildung monopolistischer Preissetzungsspielräume.
- Der diskretionäre Charakter vieler nichttarifärer Handelshemmnisse provoziert auf seiten der Unternehmen und Industrieverbände ein intensives Lobbying zur Erlangung handels- und industriepolitischer Vorteile. Angesichts der großen Gewinnchancen durch verdeckte oder offene Subventionen verringern sich die relativen Anreize für die Suche nach Qualitätsverbesserungen und Kostensenkungen.
- Die Vergabe von Investitionskrediten durch die staatlichen Entwicklungsbanken orientiert sich immer noch stark an politischen Vorgaben. Sektoren, die keine politische Priorität genießen (zeitweise vor allem traditionelle und arbeitsintensive Industrien), haben damit praktisch keinen Zugang zu Investitionskrediten und müssen auf den freien

<sup>17</sup> Bernhard Fischer, Juan-Carlos Herken-Krauer, Matthias Lücke, Peter Nunnenkamp, Capital Intensive Industries in Newly Industrializing Countries. The Case of the Brazilian Automobile and Steel Industries. Kieler Studien, 221, Tübingen 1988.

<sup>18</sup> Uwe Corsepius, Alfred Schipke, "Die Computerindustrie in Schwellenländern - der Fall Brasilien". Die Weltwirtschaft, 1989, H. 1, (S. 137-151) S. 147 f.; Jan Peter Wogart, "Schwellenländer und humankapitalintensive Industrien: Brasiliens Maschinenbau im Auf- und Umbruch". Die Weltwirtschaft, 1989, H. 2, S. 166-179.

<sup>19</sup> Für die Computerindustrie vgl. Corsepius, Schipke, a.a.O., S. 149 f.; für die Automobilindustrie vgl. Matthias Lücke, "Economies of Scale in Protected Manufacturing Industries in Developing Countries - The Case of the Brazilian Passenger Car Industry". Industry and Development, Nr. 24, Wien 1988, S. 35-55.

<sup>20</sup> Matthias Lücke, Traditional Labour-Intensive Industries in Newly Industrializing Countries - The Case of Brazil. Kieler Studien, 231, Tübingen 1990.

Residualkapitalmarkt mit kürzeren Fristen und meist höheren Finanzierungskosten ausweichen.<sup>21</sup>

- In einigen Sektoren wurde die Importsubstitution durch die Gründung staatlicher Unternehmen vorangetrieben. Deren betriebswirtschaftliche Situation ist häufig unbefriedigend, da ihnen aus Gründen der Inflationsbekämpfung künstlich niedrige Verkaufspreise aufgezwungen werden (etwa in der Stahlindustrie und in der Elektrizitätswirtschaft) oder sie politisch bedingt einen Personalüberhang aufweisen ("Ämterpatronage").

### *Reformansätze*

In den letzten Jahren trat die Ineffizienz der brasilianischen Industrie- und Außenhandelspolitik immer deutlicher zutage.<sup>22</sup> Bereits 1988 kam es zur Verabschiedung einer "Neuen Industriepolitik", in deren Rahmen zunächst "Integrierte Sektor-Programme" für die Textil- und Bekleidungs- sowie die Leder- und Schuhindustrie konzipiert wurden. Diese sahen vor allem Zollsenkungen – stärkere auf der Inputseite als auf der Outputseite – und einen verbesserten Zugang zu Investitionskrediten vor. Außerdem sollte die inländische Maschinenproduktion für diese Branchen durch besondere Kreditlinien gefördert werden; nur ergänzend zur Inlandsproduktion sollten auch Maschinenimporte zulässig sein. Unabhängig von der "Neuen Industriepolitik" wurden in den letzten Jahren auch vereinzelt Unternehmen privatisiert, die im Zuge von Sanierungsverfahren unter die Kontrolle der staatlichen Entwicklungsbank gekommen waren. Auf's Ganze gesehen wurde die Industrie- und Außenhandelspolitik aber nicht grundlegend reformiert, sondern lediglich in einigen Punkten korrigiert.

Die im Collor-Plan enthaltenen Maßnahmen (Übersicht 1) würden demgegenüber einen deutlicheren Schritt zur Beseitigung der oben aufgeführten Produktivitätshemmnisse bedeuten – vorausgesetzt, daß sie wie angekündigt durchgeführt werden. Die Privatisierung zielt auf den Kern der staatlichen Industriebeteiligungen. Die Umwandlung der nichttarifären Handelshemmnisse in Zölle sowie die Abschaffung bürokratischer Regulierungen im Zusammenhang mit Importen werden zu mehr Transparenz und einer Verringerung der diskretionären Entscheidungsbefugnisse der Bürokratie führen. Bereits Anfang Mai wurden zahlreiche totale Importverbote aufgehoben und durch Zölle ersetzt.<sup>23</sup>

Allerdings soll die "Marktreserve" für brasilianische Unternehmen im Bereich der Informationstechnologie offenbar noch mehrere Jahre lang im wesentlichen beibehalten werden.<sup>24</sup> Diese Einschränkung beeinträchtigt entscheidend die Wirksamkeit der beabsichtigten Liberalisierung. Weiterhin erscheint problematisch, daß die Privatisierung wohl zum großen Teil über die Zwangsplazierung der Privatisierungszertifikate bei den Finanzinstitutionen abgewickelt werden soll. Bereits jetzt wird auch vermutet, daß die eingefrorenen Bankguthaben gar nicht wieder freigegeben, sondern in Anteile an privatisierten Staatsunternehmen umgewandelt werden könnten.<sup>25</sup> Dieses Vorgehen legt den Verdacht nahe, daß auch solche Staatsunternehmen (zwangs-)privatisiert werden könnten, die sich aufgrund politischer

<sup>21</sup> Kálmán Deszéri, On the Determinants of Capital Costs in Brazil's Manufacturing Industries. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 416, Mai 1990.

<sup>22</sup> Helson C. Braga, Virene Matesco, "O Novo Modelo de Desenvolvimento Industrial". IPEA/INPES (Hrsg.), a.a.O., S. 451-475.

<sup>23</sup> Gazeta Mercantil, "Two steps toward market freedom". a.a.O., 07.05.1990, S. 1.

<sup>24</sup> Gazeta Mercantil, "Import ban to be phased out". a.a.O., 04.06.1990, S. 4.

<sup>25</sup> So der ehemalige Planungsminister Delfim Netto laut Gazeta Mercantil, "Growth at risk, Delfim warns". a.a.O., 07.05.1990, S. 4.

Vorgaben (verordnete Niedrigpreispolitik, Ämterpatronage, hohe Auslandsverschuldung zur Verbesserung der nationalen Devisenverfügbarkeit) in einer schlechten betriebswirtschaftlichen Verfassung befinden und ohne durchgreifende Sanierung keine freiwilligen Käufer finden würden.

Im Unterschied zum Cruzado-Plan 1986 wie auch zu Stabilisierungsprogrammen in anderen Ländern wurde der Wechselkurs des Cruzeiro nicht nach einer "Maxi-Abwertung" eingefroren, sondern von Beginn an freigegeben. Gleichzeitig wurde der Cruzeiro extrem verknappt. Deshalb kam es – entgegen manchen Erwartungen – zu einer deutlichen Aufwertung der brasilianischen Währung, der aber kein Rückgang des nominalen Preis- oder Lohnniveaus gegenüberstand. Entsprechend verminderte sich die Rentabilität der Exporte, verstärkt noch durch die Streichung von Exportanreizen (wie der Importsteuerbefreiung von Vorleistungen, die in exportierte Produkte eingehen (Drawback)). Zwar wird der Druck nicht genügend ausgelasteter Kapazitäten in vielen Branchen wohl zu einer Steigerung der Ausfuhren in den nächsten Monaten führen. Dauerhaft werden sich die brasilianischen Unternehmen aber erst dann auf den Exportmärkten etablieren können, wenn die Geldversorgung im Inland so weit normalisiert ist, daß sich die Rentabilität von Exporten verbessert. Durch die Freigabe des Wechselkurses wird immerhin ein Fehler vermieden, der in der Folge des Cruzado-Plans 1986 zu einem erheblichen Exportrückgang geführt hatte. Damals wurde bei verringertem, aber immer noch deutlichem Preisanstieg aus politischen Gründen übermäßig lang an dem nach einer "Maxi-Abwertung" fixierten nominalen Wechselkurs festgehalten.

Insgesamt gesehen bleiben also im Bereich der Handels- und Industriepolitik viele Produktivitätshemmnisse bestehen:

- Aufrechterhaltung der Marktreserve für die nationale Computerindustrie für mehrere Jahre;
- keine Reform der Kreditvergabekriterien der staatlichen Entwicklungsbank;
- Zwangsplazierung von Anteilen an privatisierten Staatsunternehmen.

Insofern handelt es sich bei den ergriffenen Maßnahmen nur um eine zurückhaltende und in wichtigen Punkten unvollständige Liberalisierung.

### **Langfristige Wachstumsaussichten: Brasilien im internationalen Standortwettbewerb um Investitionskapital**

Die wirtschaftspolitische Aufgabe, nach den "verlorenen" achtziger Jahren den Grundstein für ein beständiges Wirtschaftswachstum zu legen, erfordert neben der Beseitigung von effizienzmindernden Politikinterventionen auch eine erhebliche Ausweitung des Kapitalstocks der brasilianischen Volkswirtschaft.<sup>26</sup> Eine Erhöhung der Investitionen wiederum setzt ein Investitionsklima voraus, das bei inländischen wie ausländischen Kapitalgebern das Vertrauen in die langfristige Rentabilität von Investitionen in Brasilien stärkt. Dies wird um so wichtiger, als in den nächsten Jahren die Schaffung des westeuropäischen Binnenmarktes,

<sup>26</sup> Dieser umfaßt grundsätzlich nicht nur die Sachkapitalausstattung der Betriebe, sondern auch den Bildungs- und Ausbildungsstand der Bevölkerung (Humankapital). Eine genauere Untersuchung des brasilianischen Bildungssystems und der Institutionen der Berufsausbildung sowie ihres Finanzbedarfs würde aber den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Daher beschränkt sich dieser Abschnitt auf die Realkapitalbildung. Die Dringlichkeit einer Steigerung der Realkapitalbildung wird schon daraus ersichtlich, daß die Bruttoanlageinvestitionen in Brasilien von etwa 25 vH des Bruttoinlandsprodukts Mitte der siebziger Jahre auf etwa 16 vH Mitte der achtziger Jahre gesunken sind; 1987 (letzter verfügbarer Wert) lagen sie bei 17 vH. Vgl. *Conjuntura Económica*, Rio de Janeiro, September 1988, S. 49.

die wirtschaftlichen Reformen in Osteuropa und die Wachstumsdynamik der südostasiatischen Schwellenländer der zweiten Generation (Malaysia, Thailand, Indonesien) zu einer Verschärfung des Standortwettbewerbs um Sachkapital führen werden.

Zumindest einige Bestandteile des Collor-Plans dürften das Investitionsklima in Brasilien beeinträchtigt haben. Zum ersten Mal wurde mit der Blockade von Guthaben direkt in die Verfügungsgewalt der Anleger über ihr Geldvermögen eingegriffen. Mindestens in einem Fall wurde sogar ein größerer Betrag eingefroren, den ein ausländisches Unternehmen gerade zur Finanzierung eines langfristigen Investitionsprogramms nach Brasilien transferiert hatte.<sup>27</sup> Die Neigung zur Geldanlage in Cruzeiros wird in Zukunft abnehmen, wenn die Investoren befürchten müssen, daß sie bei einem neuen Stabilisierungsprogramm wieder faktisch teileigenet werden (oder sie ihr Geldvermögen zwangsweise gegen Kapitalanteile an maroden Staatsunternehmen eintauschen müssen). Es kommt jetzt also darauf an, die Anleger davon zu überzeugen, daß solche drastischen Schritte in Zukunft nicht mehr erfolgen werden. Dies kann nur gelingen, wenn das Ausgabeverhalten des Staates so weit reformiert wird, daß die Inflationstendenzen nachhaltig eingedämmt werden und auch nicht der Anschein einer Notwendigkeit für eine Wiederholung solcher Zwangsmaßnahmen aufkommen kann.<sup>28</sup>

Diese Überlegungen gelten nicht nur für die Entscheidungssituation brasilianischer, sondern auch ausländischer Investoren und Kreditgeber. Aus deren Sicht ist außerdem zu berücksichtigen, daß die Regierung Collor bislang wenig konkrete Aussagen über die Behandlung der Auslandsschulden gemacht hat. Seit Mitte letzten Jahres besteht ein Moratorium auf Tilgungs- und Zinszahlungen an private Gläubiger außer für "exit bonds" und Neukredite im Rahmen von Umschuldungsvereinbarungen. Die rückständigen Verpflichtungen Brasiliens belaufen sich mittlerweile auf etwa 5,5 Mrd. US-\$. Bisher hat die Regierung Collor nur angekündigt, daß sie an dem von ihrer Vorgängerin übernommenen Moratorium vorläufig nichts ändern wird und im übrigen beabsichtigt, die Schuldendienstleistungen auf Beträge zwischen jährlich 5 Mrd. US-\$ (1990 und 1991) und 9 Mrd. US-\$ im Jahre 1995 zu begrenzen. Außerdem soll die Umwandlung von Auslandsschulden in Eigenkapital durch einen Ausbau des Instrumentariums für solche Debt-equity-swaps gefördert werden.

Mit dieser Verhandlungsposition zielt die Regierung Collor offenbar auf eine teilweise Streichung der brasilianischen Auslandsschulden ab bzw. auf eine Reduzierung der Zinssätze unter den Marktwert. Fraglich ist, ob so der Weg zur Vergabe neuer Kredite sowie zu mehr ausländischen Direktinvestitionen geebnet werden kann. Verschiedentlich ist argumentiert worden, daß von Neukrediten abgeschnittene Schuldnerländer mit Zahlungsrückständen gar keinen Anreiz zu wirtschaftlichen Anpassungsmaßnahmen und einer Erhöhung ihrer Investitionen hätten. Schließlich müßten sie selbst zwar die Kosten dafür in Form von Konsumverzicht tragen, die Erträge (Produktionssteigerung) würden jedoch ausschließlich den Gläubigern als (vertragsmäßige) Schuldendienstleistung zufließen.<sup>29</sup> Unter solchen

<sup>27</sup> Gazeta Mercantil, a.a.O., 07.05.1990, S. 4.

<sup>28</sup> Auch hier zeigt sich, daß die "unorthodoxen" Maßnahmen bei einem "heterodoxen Schock" (Lohn- und Preisstopp, Einfrieren der Guthaben, Deindexierung) die "orthodoxen" Maßnahmen (Kontrolle der Geldmengenerweiterung durch Begrenzung des Haushaltsdefizits) auf keinen Fall ersetzen, sondern lediglich ergänzen können. Wegen der konfiskatorischen Eingriffe im Rahmen des Collor-Plans müssen die "orthodoxen" Maßnahmen zur Sanierung des Staatshaushalts (Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen) jetzt sogar stärker ausfallen: Die Möglichkeit der Finanzierung eines Restdefizits über die Ausgabe von Staatspapieren, die bisher intensiv genutzt wurde, dürfte nach dem Einfrieren dieser bisher täglich fälligen Papiere kaum noch bestehen.

<sup>29</sup> Vgl. Peter Nunnenkamp, Volker Stüven, Wirtschaftsreform, Schuldenerlaß und Souveränitätsrisiko. Zum Problem fehlender Investitionsanreize. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 410. Januar 1990.

Bedingungen sei es auch für die Gläubiger vorteilhaft, einen Teilerlaß der Schulden zu vereinbaren, um aus dem Teufelskreis wechselseitig fehlender Anreize auszubrechen (kein Anreiz zur Vergabe von neuen Krediten ohne Anpassung – keine Anpassung ohne Schuldenerlaß bzw. neue Kredite).

Nunnenkamp und Stüven haben jedoch gezeigt, daß die Gläubigerseite keinen Anreiz zum Schuldenerlaß vor der Durchführung von Anpassungsmaßnahmen (ex ante) hat, wenn sie Zweifel hinsichtlich der Bereitschaft des Schuldnerlandes zu wirtschaftspolitischer Anpassung hegt. Aufgrund der Souveränität des Schuldnerlandes können denkbare vertragliche Vereinbarungen über wirtschaftspolitische Reformen nicht eingeklagt werden. Außerdem könnte die Regierung des Schuldnerlandes Vorleistungen der Gläubiger zum Anlaß für Forderungen nach weiteren Schuldenstreichungen nehmen. Daher schlagen Nunnenkamp und Stüven<sup>30</sup> vor, nach der Wiederaufnahme vertragsgemäßer Schuldendienstleistungen (ex post) den Zugang des Schuldnerlandes zu Neukrediten sicherzustellen. Dazu könnten etwa Kreditfonds dienen, die von den Gläubigerbanken entsprechend ihrem Anteil an den ausstehenden Krediten finanziert werden und von den Schuldnerländern bei vertragsmäßigem Verhalten (das regelmäßig eine wirtschaftspolitische Anpassung voraussetzen dürfte) in Anspruch genommen werden können.

Im Fall Brasiliens müssen die Bedenken gegen Ex-ante-Zugeständnisse beim Schuldendienst wohl als begründet angesehen werden. In den achtziger Jahren wurden die notwendigen wirtschaftspolitischen Reformen immer wieder verschleppt, und auch der Collor-Plan enthält (zwangsläufig) noch viele Absichtserklärungen, die erst in die Tat umgesetzt werden müssen. Gleichzeitig verdeutlicht die dramatische Erhöhung des brasilianischen Handelsbilanzüberschusses in den achtziger Jahren, daß die Fähigkeit Brasiliens zur vertragsmäßigen Zinszahlung durchaus optimistisch beurteilt werden kann. Der Handelsbilanzsaldo stieg von -2,8 Mrd. US-\$ (1980) über 13,1 Mrd. US-\$ (1984) auf 19,1 Mrd. US-\$ im Jahre 1988 und 16,1 Mrd. US-\$ im Jahre 1989. Eine Begrenzung des Schuldendienstes auf 5 Mrd. US-\$ kann vor diesem Hintergrund wohl kaum als Obergrenze für die Zahlungsfähigkeit Brasiliens angesehen werden – auch wenn der Negativsaldo der Dienstleistungsbilanz unter Ausschluß der Zinszahlungen in die Überlegung einbezogen wird (etwa 4 Mrd. US-\$/Jahr in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre). Insofern dürfte Brasilien prädestiniert sein für eine Regelung des Schuldendienstes mit Ex-post-Anreizen bei vertragsmäßigem Verhalten. Ein solches Vertragswerk könnte zusätzlich Sondervereinbarungen für den Fall größerer externer Schocks enthalten, wie etwa eines dramatischen Zinsanstiegs auf den internationalen Kapitalmärkten.

Falls die brasilianische Regierung auf einer starren Obergrenze beharren würde, so würde dies vermutlich den Zugang des Landes zu neuen Krediten auf Jahre hinaus blockieren. Außerdem dürften die Gläubigerbanken bestrebt sein, ihr Engagement in Brasilien zu verringern und fällig gewordene Kredite nicht zu erneuern. Für die Kapitalbildung bliebe Brasilien auf seine interne Ersparnis angewiesen, die aber im Vergleich zu anderen Schwellenländern eher niedrig liegt.<sup>31</sup> Daher setzt eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums in Brasilien die Rückgewinnung internationaler Kreditwürdigkeit voraus.

<sup>30</sup> Nunnenkamp, Stüven, a.a.O., S. 19.

<sup>31</sup> Die Bruttosparquote in Brasilien lag im Jahre 1987 bei 23 vH (1965: 22 vH); in Hongkong betrug sie 31 vH (29 vH); in Südkorea 38 vH (8 vH); in Malaysia 37 vH (24 vH); in Indonesien 28 vH (8 vH). Im Durchschnitt der "upper-middle-income countries" nach der Weltbankklassifikation, zu denen auch Brasilien gehört, lag sie bei 27 vH (24 vH). Vgl. World Bank, World Development Report 1989, Washington 1989, Tab. 9.

Neben einer Obergrenze für Schuldendienstleistungen hat die Regierung Collor de Mello auch einen Ausbau des Instrumentariums für die Umwandlung von Krediten in Beteiligungskapital angekündigt. Die Aussichten für eine Lösung des brasilianischen Verschuldungsproblems durch solche Debt-equity-swaps müssen aber zurückhaltend beurteilt werden. Aus der Sicht des Schuldnerlandes liegt die Attraktivität von Debt-equity-swaps darin begründet, daß es auf diesem Weg einen Teil des Sekundärmarktabschlags für die von ihm ausgegebenen Schuldtitel vereinnahmen kann.<sup>32</sup> Die Erfahrungen Brasiliens mit dem Konversionsprogramm aus dem Jahre 1988 deuten aber darauf hin, daß die Liquiditätswirkungen – gegenüber der Referenzsituation mit einem Moratorium auf Tilgungs- nicht aber auf Zinszahlungen – infolge umfangreicher Mitnahmeeffekte kurz- bis mittelfristig sogar negativ ausfallen können.<sup>33</sup> Zwar sind mit Direktinvestitionen im Unterschied zu Krediten häufig Technologietransfers, die Übernahme neuer Methoden des Managements und verstärkte Ausbildung von Arbeitskräften verbunden, welche alle mittelfristig Wachstumseffekte nach sich ziehen können. Corsepius, Nunnenkamp und Schweickert haben jedoch gezeigt, daß für das Wirtschaftswachstum ausgewählter Entwicklungs- und Schwellenländer die Form der externen Ersparnisbildung (Kredite bzw. Direktinvestitionen) nicht entscheidend war; vielmehr kam es darauf an, ob die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen Anreize für eine effiziente Verwendung der zugeflossenen Mittel setzten.<sup>34</sup> Hier muß auch das Hauptaugenmerk der brasilianischen Wirtschaftspolitik liegen, wenn sich das Land im Wettbewerb mit anderen Regionen um neue Kredite und Direktinvestitionen behaupten soll.

## Fazit

Der Collor-Plan markiert in vielen wesentlichen Punkten noch nicht den erforderlichen Neubeginn in der brasilianischen Wirtschaftspolitik. Wenn die Regierung Collor der doppelten Herausforderung an ihre Wirtschaftspolitik – makroökonomische Stabilisierung und Wiedergewinnung der Wachstumsdynamik – gerecht werden will, so sind vor allem folgende weitere Schritte notwendig:

- Die angekündigten Maßnahmen zur Sanierung des Staatshaushalts müssen in vollem Umfang umgesetzt werden, um damit die grundlegende Inflationsursache zu beseitigen. Je eher der Preisanstieg nachhaltig gebremst wird, desto eher kann auch die Geldversorgung wieder normalisiert werden. Damit würde eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für eine Erhöhung der Investitionen und erneutes wirtschaftliches Wachstum erfüllt.
- Die Reform der Industrie- und Außenhandelspolitik muß die "Marktreserve" für die nationale Computerindustrie einbeziehen – die wohl schädlichste handelspolitische Maßnahme für Brasilien überhaupt.

<sup>32</sup> Eduard L. Bacha, "A Apropriação do Desconto: Com Vistas a uma Agencia da Dívida Junto ao Banco e ao Fundo". In: Luiz Bresser Pereira (Ed.), *Dívida Externa: Crise e Soluções*. São Paulo 1989, S. 117-133.

<sup>33</sup> Vgl. Matthias Lücke, Friedrich L. Sell, *Neue Formen der Schuldenkonversion in Lateinamerika: Chancen und Risiken von Brasiliens Reformprogramm im Jahr 1988*. Referat auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik "Monetäre Konfliktfelder der Weltwirtschaft", Würzburg, 3.-5.10.1990, S. 6 ff.; zu einem ähnlichen Ergebnis für Chile kommt Rolf Schinke, "Debt Equity Swaps, Investment, and Creditworthiness: The Chilean Example". In: Manfred Borchert, Rolf Schinke (Hrsg.), *International Indebtedness*. London 1990, S. 51-75.

<sup>34</sup> Uwe Corsepius, Peter Nunnenkamp, Rainer Schweickert, *Debt versus Equity Finance in Developing Countries: An Empirical Analysis of the Agent Principal Model of International Capital Transfers*. Kieler Studien, 229, Tübingen 1989.

- Die Haltung der brasilianischen Regierung in den Verhandlungen über die Bedienung der Auslandsschulden sollte sich an dem Ziel orientieren, Brasilien für ausländische (wie inländische) Kapitalgeber zu einem attraktiven Investitionsstandort zu machen.

Wenn die Wirtschaftspolitik der Regierung Collor mit Nachdruck in diese Richtung weiterentwickelt wird, so kann – nach den verlorenen achtziger Jahren – das gerade angebrochene Jahrzehnt für Brasilien zu einer Periode wiedergewonnener makroökonomischer Stabilität und wachsender Einkommen werden.

## Übersicht 1 - Die Maßnahmen des Collor-Plans in Brasilien vom März/April 1990

### Maßnahmen zur Bekämpfung der Beharrungsinfektion

Lohn- und Preisstopp (Provisorische Maßnahme Nr. 154)	Höchstsätze für monatliche Preiserhöhungen werden ab 01.05. und Mindestsätze für monatliche Lohnanpassungen werden ab 15.04. festgelegt; Sonderregelung für Kaufkraftverlust des gesetzlichen Mindestlohns entsprechend eines Warenkorbs für den Grundbedarf
Währungsumstellung/Einfrieren größerer Sparguthaben (Provisorische Maßnahme Nr. 168)	Wiedereinführung des "Cruzeiro" (Cr\$) als Währungseinheit; Umtauschkurs von 1:1 gegen den Neuen Cruzado (NCz\$); Bankguthaben über 50 000 NCz\$ (ca. 1500 DM) bleiben 18 Monate lang gesperrt; zusätzliche Liquiditätsversorgung durch Kreditprogramme der Zentralbank, insbesondere um Lohnzahlungen zu garantieren; auf 18 Monate eingefroren ist auch die bisher täglich fällige Staatsschuld

### Maßnahmen zum Ausgleich des brasilianischen Staatshaushalts

Ausweitung des Geltungsbereichs der Einkommensteuer und der Finanzsteuer (Provisorische Maßnahmen Nr. 160, 161, 162, 167)	Insbesondere Abschaffung von Steuerbefreiungen für Investitionen in regionale Entwicklungsfonds, Gewinne aus Exportgeschäften und Spekulationsgewinne aus Aktien- und Rohstoffgeschäften; stärkere Einbeziehung landwirtschaftlicher Einkünfte
Einführung einer Vermögensteuer	Steuersätze von 0,1 bis 0,7 vH je nach Vermögenshöhe
Verstärkte Kontrolle der Steuererhebung (Provisorische Maßnahmen Nr. 156 bzw. 175 und 165)	Höhere Strafen; Abschaffung der Anonymität bei allen Finanztransaktionen
Abschaffung zahlreicher parastaatlicher Behörden (Provisorische Maßnahme Nr. 151)	U.a. Brasilianisches Kaffee-Institut, Brasilianisches Zucker- und Alkohol-Institut, Holdinggesellschaften für die staatliche Stahlindustrie (Siderbrás) und die Häfen (Portobrás)
Verkauf staatlicher Vermögenswerte (u.a. Provisorische Maßnahme Nr. 148)	Dienstwagen, Dienstflugzeuge, Dienstwohnungen
Verwaltungsreform (u. a. Provisorische Maßnahme Nr. 150, 159, 163)	Verringerung der Zahl der Bundesministerien von 23 auf 12 (Ekke Eubel, "Brasiliens Wirtschaft im Schockzustand". Nachrichten für den Außenhandel, Eschborn, 20.03.1990); verschärfte Sanktionen bei Korruption im öffentlichen Dienst

### Änderungen der brasilianischen Industrie- und Außenhandelspolitik

Privatisierungsprogramm (Provisorische Maßnahme Nr. 155)	Stahlindustrie, Seehäfen (Gazeta Mercantil, 09.04.1990, S. 5)
Schaffung von "Privatisierungszertifikaten" (Provisorische Maßnahme Nr. 157)	Wertpapiere, die zwangsweise von Finanzinstitutionen erworben werden müssen und auf dem Auktionsweg gegen Beteiligungen an privatisierten Staatsunternehmen eingetauscht werden können; Indexierung des Nominalwertes nur bis zum Datum der ersten Auktion

## noch Übersicht 1 – Die Maßnahmen des Collor-Plans in Brasilien vom März/April 1990

Wechselkursfreigabe	Mit Inkrafttreten des Plans am 16. März 1990
Abschaffung der meisten Befreiungstatbestände bei Importabgaben (Provisorische Maßnahme Nr. 158)	Betrifft offenbar auch das "Drawback" (Streichung von Importabgaben für Inputs, die in exportierte Fertigwaren eingehen)
Vereinfachte Abwicklung von Importen	Importe brauchen nicht mehr für ein Jahr im voraus angemeldet zu werden (Gazeta Mercantil, 26.03.1990, S. 11)
Zollsenkungen	Kurzfristig vor allem bei Produkten, die nicht im Inland hergestellt werden
Abschaffung der nichttarifären Handelshemmnisse	Ersatz durch Importzölle; Ausnahme: "Marktreserve" für inländische Unternehmen bei Informationstechnologie (Gazeta Mercantil, 19.03.1990, S. 1; 26.03.1990, S. 11)

Quelle: Gazeta Mercantil, wöchentliche englischsprachige Ausgabe, Rio de Janeiro, versch. Ausg. – Deutsch-Südamerikanische Bank, Mitteilungen für den Außenhandel. Hamburg, 20.03.90.