

Nunnenkamp, Peter

Article — Digitized Version

Herausforderungen der Globalisierung für Brasilien

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Nunnenkamp, Peter (1997) : Herausforderungen der Globalisierung für Brasilien, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 106-130

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1705>

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.

Herausforderungen der Globalisierung für Brasilien

Von Peter Nunnenkamp

I. Einleitung

Der Wettbewerb auf den internationalen Güter- und Kapitalmärkten ist schärfer geworden. Den Industriestaaten sind neue Konkurrenten aus den Reihen der Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländer erwachsen. Zwar ist es weiterhin umstritten, in welchem Maße die Arbeitsmarktprobleme von Industriestaaten darauf zurückzuführen sind, daß neue Wettbewerber in verschiedenen Industrien Exportanteile erobert und zunehmend privates Risikokapital auf sich gezogen haben.¹ Kaum zu bestreiten ist jedoch, daß einige Entwicklungsländer² die Globalisierung von Märkten und Produktionsverfahren dazu genutzt haben, sich verstärkt in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung einzubinden und auf diese Weise wirtschaftliche Aufholprozesse einzuleiten.³

Insbesondere den ostasiatischen Entwicklungsländern ist es gelungen, mit hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten zum durchschnittlichen Einkommensniveau der OECD-Staaten aufzuschließen (Schaubild 1). In anderen Regionen sind Aufholprozesse hingegen weitgehend ausgeblieben. So hat sich die Schere zwischen dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der OECD-Staaten einerseits und der lateinamerikanischen Länder andererseits im Zeitraum 1985–1994 weiter geöffnet. Dies gilt verschärft für Brasilien: Das brasilianische Pro-Kopf-Einkommen ist 1985–1994 jahresdurchschnittlich um 0,4 vH geschrumpft, so daß das Land sogar innerhalb Lateinamerikas zurückgefallen ist. Dies mag insofern überraschen, als Brasilien bis in die achtziger Jahre hinein ein besonders großes wirtschaftliches Potential zugeschrieben wurde und das Land früher der bevorzugte Standort für ausländische Direktinvestitionen in der Dritten Welt war.

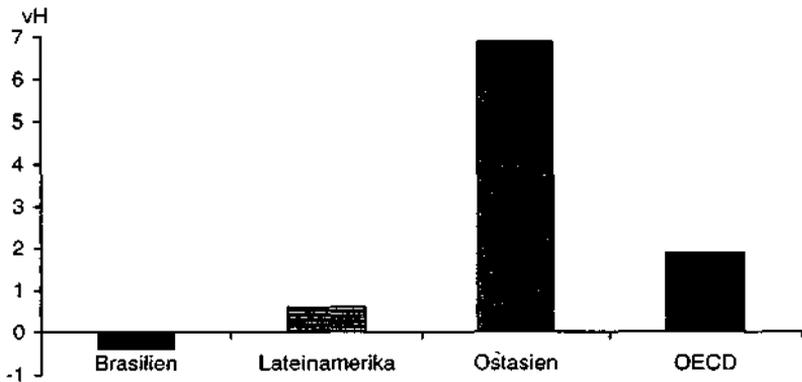
Brasilien scheint bisher also zu den Verlierern der Globalisierung zu gehören. Um die wesentlichen Gründe hierfür aufzuspüren, gilt es zunächst, die Chancen und Risiken zu umreißen, die die Globalisierung für Länder wie Brasilien hervorruft (Abschnitt II). Danach wird diskutiert, warum Brasilien – in scharfem Gegensatz zum „East Asian Miracle“ (World Bank 1993) – seine Chancen in den achtziger Jahren nicht nutzen konnte (Abschnitt III). Die Frage, ob die in jüngerer Vergangenheit ergriffenen Reformmaßnahmen ausreichen, um die Standortattraktivität Brasiliens wiederherzustellen, wird in Abschnitt IV erör-

¹ Vgl. hierzu zum Beispiel Lawrence und Slaughter (1993), Wood (1994), Sachs und Shatz (1996) sowie Gundlach und Nunnenkamp (1996 b).

² Aus Vereinfachungsgründen wird dieser Begriff im folgenden unter Einschluß der Schwellen- und Transformationsländer verwendet.

³ Vgl. insbesondere Sachs und Warner (1995), Gundlach (1996) sowie Gundlach und Nunnenkamp (1996 a).

Schaubild 1 – Aufholen und Zurückfallen: Wirtschaftswachstum im internationalen Vergleich^a 1985–1994



^a Gewichteter Durchschnitt der Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf



Quelle: World Bank (1996c).

tert. Abschließend werden einige Schlußfolgerungen zur Rolle der Regierung unter globalisierten Produktionsbedingungen gezogen.

II. Chancen und Risiken der Globalisierung für Entwicklungsländer

Der Trend zur Globalisierung spiegelt sich darin wider, daß die internationale Arbeitsteilung auf verschiedenen Wegen vorangetrieben wird (vgl. zum folgenden ausführlicher Nunnenkamp et al. 1994). So ist der Welthandel schneller gestiegen als die Weltproduktion, weil handelspolitische Liberalisierungsmaßnahmen auf multinationaler, regionaler und nationaler Ebene zusätzliche Möglichkeiten der Spezialisierung eröffnet haben. Gleichzeitig haben drastisch gesunkene Informations- und Kommunikationskosten es erleichtert, Fertigungen entweder ganz zu verlagern oder einzelne Stufen des Produktionsprozesses im Ausland vorzunehmen. Hierdurch ist der seit den achtziger Jahren zu beobachtende Boom ausländischer Direktinvestitionen und internationaler Unternehmenskooperationen genährt worden.

Die weltwirtschaftliche Integration im Handels- und Investitionsbereich bietet den Entwicklungsländern verbesserte Chancen, komparative Kostenvorteile bei vergleichsweise arbeitsintensiven und standardisierten Produktionen auszuspielen und Standortvorteile zu nutzen, um international mobiles Risikokapital zu attrahieren. Engere Handels- und Investitionsbeziehungen mit den Industrieländern begünstigen zudem den Zugang der Entwicklungsländer zu international verfügbaren Technologien. Als Ganzes gesehen haben die Entwicklungsländer die mit der Globalisierung einhergehenden Chancen in erheblichem Maße genutzt: Sie haben ihren Anteil an den Weltexporten verarbeiteter Produkte seit

Mitte der achtziger Jahre auf etwa 24 vH (1993) fast verdoppelt; gleichzeitig stieg ihr Anteil am weltweiten Strom ausländischer Direktinvestitionen auf nahezu 40 vH (1994) (Gundlach und Nunnenkamp 1996c: Tabelle 1). Diese Angaben verschleiern allerdings unterschiedliche Trends auf regionaler Ebene (vgl. im einzelnen UNIDO 1996: Kapitel 2). So haben insbesondere die asiatischen Entwicklungsländer ihre Integration in die internationalen Güter- und Kapitalmärkte in einer Zeit vorangetrieben, in der die wirtschaftliche Marginalisierung Schwarzafrikas andauerte und für Lateinamerika das Schlagwort vom „verlorenen Jahrzehnt“ geprägt wurde.

Der naheliegenden Frage, warum verschiedene Entwicklungsländergruppen nicht oder nur in geringem Maße von der Globalisierung profitiert haben, ist an anderer Stelle bereits ausführlicher nachgegangen worden (Gundlach und Nunnenkamp 1996a; 1996c; UNIDO 1996). Hier sollen die wichtigsten Argumente und Erkenntnisse aus länderübergreifenden Analysen zusammengefaßt werden, um einen Referenzrahmen für die nachfolgende Beurteilung der Situation Brasiliens im globalen Wettbewerb zu gewinnen. Dabei ist zunächst auf drei verbreitete Argumente einzugehen, wonach die wirtschaftlichen Aussichten von Entwicklungsländern im Zeitalter der Globalisierung vorrangig von Faktoren bestimmt werden, die außerhalb des nationalen Einflusses liegen:

- Eine erste These besagt, daß Entwicklungsländer nur dann gute Chancen haben, in die internationale Arbeitsteilung eingebunden zu werden, wenn sie Teil *regionaler* Netzwerke sind (Oman 1994). Diese These ist leicht zu widerlegen, insoweit damit gemeint ist, daß die wirtschaftlichen Aussichten von Entwicklungsländern durch ihre institutionelle Anbindung an wichtige regionale Integrationsgemeinschaften wie die EU oder die NAFTA bestimmt werden. Wenn etwa der präferentielle Zugang zu den EU Märkten eine wesentliche Rolle gespielt hätte, müßten sich für die sogenannten AKP-Länder in Afrika, der Karibik und dem Pazifik – und weniger für Asien – positive Integrationseffekte feststellen lassen. Das Gegenteil ist der Fall (Gundlach und Nunnenkamp 1996c: Tabelle 2). Nicht zu bezweifeln ist dagegen, daß die wirtschaftliche Dynamik asiatischer Entwicklungsländer durch intra-asiatische Handels- und Investitionsverflechtungen begünstigt worden ist. Dies mag Länder wie Brasilien bestärkt haben, nach regionaler Integration etwa im Rahmen des MERCOSUR⁴ zu streben. In diesem Zusammenhang ist jedoch anzumerken, daß die regionale Arbeitsteilung in Asien ohne fest institutionalisierte Integrationsmechanismen zustande kam und nicht auf Kosten der *Weltmarktintegration* ging (Nunnenkamp 1996b: 11–13).
- Zweitens wird befürchtet, daß Entwicklungsländer wenig Nutzen aus der Globalisierung ziehen können, solange sie nur eine marginale Rolle bei der Produktion technischen Wissens spielen (Freeman und Hagedoorn 1994). Diese Sorge mag zum Beispiel Brasilien in der Vergangenheit bewegen haben, technologisch anspruchsvolle Fertigungen im nationalen Rahmen

⁴ Der gemeinsame Markt MERCOSUR umfaßt Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay. Chile wurde 1996 assoziiertes Mitglied, und mit Bolivien wurde ein vergleichbarer Status ausgehandelt.

durch Schutz vor Auslandskonkurrenz zu begünstigen.⁵ Von den volkswirtschaftlichen Kosten importsubstituierender Maßnahmen ganz abgesehen, kann aus geringen FuE-Aktivitäten nicht geschlossen werden, daß Entwicklungsländer von technologischen Trends abgekoppelt werden. Angesichts ihrer Faktorausstattung geht es für diese Staaten weniger um die Produktion technischer Neuerungen, als vielmehr um die Anwendung international verfügbarer Technologien. Der Zugang hierzu kann durch einen unreglementierten Handel mit Investitionsgütern und den Zustrom ausländischer Direktinvestitionen erleichtert werden.

- Drittens wird häufig argumentiert, daß wegen der hohen Konzentration der ausländischen Direktinvestitionen auf wenige Entwicklungsländer die Mehrzahl dieser Länder von Globalisierungsstrategien multinationaler Unternehmen kaum profitieren kann.⁶ Diese These vernachlässigt zunächst, daß wichtige Empfängerstaaten – wie etwa Brasilien – im Zeitablauf erheblich an Attraktivität für Auslandsinvestitionen eingebüßt haben, während andere – wie etwa China – ihren Anteil an den Auslandsinvestitionen drastisch ausweiten konnten. Das Konzentrationsmaß wird zudem durch wenige große Entwicklungsländer verzerrt. Die Tatsache, daß viele kleine Entwicklungsländer einen überdurchschnittlich hohen Pro-Kopf Zufluß ausländischer Direktinvestitionen auf sich gezogen haben, verdeutlicht, daß Globalisierungsgewinner auch in dieser Gruppe zu finden sind (zu Beispielen in Lateinamerika vgl. Nunnenkamp 1996 a).

Faktoren außerhalb des eigenen Einflusses dürften also insgesamt gesehen von untergeordneter Bedeutung sein, wenn es um die Chancen geht, die sich für Brasilien und andere Entwicklungsländer aus der Globalisierung ergeben. Damit rückt die nationale Wirtschaftspolitik ins Zentrum der Analyse. Länderübergreifende Untersuchungen deuten darauf hin, daß den Regierungen in verschiedenen Politikbereichen eine wesentliche Rolle dabei zukommt, ob ein Land wie Brasilien von der Globalisierung profitieren kann. Gleichzeitig zeigt sich, daß die wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielräume nationaler Regierungen schrumpfen, wenn sie nicht Gefahr laufen wollen, zu den Verlierern der Globalisierung zu gehören. Die Chancen und Risiken bestimmen sich vor allem daraus, ob die nationale Wirtschaftspolitik stabile makroökonomische Rahmenbedingungen schafft, Investitionen in Sach- und Humankapital stimuliert und für Offenheit im Bereich des internationalen Handels und der ausländischen Direktinvestitionen sorgt.

Gesamtwirtschaftliche Instabilität äußert sich in erster Linie in hohen und stark schwankenden Inflationsraten, die den Informationsgehalt relativer Preisänderungen beeinträchtigen. Die Investitionsrisiken sind unter derartigen Bedingungen vergleichsweise hoch, und es droht eine Fehlallokation von Ressourcen.

⁵ Ein Beispiel bot die Abschottung der Märkte für elektronische Produkte durch das „Lei da Informática“ in den achtziger Jahren.

⁶ Die UNCTAD (1995 b) zum Beispiel verweist darauf, daß zwei Drittel bis drei Viertel des Stroms ausländischer Direktinvestitionen in alle Entwicklungsländer hinweg auf nur zehn Empfängerstaaten entfielen.

cen.⁷ Dauerhafte Inflationsprobleme sind meistens auf staatliche Budgetdefizite zurückzuführen. Dies ist offensichtlich, wenn Defizite durch Geldschöpfung finanziert werden. Wenn statt dessen die Steuern erhöht werden, um Budgetdefizite auszugleichen, droht das Produktivitätswachstum beeinträchtigt zu werden, weil die Anreize, außerhalb der Schattenwirtschaft zu investieren und zu arbeiten, geschwächt werden. Länder mit ausgeprägten Budgetdefiziten und hoher Inflation sind deshalb typischerweise wenig attraktive Standorte für international operierende Unternehmen. Dazu paßt, daß bisher vor allem ostasiatische Entwicklungsländer mit stabilitätspolitischer Reputation zu den Gewinnern der Globalisierung gehören (Gundlach und Nunnenkamp 1996a: 31).

Investitionen in Sachkapital, die durch gesamtwirtschaftliche Stabilität ermutigt werden, erhöhen die Arbeitsproduktivität und schaffen somit günstigere Wachstumsaussichten. Auch in dieser Hinsicht boten ostasiatische Entwicklungsländer die besten Voraussetzungen, um von der Globalisierung zu profitieren.⁸ Hohe Investitionsquoten sind allerdings keine Garantie für wirtschaftlichen Fortschritt, wie die Erfahrung Mittel- und Osteuropas vor dem Regimewechsel zeigt. Für Regierungen gilt es deshalb nicht nur Investitionen zu ermutigen, sondern auch Anreize dafür zu schaffen, daß die Investitionen in Bereichen erfolgen, in denen das entsprechende Land komparative Produktionsvorteile aufweist. Eine Reihe von Studien verweist zudem darauf, daß die wirtschaftlichen Perspektiven nicht nur von Investitionen in Sachkapital, sondern möglicherweise in noch stärkerem Maße von Investitionen in Humankapital abhängen (Barro 1991; Mankiw et al. 1992; Gundlach 1995). Die Bedeutung der Humankapitalbildung dürfte mit zunehmender Globalisierung weiter steigen. Sinkende Informations- und Transaktionskosten begünstigen die weltweite Diffusion neuer Technologien. Die Anwendung dieser Technologien in Entwicklungsländern bedingt jedoch, daß komplementäre Produktionsfaktoren dort verfügbar sind. Die Entwicklung der erforderlichen technischen Fertigkeiten ist ohne Investitionen in Humankapital kaum zu bewerkstelligen.

Ein letzter Faktor, der für die Einschätzung der Aussichten Brasiliens in der Globalisierung wichtig ist, bezieht sich auf die wirtschaftspolitische Offenheit gegenüber Importen und ausländischen Direktinvestitionen. Offenheit ist zunächst eine notwendige Voraussetzung, um den erforderlichen Technologieimport über Handels- und Investitionskanäle zu ermöglichen. Durch Offenheit werden zudem Wettbewerb und Effizienz auf den nationalen Märkten gefördert. Ein offenes Handels- und Investitionsregime gewährleistet schließlich, daß die Einbindung des jeweiligen Landes in die Weltwirtschaft gemäß seiner komparativen Produktionsvorteile erfolgt. Theoretische und empirische Arbeiten haben denn auch ergeben, daß der Grad der Offenheit maßgeblich darüber

⁷ Die Wirtschaftssubjekte werden inflationssichere Investitionen auch dann bevorzugen, wenn diese Investitionen weniger produktiv sind.

⁸ Länder wie Indonesien, Malaysia, Südkorea und Thailand verzeichneten im Zeitraum 1980–1994 durchschnittliche Investitionsquoten von 31 bis 33 vH (IMF 1996: 154 f.).

bestimmt, mit welcher Geschwindigkeit Entwicklungsländer zu den Pro-Kopf-Einkommen fortgeschrittener Industriestaaten aufschließen können.⁹

Insgesamt gesehen widersprechen die vorliegenden Querschnittsanalysen der verbreiteten Auffassung, daß nur wenige Entwicklungsländer – wie etwa die asiatischen „Tigerstaaten“ – erfolgreich an der Globalisierung partizipieren können. Grundsätzlich spricht wenig dagegen, daß auch Brasilien zu den Gewinnern der Globalisierung stößt. Wenn dies – wie zu zeigen sein wird – bisher nicht der Fall war, so dürfte hierfür in erster Linie die brasilianische Wirtschaftspolitik in den als zentral aufgezeigten Bereichen verantwortlich sein. Im weiteren wird deshalb der These nachgegangen, daß Brasilien – im Gegensatz zu wichtigen Wettbewerbern innerhalb und außerhalb Lateinamerikas – den wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf, der unter globalisierten Produktions- und Absatzbedingungen immer dringlicher geworden ist, nicht rechtzeitig erkannt hat, oder lange Zeit der Illusion unterlag, daß man sich als großes Land diesen Handlungszwängen widersetzen könnte.

III. Brasiliens verlorenes Jahrzehnt

Vieles deutet darauf hin, daß Brasilien bis in die jüngste Vergangenheit hinein zu den Hauptverlierern der Globalisierung gezählt werden kann. Ein Indiz hierfür bot bereits der Vergleich der gesamtwirtschaftlichen Zuwachsraten in Schaubild 1. Brasilien erlitt zudem eine dramatische Minderung in seiner Attraktivität für Auslandskapital. Das Land war in den siebziger Jahren der weitaus wichtigste Standort für ausländische Direktinvestitionen in Entwicklungsländern.¹⁰ Nach 1982 jedoch sank nicht nur der brasilianische Anteil an den Direktinvestitionen, sondern diese gingen auch absolut zurück; so betrug der Zustrom von Direktinvestitionen im Jahr 1990 zum Beispiel nur etwa die Hälfte der Summe, die Brasilien zehn Jahre zuvor erhalten hatte (Tabelle 1). Im gleichen Zeitraum vervielfachte sich der Strom von Direktinvestitionen nach Ostasien, und selbst Lateinamerika (ohne Brasilien) attrahierte 1990 einen deutlich höheren Zustrom als 1980. Trotz der in letzter Zeit wieder stark gestiegenen Zuflüsse belief sich der Anteil Brasiliens an den gesamten Direktinvestitionen in Entwicklungsländern im Jahr 1994 weiterhin nur auf einen Bruchteil des Wertes von 1980.

Tabelle 2 unterstreicht, daß Brasiliens Integration in die internationalen Güter- und Kapitalmärkte in den achtziger Jahren im Gegensatz zu lateinamerikanischen und ostasiatischen Wettbewerbern deutlich abgenommen hat. Die Entwicklung der Exporte relativ zum Bruttoinlandsprodukt sowie der Direktinvestitionen relativ zu den Exporten verdeutlicht, daß Ostasien von der Globalisierung bisher besonders stark profitiert hat. Die Weltmarktintegration Latein-

⁹ Die Analyse von Gundlach (1996) zeigt, daß die sogenannte Konvergenzrate für offene Entwicklungsländer etwa dreimal so hoch ist wie für geschlossene Entwicklungsländer. Vergleichbare Ergebnisse bieten Sachs und Warner (1995).

¹⁰ Im Zeitraum 1970–1979 absorbierte Brasilien etwa 30 vH der gesamten ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern (World Bank 1996a).

Tabelle 1 – Ausländische Direktinvestitionen in Brasilien, Lateinamerika und Ostasien^a 1980, 1990 und 1994

	1980		1990		1994	
	Mrd. US-\$	vH	Mrd. US-\$	vH	Mrd. US-\$	vH
Brasilien	1,9	22,7	1,0	4,4	3,1	4,0
Lateinamerika ^b	4,2	50,4	6,9	30,8	17,7	23,2
Ostasien	1,3	15,7	11,0	49,3	43,0	56,3
Entwicklungs- länder insgesamt ^c	8,4	100	22,3	100	76,4	100

^a Nettozufluß. – ^b Ohne Brasilien. – ^c Ohne Mittlerer Osten und Nordafrika, da diese Region für 1980 deutlich negative Werte aufwies.

Quelle: World Bank (1996b).

Tabelle 2 – Indikatoren zur Weltmarktintegration Brasiliens und anderer Entwicklungsländer 1980, 1990 und 1994 (vH)

		Brasilien	Latein- amerika ^a	Ostasien	Entwicklungs- länder insgesamt ^b
Exporte/Brutto- inlandsprodukt	1980	10,2	21,1	23,0	25,3
	1990	7,8	22,8	28,1	18,9
	1994	9,3	17,2	33,1	22,5
Ausländische Direktinvesti- tionen ^c /Exporte	1980	8,2	4,1	1,3	1,7
	1990	2,7	5,1	4,3	2,9
	1994	6,1	10,6	9,5	7,3

^a Ohne Brasilien. – ^b Ohne Mittlerer Osten und Nordafrika (um Ölpreiseffekte zu minimieren). – ^c Nettozufluß.

Quelle: Wie Tabelle 1.

amerikas (ohne Brasilien) kam im Zeitraum 1980–1990 immerhin langsam voran. In Brasilien fielen dagegen in den achtziger Jahren nicht nur die Direktinvestitionen im Vergleich zu den Exporten; gleichzeitig sank auch der Anteil der Exporte am brasilianischen Bruttoinlandsprodukt.

Das verlorene Jahrzehnt in Brasilien läßt sich vor dem Hintergrund der wirtschaftspolitischen Problemfelder erklären, denen – wie oben gezeigt – bei fortschreitender Globalisierung eine wachsende Bedeutung zukommt. Brasilien wies in den achtziger Jahren in nahezu jeder Hinsicht signifikante Wettbewerbsnachteile auf, zu deren Bekämpfung die Wirtschaftspolitik entweder wenig beitrug oder die unmittelbar durch wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen heraufbeschworen wurden. Letzteres gilt für die Verschlechterung der Investi-

tionsbedingungen durch ausgeprägte gesamtwirtschaftliche Instabilitäten. Im Zeitraum 1985–1988 etwa zeichnete sich Brasilien innerhalb einer Gruppe von 26 Wettbewerbern aus verschiedenen Regionen durch die höchste Inflationsrate (jahresdurchschnittlich 315 vH) aus (Funke et al. 1992: Tabelle 6). Gleiches traf für das staatliche Budgetdefizit zu, das 1985–1988 durchschnittlich fast 12 vH des Bruttoinlandsprodukts erreichte.

Angesichts der gesamtwirtschaftlichen Stabilitätsprobleme mag es überraschen, daß Brasilien bei einem internationalen Vergleich der Investitionsquoten günstiger abschnitt. Zwar blieb die durchschnittliche Investitionsquote in Brasilien im Zeitraum 1980–1989 mit 21,4 vH deutlich hinter dem Vergleichswert für vier asiatische Wettbewerber zurück (durchschnittlich fast 30 vH für Indonesien, Malaysia, Südkorea und Thailand) (IMF 1996: 154–157). Die brasilianische Investitionsquote lag jedoch sehr dicht am lateinamerikanischen Durchschnitt (21,2 vH). Allerdings spricht einiges für eine relativ starke Fehlallokation von Investitionen in Bereiche, in denen Brasilien keine komparativen Produktionsvorteile genoß (vgl. ausführlicher Funke et al. 1992: 16–18). Umfrageergebnisse zeigen, daß die Außenorientierung Brasiliens wegen fortdauernder Importsubstitutionspolitiken bis in die neunziger Jahre hinein als sehr schwach eingeschätzt wurde (World Economic Forum 1991). Umfangreiche Staatsinterventionen führten zu Gütermarktverzerrungen, die die Attraktivität des Landes für ausländisches Risikokapital beeinträchtigten, weil sich wettbewerbsfähige lokale Zulieferindustrien unter den gegebenen Bedingungen kaum entwickeln konnten. Besonders bemerkenswert waren (vgl. auch Porst 1991 sowie Carneiro und Werneck 1989): Marktzutrittsbarrieren, die den heimischen Wettbewerb beschränkten, eine umfangreiche staatliche Industrieproduktion, Preiskontrollen, eine selektive Vergabe von Subventionen (z.B. durch fiskalische Transfers, Steuerprivilegien und spezielle Kreditlinien), hohe Importbarrieren und restriktive „local content“-Anforderungen. Carneiro und Werneck (1989: 26–27) schlußfolgern für die späten achtziger Jahre: Die Importsubstitutionsstrategie „implied the choice of selected capitalists which were eligible to receive substantial transfers from the public vaults. In return, the level of direct bureaucratic controls over imports, prices and export permits has probably never been so high and widespread in the Brazilian economy“.

Die Importsubstitutionsstrategie hatte auch zur Folge, daß die in Brasilien getätigten ausländischen Direktinvestitionen weitestgehend darauf abzielten, lokale Märkte zu bedienen.¹¹ Dies stand im Gegensatz zu asiatischen Gastländern, in denen ausländische Direktinvestitionen häufig als Exportplattformen dienten. Die Automobilindustrie bietet ein Beispiel dafür, daß die Investitionsmotive multinationaler Unternehmen selbst innerhalb Lateinamerikas variierten, wie ein Vergleich Brasiliens mit Mexiko zeigt. Die internationalen Autohersteller, die in beiden Staaten vertreten waren, integrierten ihre mexikanischen Fertigungsstätten früher und stärker in globale Beschaffungs- und Absatznetze, als es für Brasilien der Fall war. So konnte Brasilien zwar seinen Anteil

¹¹ Zur Struktur der Direktinvestitionen in Brasilien vgl. im einzelnen Agarwal und Nunnenkamp (1996).

an der weltweiten Autoproduktion im Zeitraum 1984–1993 von 2 auf 3 vH steigern; der brasilianische Anteil an den OECD-Importen von Autos und Autoteilen stagnierte jedoch bei geringen 0,3 vH (Gundlach und Nunnenkamp 1996 a: 28–30). Für Mexiko dagegen stiegen die Anteile an der Weltproduktion (von 0,8 auf 2,3 vH) und an den OECD-Importen (von 0,4 auf 2,2 vH) parallel zueinander. Dies erlaubt den Schluß, daß die internationale Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Autoproduktion vergleichsweise schwach war.¹²

Die unzureichende internationale Wettbewerbsfähigkeit Brasiliens – insbesondere im Bereich relativ sach- und humankapitalintensiver Industrien¹³ – läßt sich zum einen mit mangelnder Offenheit und zum anderen mit der vergleichsweise schlechten Ausstattung mit Humankapital erklären. Die brasilianische Volkswirtschaft war nicht nur wegen hoher Importbarrieren vom Welthandel abgeschottet. Es kam hinzu, daß Brasilien dem weltweiten Trend zur Deregulierung ausländischer Direktinvestitionen nur mit deutlicher Verzögerung folgte (Funke et al. 1992: 23–26). Ausländische Investoren beklagten gegen Ende der achtziger Jahre zum Beispiel (jeweils an internationalen Standards gemessen): bürokratische Genehmigungsverfahren; obligatorische Vorgaben für nationale Wertschöpfungsanteile, Exporte und Technologietransfers; Kapitalverkehrskontrollen und Beschränkungen des Gewinntransfers (Frost & Sullivan 1988). Das Ergebnis war, daß Brasilien in der Einschätzung der Offenheit gegenüber ausländischen Direktinvestitionen innerhalb einer Gruppe von 21 Entwicklungsländern von einem Spitzenplatz zu Beginn der achtziger Jahre auf Platz 18 gegen Ende des Jahrzehnts zurückfiel (Funke et al. 1992: Tabelle 8).

Auch im Hinblick auf die Ausstattung mit Humankapital, dem als komplementärer Produktionsfaktor wachsende Bedeutung zukommt, schnitt Brasilien im internationalen Vergleich schlecht ab. Am Anfang der achtziger Jahre genossen lediglich 31 vH der männlichen Bevölkerung der entsprechenden Altersklasse eine Ausbildung in weiterführenden Schulen; dieser Anteil belief sich im lateinamerikanischen Durchschnitt auf 40 vH und im ostasiatischen Durchschnitt auf 51 vH (World Bank 1996 c: 200–201).¹⁴ Die von den Arbeitskräften durchschnittlich absolvierte Anzahl der Schuljahre betrug 1985 in Brasilien 3,5 Jahre gegenüber 4,4 und 5,1 Jahren in Lateinamerika und Ostasien (Barro und Lee 1993).¹⁵

¹² Die augenblicklich getätigten Investitionen multinationaler Autoproduzenten in Brasilien deuten auf eine engere Einbindung in globale Netzwerke hin, nachdem die brasilianische Wirtschaftspolitik bessere Voraussetzungen dafür geschaffen hat (Abschnitt IV). So wird die Errichtung einer neuen Fertigungsstätte zum Bau von Lkw und Bussen durch Volkswagen in Resende als radikaler Wandel zur Modulfertigung angesehen (Simonian 1996).

¹³ In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, daß der Anteil des Maschinen- und Transportausrüstungsbaus an den brasilianischen Gesamtexporten im Zeitraum 1980–1993 nur schwach von 17 auf 21 vH anstieg (UNCTAD 1995 a: Tabelle 4.1). Im Fall Mexikos verzweifelte sich dieser Anteil von 4 auf 49 vH.

¹⁴ Bei der weiblichen Bevölkerung waren die Unterschiede schwächer ausgeprägt.

¹⁵ Vgl. auch Abschnitt IV zur Ausstattung Brasiliens mit komplementären Produktionsfaktoren in den neunziger Jahren.

Die wirtschaftspolitischen Defizite und Fehlentwicklungen haben Brasiliens Chancen gemindert, erfolgreich an der Globalisierung teilzunehmen. Die Entscheidungsträger scheinen dies lange Zeit vernachlässigt zu haben, möglicherweise weil man darauf vertraute, daß Brasilien allein wegen seines Reichtums an natürlichen Ressourcen und des großen heimischen Marktpotentials bevorzugter Investitionsstandort bleiben würde. Diese beiden Faktoren begründen zwar weiterhin Standortvorteile für rohstoff- und marktorientierte Direktinvestitionen. Die Aussichten auf ausländisches Risikokapital hängen aber auch für rohstoffreiche und große Länder wie Brasilien zunehmend von der Attraktivität für effizienz- und weltmarktorientierte Direktinvestitionen ab (UNCTAD 1996: Part II). Der Anteil der weltweiten Direktinvestitionen im Rohstoffbereich ist im langfristigen Trend deutlich gesunken (Agarwal und Nunnenkamp 1996: Abschnitt F). Die Größe nationaler Märkte verliert in dem Maße an Bedeutung, wie multinationale Unternehmen die Wertschöpfungskette aufsplitten, Teilprozesse an verschiedenen Standorten mit den jeweils gefragten komparativen Produktionsvorteilen ansiedeln und geographisch auseinanderliegende Verarbeitungs- und Dienstleistungsaktivitäten im Rahmen unternehmerischer Globalisierungsstrategien integrieren.

Der weltweite Trend zur Liberalisierung des internationalen Handels und des Kapitalverkehrs sowie sinkende Informations- und Kommunikationskosten bieten den Unternehmen mehr Möglichkeiten, Globalisierungsstrategien zu verfolgen. Brasilien stellt das beste Beispiel für die volkswirtschaftlichen Kosten dar, die entstehen, wenn man sich den mit der Globalisierung einhergehenden wirtschaftspolitischen Anpassungszwängen widersetzt. Zu fragen bleibt deshalb, ob die für das verlorene Jahrzehnt verantwortlichen wirtschaftspolitischen Defizite durch die Reformmaßnahmen der neunziger Jahre behoben worden sind, so daß Brasilien in Zukunft verstärkt in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung eingebunden werden kann.

IV. Aktuelle Probleme nach wirtschaftspolitischer Umkehr

Stabilisierungserfolge und -risiken

Das achte Stabilisierungsprogramm Brasiliens innerhalb eines Jahrzehnts scheint endlich erfolgreich zu sein. Im Rahmen des sogenannten Plano Real wurde im Dezember 1993 die Konsolidierung des Staatshaushalts angekündigt und im Juli 1994 eine neue Währung eingeführt, nachdem die Inflation auf Jahresbasis Mitte 1994 gegen 5 000 vH tendiert hatte (UN-ECLACa, 1994; Jung 1996). Im Unterschied zu früheren Stabilisierungsvorhaben unterblieben überraschende ad-hoc-Maßnahmen wie Preis- und Lohnstopps. Die Inflationsrate fiel abrupt (Tabelle 3). Zum ersten Mal handelt es sich hierbei nicht um einen sich schnell verflüchtigen Erfolg: Für 1996 wurde mit einer Inflationsrate von 13 vH gerechnet, der niedrigsten Rate seit 1957 (Jung 1996: 7).

Der „Plano Real“ dürfte Brasilien der Erfüllung des ersten Erfordernisses, um von der Globalisierung profitieren zu können, einen wesentlichen Schritt näher gebracht haben. Allerdings bestehen einige gesamtwirtschaftliche Risiken fort,

Tabelle 3 – Brasilien: Gesamtwirtschaftliche Indikatoren 1990–1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Veränderung des Realeinkommens pro Kopf (vH)	-6,1	-1,4	-2,6	2,4	4,0	2,4 ^a
Inflationsrate ^b (vH)	1 585	476	1 149	2 489	929	26
Budgetsaldo ^c (vH)	1,2	-0,2	-2,8	-1,3	1,2	-4,5 ^a
Investitionen (vH des Bruttoinlandsprodukts)						
- insgesamt	22,9	19,6	19,6	20,4	20,8	22,4
- private Investitionen	17,6	14,4	13,9	15,5	16,7	-
- öffentliche Investitionen	5,3	5,2	5,7	4,9	4,1	-
^a Vorläufige Angaben. – ^b Veränderung des Konsumentenpreisindex von Dezember des vorherigen Jahres bis Dezember des laufenden Jahres. – ^c Schätzung basierend auf den Finanzierungserfordernissen des konsolidierten öffentlichen Sektors ohne die Inflationskomponente des Schuldendienstes; Anteil am Bruttoinlandsprodukt.						

Quelle: UN-ECLAC (1995: Tabellen A.2, A.3 und A.6); Jaspersen et al. (1995: Tabelle A2.2).

so daß die Dauerhaftigkeit des Stabilisierungserfolges noch nicht gesichert ist. Die Hauptgefahr geht vom Budgetdefizit aus, das nach 4,5 vH des Bruttoinlandsprodukts in 1995 (Tabelle 3) auch in der ersten Hälfte des Jahres 1996 mit 3,6 vH hoch blieb (UN-ECLACa, 1996: 27). Nachdem weitere Ausgabenkürzungen schwieriger geworden sind, hängt eine glaubwürdige Haushaltskonsolidierung zunehmend von einer grundlegenden Reform des Steuersystems ab, für die es in der jüngeren Vergangenheit jedoch kaum Anzeichen gab (UN-ECLACa, 1995: 25).

Risiken bestehen auch darin, daß die Inflationsrate in Brasilien weiterhin über dem Standard der Vereinigten Staaten liegt. Die Inflationsdifferenz übertraf deutlich die nominale Abwertungsrate der brasilianischen Währung von etwa 9 vH gegenüber dem US-Dollar im Zeitraum Juli 1994–Juli 1996. Die Folge war eine reale Aufwertung von etwa 23 vH innerhalb dieser zwei Jahre (UN-ECLACa, 1996: Tabelle 9).¹⁶ Die Regierung befindet sich in einem Dilemma, das die Unsicherheit der Wirtschaftssubjekte über den wirtschaftspolitischen Reformkurs erhöht: Eine größere nominale Abwertung könnte zum Abbau von Handelsbilanzdefiziten beitragen, würde jedoch neue Inflationserwartungen nähren. Bisher hat die Regierung die Option einer stärkeren nominalen Abwertung verworfen und statt dessen diskretionäre Importbeschränkungen verhängt. Damit hat man sich ein anderes Problem eingehandelt, nämlich daß die Strukturanpassung der brasilianischen Wirtschaft an die internationalen Relativpreise verlangsamt worden ist.

¹⁶ Die reale Aufwertung erfolgte zum größten Teil in der zweiten Hälfte des Jahres 1994, setzte sich danach jedoch mit verminderter Intensität fort.

Handelspolitische Öffnung mit Rückschlägen

Die Regierung Cardoso hat seit ihrem Amtsantritt Anfang 1995 verkündet, daß zur langfristigen Absicherung des Stabilisierungsprogramms zusätzliche strukturelle Reformen unerläßlich seien (Jung 1996: 8). So sollte auch der unter Collor de Mello eingeleitete Wechsel von einer importsubstituierenden Industrialisierung zu einer stärkeren Einbindung in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung vorangetrieben werden. Die brasilianische Wirtschaft ist seit den späten achtziger Jahren zweifellos offener geworden (Funke et al. 1992: 17): Importverbote wurden abgebaut, quantitative Einfuhrbeschränkungen gelockert, und Importzölle (vor allem für industrielle Vorleistungen) merklich gesenkt. Im Rahmen der Verhandlungen über die Gründung des MERCOSUR wurden die Zollsenkungen teilweise noch beschleunigt (UN-ECLACa, 1995: 26).

Dennoch dauerte die Unsicherheit über den zukünftigen handelspolitischen Kurs an. Sie wurde dadurch genährt, daß man zumindest zeitweise auf traditionelle Abschottungsmechanismen zurückgriff, sobald die Importe unerwartet stark anstiegen. Die Automobilindustrie bietet das beste Beispiel für die selektive Rückkehr zu Importbeschränkungen: Als sich der Anstieg der Importe dieser Industrie abzeichnete,¹⁷ wurden die Importzölle im ersten Halbjahr 1995 in zwei Schritten drastisch angehoben. Zudem wurden Importquoten festgelegt, und ein Sektorplan für die brasilianische Autoindustrie sollte neue Investitionen und höhere Automobilexporte anregen.

Die diskretionären handelspolitischen Interventionen dürften dazu beigetragen haben, daß Brasiliens Offenheit gegenüber dem Weltmarkt in Umfragen immer noch als vergleichsweise schwach eingeschätzt wird (Tabelle 4). Die generelle Beurteilung der brasilianischen Handelspolitik ist sowohl gegenüber ostasiatischen Wettbewerbern als auch gegenüber lateinamerikanischen Nachbarstaaten ungünstig. Die Importzölle sind im internationalen Maßstab hoch geblieben, und Zölle und Quoten werden als Hemmnis für die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen betrachtet. Der reale Wechselkurs wird als stark verzerrt angesehen, und ihm wird ein negativer Einfluß auf die Exporte zugeschrieben. Diese Umfrageergebnisse deuten darauf hin, daß das Risiko einer Fehlallokation von Investitionen in Brasilien fortbesteht. Tabelle 3 zeigt zwar, daß die private Investitionstätigkeit sich nach 1992 wieder belebt hat, während der Anteil der öffentlichen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt 1994 einen Tiefstand erreichte. Unklar ist jedoch, ob die privaten Investitionen sich stärker als zuvor an den komparativen Produktionsvorteilen Brasiliens orientieren, was für eine erfolgreiche Integration in unternehmerische Globalisierungsstrategien wichtig wäre.

Quo vadis MERCOSUR?

Brasiliens Einbindung in den Welthandel wird in Zukunft verstärkt davon abhängen, welche Handelspolitik auf der regionalen Ebene des MERCOSUR ver-

¹⁷ Die Automobilimporte stiegen im monatlichen Durchschnitt von 70 Mill. US-\$ im ersten Halbjahr 1994 auf 400 Mill. US-\$ im ersten Halbjahr 1995 (UN-ECLACa, 1995: 26).

Tabelle 4 – Einschätzung der handelspolitischen Offenheit Brasiliens im internationalen Maßstab^a

	Brasilien	Lateinamerika ^b	Ostasien ^c	Industrie- staaten ^d
Allgemeine Indikatoren				
1. Handelspolitik	3,9	4,0 (Chile: 4,9)	4,6	4,2
2. Protektionismus	3,9	4,4 (Peru: 5,4)	4,1	4,4
3. Regionale Handelsverflechtung	3,9	3,5 (Chile: 4,3)	4,0	4,0
4. Stellenwert der Exportposition	4,4	3,5 (Mexiko: 5,1)	5,2	4,1
Importbeschränkungen				
5. Zölle und Quoten	2,9	3,6 (Chile: 4,7)	3,7	3,5
6. Durchschnittlicher Zollsatz	19,3	14,8 (Chile: 11,0)	14,1	5,9
Wechselkurs				
7. Reale Wechselkursverzerrung	44	19 (Ven.: 3)	16 ^e	29
8. Einfluß auf Exporte	2,8	3,5 (Mexiko: 5,0)	4,4	3,4
9. Volatilität	4,4	3,6 (Arg.: 5,3)	4,3	3,9

^a In der Umfrage werden die Indikatoren wie folgt definiert (wenn nicht anders erwähnt, steht 1 für starke Ablehnung und 6 für starke Zustimmung):

1. Die Handelspolitik unterstützt internationale Unternehmensaktivitäten auf lange Sicht.
2. Nationale Handelsbarrieren verhindern nicht den Import von ausländischen Produkten und Dienstleistungen.
3. Die regionale Handelsverflechtung des Landes ist ausreichend.
4. Die Exportposition des Landes genießt wirtschaftspolitische Priorität.
5. Die aktuellen Importzölle und -quoten begünstigen die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen.
6. Ungewichteter Durchschnitt für das letzte verfügbare Jahr.
7. Rangposition für 1994; die Skala reicht von 1 für das am besten eingeschätzte Land bis 48; zur Berechnung des zugrundeliegenden Indexes vgl. Anhang 1 in der Quelle.
8. Die Wechselkurspolitik des Landes ist günstig für eine Ausweitung der Exporte.
9. Ein stabiler Wechselkurs ist für die nächsten zwei Jahre zu erwarten.

^b Durchschnittliche Einschätzung für Argentinien, Chile, Kolumbien, Mexiko, Peru und Venezuela; in Klammern: das am besten eingeschätzte Land aus dieser Gruppe. – ^c Durchschnittliche Einschätzung für Malaysia, Südkorea, Taiwan und Thailand. – ^d Durchschnittliche Einschätzung für Deutschland, Frankreich, Japan, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. – ^e Ohne Taiwan.

Quelle: World Economic Forum (1996).

folgt wird. Die verbreitete Hoffnung, daß der MERCOSUR – im Unterschied zu wenig erfolgreichen früheren Integrationsbemühungen in Lateinamerika – effiziente Spezialisierungsmuster in den Mitgliedsländern begünstigt, gründet sich vor allem auf die drastisch gestiegenen intra-regionalen Handelsströme. Seit 1990 haben sich diese von 4 Mrd. US-\$ auf 14,5 Mrd. US-\$ (1995) mehr als verdreifacht (*The Economist* 1996: 4).

Die Bewertung der intra-regionalen Handelsentwicklung ist jedoch angesichts der Kürze des relevanten Betrachtungszeitraums recht schwierig. Auffällig

ist zunächst, daß der Anteil der Importe aus anderen Mitgliedstaaten an den Gesamtimporten der Mitgliedstaaten in der Vorbereitungszeit auf den gemeinsamen Markt mit Ausnahme von Uruguay kaum gestiegen ist (Foders 1996: Tabellen 1–4). Im Fall Brasiliens erhöhte sich dieser Anteil im Zeitraum 1990–1994 von 11 auf 13 vH. Unklar ist ferner, in welchem Maße die intra-regionale Handelsexpansion seit 1990 auf die Antizipation des MERCOSUR zurückzuführen ist. Im Fall Argentiniens etwa kam es in den achtziger Jahren zu einem viel stärkeren anteilmäßigen Anstieg der Importe aus Brasilien, Paraguay und Uruguay (von 12 auf 22 vH), ohne daß eine institutionalisierte Integration sich klar abgezeichnet hätte. Höchst umstritten ist schließlich, ob der verstärkte intra-regionale Handel schwerpunktmäßig auf Handelsschaffung oder auf Handelsumlenkung zurückzuführen ist. Nur im ersten Fall würde der MERCOSUR die Spezialisierung der Mitgliedsländer vorantreiben, während der intra-regionale Handel im zweiten Fall lediglich Importe aus Drittländern ersetzen würde.

Die Gefahr einer bloßen Handelsumlenkung wird von jenen als gering erachtet, die den MERCOSUR als Beispiel für eine offene Integrationsgemeinschaft betrachten, weil seine Gründung in einer Zeit erfolgte, in der Importsubstitutionspolitiken auch gegenüber Drittländern aufgegeben wurden (Foders 1996; *The Economist* 1996: 4). Bereits die obige Einschätzung der brasilianischen Importpolitik läßt diese Annahme nur eingeschränkt gültig erscheinen. Noch schärfer urteilt eine noch unveröffentlichte Weltbank-Studie von Alexander Yeats.¹⁸ Danach konzentriert sich der intra-MERCOSUR-Handel auf Produkte, die auf dem Weltmarkt nicht wettbewerbsfähig sind. So ist der Handel mit kapitalintensiven Produkten des Maschinen- und Transportausrüstungsbaus, die vor Importen aus Drittländern stark geschützt waren, am schnellsten gewachsen. Es scheint also schwerpunktmäßig zu einer Handelsumlenkung auf Kosten von Drittländern gekommen zu sein.¹⁹ Im Gegensatz zur Erwartung, daß der intra-regionale Handel die internationale Wettbewerbsfähigkeit der MERCOSUR-Exporte verbessert (zum Beispiel durch die Ausnutzung von Skalenerträgen) schließt die Weltbank-Studie, daß die Anreize der geschützten Insider, nach Effizienzverbesserungen zu streben, geschwächt werden.

Während die bisherige Entwicklung des MERCOSUR unterschiedlich beurteilt wird, ist unter Ökonomen kaum umstritten, daß die Aussichten Brasiliens und der anderen MERCOSUR-Staaten, an der Globalisierung zu partizipieren, nicht in erster Linie von der intra-regionalen Liberalisierung des Handels, sondern vorrangig von der Handelspolitik gegenüber Drittstaaten abhängen. Eine offene Regionalisierung, bei der die regionale Integration mit niedrigeren Außenbarrieren einhergeht, kann die weltmarktgerechte Spezialisierung der Mit-

¹⁸ Die folgenden Aussagen beziehen sich auf einen Bericht von Jonquières (1996) über diese Studie.

¹⁹ In diesem Zusammenhang verweist der Präsident der MERCOSUR Consulting Group, Thomas A. O'Keefe, in einem Leserbrief an den *Economist* vom 2. November 1996 darauf hin, daß der gemeinsame Außenzolltarif des MERCOSUR eine doppelte Zollbelastung nicht verhindert. So wird ein Importgut aus einem Drittland, das die Ursprungsregeln des MERCOSUR nicht erfüllt, ein zweites Mal mit dem entsprechenden Zollsatz belastet, wenn es von einem Mitgliedsland des MERCOSUR in ein anderes Mitgliedsland befördert wird.

gliedstaaten fördern. Wenn allerdings die Regionalisierung als Alternative zur Weltmarktintegration verstanden wird, würden nach den fehlgeschlagenen Integrationsversuchen der sechziger und siebziger Jahr für überwunden gehaltene Illusionen im MERCOSUR wieder aufleben: Man würde erneut auf Marktgröße als Anreiz für ausländische Direktinvestitionen setzen, obwohl dieser Faktor – wie oben gezeigt – unter globalisierten Produktionsbedingungen an relativer Bedeutung verliert.

Ungenutzte Möglichkeiten trotz Öffnung gegenüber Direktinvestitionen

Für die brasilianische Politik gegenüber ausländischen Direktinvestitionen gilt im wesentlichen das, was bereits für die Handelspolitik festgestellt wurde: Es wurde eine grundsätzliche Wende zu mehr Offenheit vollzogen, aber spezifische Restriktionen bestehen fort. Die veränderte Grundhaltung spiegelt sich vor allem in Verfassungsänderungen wider, die 1995 verabschiedet wurden. So ist eine Reihe als strategisch erachteter wirtschaftlicher Aktivitäten nicht länger heimischen Unternehmen vorbehalten. Die Diskriminierung multinationaler Unternehmen gegenüber brasilianisch kontrollierten Firmen, die ein wesentliches Merkmal der Verfassung aus dem Jahr 1988 war, ist prinzipiell aufgehoben. Dieser Schritt hat wesentlich bessere Voraussetzungen für die Deregulierung ausländischer Direktinvestitionen geschaffen.

Umfrageergebnisse bestätigen, daß die Regulierungsdichte nach den bereits erfolgten brasilianischen Liberalisierungsmaßnahmen kaum noch als exzessiv bezeichnet werden kann.²⁰ Spezifische Investitionshemmnisse wurden jedoch auch noch in jüngster Vergangenheit beklagt (World Economic Forum 1996). So rangierte Brasilien unter 49 Untersuchungsländern auf einem der hintersten Plätze, was den Schutz ausländischer Direktinvestitionen anlangt.²¹ Im Vergleich zu anderen Standorten in Lateinamerika wurde es zudem als schwierig betrachtet, die unternehmerische Kontrolle über ein brasilianisches Unternehmen zu erlangen, ausländische Spezialisten zu beschäftigen und grenzüberschreitende Kooperationsabkommen abzuschließen, denen unter globalisierten Produktionsbedingungen wachsende Bedeutung zukommt. Um Chancengleichheit zwischen in- und ausländischen Investoren herzustellen, gilt es schließlich, das prinzipielle Diskriminierungsverbot in der Praxis durchzusetzen und diskretionäre Eingriffe bei einzelnen Investitionsprojekten zu vermeiden.

Der Faktor Chancengleichheit dürfte wesentlichen Einfluß darauf haben, ob es gelingt, ausländische Direktinvestitionen im Rahmen von Privatisierungsprogrammen anzulocken. Es spricht einiges dafür, die Privatisierung von Staatsunternehmen mit der Förderung von Direktinvestitionen zu verbinden:

- Wenn multinationale Unternehmen als Bieter an Privatisierungen teilnehmen dürfen, ergibt sich die Chance, höhere Preise beim Verkauf von Staatsunternehmen zu erzielen (Odle 1993: 21). Die Konsolidierung des Staatsbudgets

²⁰ Einen Überblick relevanter Umfrageergebnisse bietet Nunnenkamp (1996a: 16–18).

²¹ Von den lateinamerikanischen Untersuchungsländern schnitten Kolumbien und Venezuela beim Investitionsschutz noch schlechter ab als Brasilien, das auf Platz 41 lag.

- würde erleichtert, dauerhafte Stabilisierungserfolge würden wahrscheinlicher, und der gesamte Reformprozeß würde an Glaubwürdigkeit gewinnen.
- Die Erfahrungen lateinamerikanischer Nachbarländer zeigen, daß ausländische Direktinvestitionen im Rahmen der Privatisierung von Kommunikations-, Transport-, Energie- und Finanzunternehmen eine wesentliche Rolle dabei spielen können, die Infrastruktur und das Angebot unternehmensrelevanter Dienstleistungen im Gastland zu verbessern (vgl. ausführlicher Agarwal und Nunnenkamp 1996: Abschnitt I). Damit steigen die Chancen, erfolgreich an der Globalisierung teilzunehmen.
 - Die empirische Evidenz deutet schließlich darauf hin, daß der Verkauf von Staatsunternehmen an ausländische Investoren Folgeinvestitionen induziert, die oftmals ein Vielfaches des ursprünglichen Verkaufserlöses betragen (UNCTAD 1995c: 77-78; IADB und IRELA 1996: 53-55).

Das Potential für ausländische Direktinvestitionen, das mit Privatisierungen verbunden ist, wurde von Brasilien in der Vergangenheit in erheblich geringerem Maße genutzt als in anderen lateinamerikanischen Staaten (Tabelle 5).²²

Tabelle 5 – Zustrom ausländischer Direktinvestitionen aus Privatisierungen in ausgewählten lateinamerikanischen Ländern 1988–1995

	1988–1991		1992–1995	
	Mill. US-\$	vH aller Direktinvest.	Mill. US-\$	vH aller Direktinvest.
Argentinien	2 599	40,3	6 488	47,1
Brasilien	54	0,9	–	–
Chile	115	3,4	20	0,4
Mexiko	957	7,1	–	–
Peru	–	–	2 629	82,6
Venezuela	1 499	56,2	64	2,6

Quelle: IADB und IRELA (1996: Tabelle 9).

Dies lag zum einen daran, daß umfassende Privatisierungsprogramme in Brasilien erst mit erheblicher Verzögerung aufgestellt wurden (UNCTAD 1995c: 70). Es fehlte an politischer Unterstützung, und man verlegte sich darauf, Staatsunternehmen vor ihrem Verkauf zu restrukturieren (Porter 1995). Bis Ende 1994 hatte Brasilien nur staatliche Vermögenswerte in Höhe von 6 Mrd. US-\$ privatisiert, während Argentinien und Mexiko es auf 16 bzw. 20 Mrd. US-\$ brachten (UNCTAD 1995c: 70). Zum anderen nahmen ausländische Investoren an früheren Privatisierungen kaum teil, was hauptsächlich auf restriktive Bestimmungen der alten Verfassung zurückzuführen war (IADB und IRELA 1996: 47).

²² Eine aktuelle Darstellung der brasilianischen Privatisierungsprogramme bieten Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha (1996) sowie IADB und IRELA (1996: 50–51).

Im Unterschied zu mehreren Nachbarstaaten, in denen Privatisierungsprogramme sich bereits ihrer Vollendung näherten, bekam der Prozeß in Brasilien erst Mitte der neunziger Jahre neue Impulse. Sowohl die Zentralregierung als auch verschiedene Provinzen initiierten umfassende Privatisierungsprogramme (Agarwal und Nunnenkamp 1996: Box I.2). Zudem bot das Diskriminierungsverbot der neuen Verfassung ausländischen Investoren bessere Voraussetzungen für die Teilnahme an Privatisierungen. In welchem Maße ausländische Direktinvestitionen attrahiert werden können, hängt nun von der konkreten Ausgestaltung der Privatisierungsprogramme ab.

Das Interesse multinationaler Unternehmen an staatlichen Großunternehmen in der Petrochemie (PETROBRAS), im Energiesektor (ELETROBRAS), in der Telekommunikation (TELEBRAS) und im Bergbau (Companhia Vale do Rio Doce, CVRD) scheint groß zu sein (IADB und IRELA 1996: 50–51). Der Verkauf von PETROBRAS ist jedoch immer noch politisch umstritten. Im Fall von CVRD scheint die Regierung die Kontrolle über strategische Unternehmensentscheidungen behalten zu wollen (Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha 1996). Ausländische Investoren könnten auch dadurch abgeschreckt werden, daß die Anteile, die sie an CVRD erwerben können, limitiert worden sind und bestehende Schuldtitel nicht zum Erwerb von Anteilen benutzt werden dürfen. In anderen Fällen (z. B. ELETROBRAS) wird weiterhin eine Umstrukturierung noch unter staatlicher Regie angestrebt. Die Hoffnung, auf diese Weise später höhere Verkaufspreise zu erzielen, könnte sich als trügerisch erweisen. Die Verkaufspreise könnten sogar sinken, wenn die vorgezogene Umstrukturierung der Unternehmenskonzeption global operierender Investoren nicht gerecht wird (Odele 1993: 23).

Spezialisierungsmuster und Engpässe bei komplementären Produktionsfaktoren

Die ausländischen Direktinvestitionen in Brasilien sind auf vergleichsweise sach- und humankapitalintensive Industrien konzentriert. Der Anteil der chemischen Industrie und des Maschinen- und Transportausrüstungsbaus am Bestand ausländischer Direktinvestitionen in der gesamten brasilianischen Industrie betrug 1980 bereits 66 vH und veränderte sich bis 1993 kaum (IADB und IRELA 1996: Tabelle 51). Diese Konzentration dürfte jedoch kaum darauf zurückzuführen sein, daß Brasilien in diesen Industrien über komparative Produktionsvorteile verfügte. Vielmehr deutet die Struktur des brasilianischen Exports verarbeiteter Industriegüter auf das Gegenteil hin. Ein erstes Indiz für mangelnde Wettbewerbsfähigkeit kann darin gesehen werden, daß der Anteil der chemischen Industrie und des Maschinen- und Transportausrüstungsbaus an den verarbeiteten Industriegüterexporten von 55 vH in 1980 auf 46 vH in 1993 sank (UNCTAD 1995a: Tabelle 4.1).²³ Eine Berechnung von relativen Weltmarktanteilen

²³ Dieser Anteilsverlust ist ausschließlich auf den Maschinen- und Transportausrüstungsbaubau zurückzuführen, während der Anteil der chemischen Industrie in beiden Jahren etwa 10 vH betrug.

(*RWA*) bestätigt diesen Eindruck.²⁴ Ein *RWA*-Wert unterhalb von eins wird dabei üblicherweise als Anzeichen für – am Weltmaßstab gemessen – mangelnde Wettbewerbsfähigkeit einer Branche angesehen. Für 1980 ergibt sich ein *RWA*-Wert von 0,85 für die chemische Industrie und den Maschinen- und Transportausrüstungsbau in Brasilien. Ein Wert unterhalb von eins war zu erwarten, wenn man bedenkt, daß das Referenzmaß durch die Exportstruktur der besser mit Humankapital ausgestatteten Industrieländer bestimmt wird. Überraschender ist schon, daß der Wert von 0,7 für 1993 darauf hindeutet, daß die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser brasilianischen Industrien sich noch verschlechtert hat.²⁵

Wenn in der Vergangenheit dennoch ausländische Direktinvestitionen in sach- und humankapitalintensive Industrien geflossen sind, so war dies in erster Linie auf die Anziehungskraft großer und vor Importen geschützter Märkte zurückzuführen. Die zukünftigen Aussichten Brasiliens, ausländisches Risikokapital in diesen Industrien anzulocken, hängen jedoch verstärkt davon ab, ob es gelingt, internationale Wettbewerbsnachteile abzubauen. Der Ausstattung mit komplementären Produktionsfaktoren kommt hierbei eine wichtige Rolle zu. Zum einen geht es um die Effizienz unternehmensrelevanter Dienstleistungen. Eine zunehmende Interdependenz zwischen Industrie- und Dienstleistungssektor ist für globalisierte Produktionsmuster kennzeichnend. Es ist deshalb kaum vorstellbar, daß brasilianische Unternehmen stärker in globale Netzwerke integriert werden, wenn zum Beispiel die Qualität und Kosten des Kommunikationswesens internationalen Standards nicht gerecht werden. Zum anderen müssen hinreichend qualifizierte Arbeitskräfte verfügbar sein, damit importierte Technologien effizient eingesetzt werden können.

Umfrageergebnisse zeigen für Brasilien in beiden Bereichen einen erheblichen Handlungsbedarf auf. Die vom World Economic Forum (1996) befragten Unternehmer betrachteten die brasilianischen Investitionen im Bereich der Infrastruktur generell als unzureichend. Brasilien schnitt in dieser Hinsicht nicht nur gegenüber Industrieländern und asiatischen Schwellenländern schlecht ab, sondern auch im Vergleich mit lateinamerikanischen Wettbewerbern. Aus Tabelle 6 läßt sich entnehmen, daß ausgeprägte infrastrukturelle Defizite im Transportsektor (Straßennetz, Eisenbahnen und Häfen) beklagt wurden. Die Distributionssysteme waren nach lateinamerikanischen Maßstäben durchschnittlich entwickelt, ihre Effizienz wurde jedoch geringer bewertet als in Industrieländern und asiatischen Schwellenländern. Bei der allgemeinen Einschätzung der

²⁴ Der *RWA*-Wert für Brasilien berechnet sich wie folgt: $RWA_{cmt} = \frac{X_{cmt}^B}{X_{man}^B} : \frac{X_{cmt}^{Welt}}{X_{man}^{Welt}}$; wobei

X = Exporte, B = Brasilien, cmt = chemische Industrie plus Maschinen- und Transportausrüstungsbau, man = gesamte verarbeitende Industrie. Die Exportdaten für Brasilien sind aus UNCTAD (1995 a: Tabelle 4.1) und für die Welt aus UN (a).

²⁵ Allerdings ergeben sich unterschiedliche Entwicklungen, wenn man die chemische Industrie einerseits und den Maschinen- und Transportausrüstungsbau andererseits getrennt betrachtet. Eine deutlich sinkende Wettbewerbsfähigkeit ist im zweiten Bereich zu beobachten (*RWA*-Werte: 0,89 in 1980 und 0,67 in 1993). Auch der *RWA*-Wert für die chemische Industrie blieb unterhalb von eins (0,84), stieg jedoch gegenüber 1980 (0,69) an.

Tabelle 6 – Infrastruktur und unternehmensrelevante Dienstleistungen: Wettbewerbsnachteile Brasiliens^a

	Brasilien	Lateinamerika ^b	Ostasien ^c	Industrie-länder ^d
Finanzsektor				
1. Kreditzugang	2,7	3,0 (Chile: 4,6)	4,1	4,3
2. Kapitalkosten	1,8	2,4 (Chile: 4,8)	3,6	4,1
3. Beteiligungskapital	3,1	2,9 (Chile: 4,0)	3,9	4,3
Transport und Distribution				
4. Straßennetz	2,3	3,1 (Chile: 5,0)	3,4	4,6
5. Eisenbahn	1,6	1,9 (Arg.: 2,6)	3,3	4,5
6. Häfen	2,3	3,3 (Chile: 3,9)	3,6	4,8
7. Distributionssysteme	3,3	3,3 (Chile: 3,9)	3,7	4,8
Kommunikationssysteme				
8. Telekommunikation	2,9	3,7 (Arg.: 4,4)	4,3	5,0
9. Investitionen	18,8	30,1 (Arg.: 85,6)	57,9	128,1

^a Die aufgeführten Indikatoren der Unternehmensumfrage sind wie folgt definiert (wenn nicht anders angegeben, steht 1 für starke Ablehnung und 6 für starke Zustimmung):

1. Unternehmen haben leichten Zugang zu Bankkrediten.
2. Die Höhe der Kapitalkosten behindert die wettbewerbliche Unternehmensentwicklung nicht.
3. Der Markt für Beteiligungskapital gewährleistet eine effiziente Kapitalzufuhr für Unternehmen.
- 4.–6. Die Infrastruktur in den Bereichen Straßennetz, Eisenbahnen und Häfen wird dem Bedarf von Unternehmen sehr gut gerecht.
7. Die verfügbaren Distributionssysteme sind im allgemeinen effizient.
8. Die Infrastruktur im Bereich der Telekommunikation wird dem Bedarf von Unternehmen sehr gut gerecht.
9. Investitionen im Bereich der Telekommunikation pro Kopf der Bevölkerung im Jahr 1994 in US-S.

^b Durchschnittliche Einschätzung für Argentinien, Chile, Kolumbien, Mexiko, Peru und Venezuela; in Klammern: das am besten eingeschätzte Land aus dieser Gruppe. – ^c Durchschnittliche Einschätzung für Malaysia, Südkorea, Taiwan und Thailand. – ^d Durchschnittliche Einschätzung für Deutschland, Frankreich, Japan, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten.

Quelle: Wie Tabelle 4.

Finanzmärkte ergab sich für Brasilien ein recht günstiges Bild (World Economic Forum 1996). Klare Wettbewerbsnachteile wurden jedoch bei einigen spezifischen Finanzmarktindikatoren diagnostiziert. Der schwierige Zugang zu Bankkrediten und insbesondere die hohen Kapitalkosten wurden als Faktoren benannt, die die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in Brasilien vergleichsweise stark beeinträchtigten (Tabelle 6). Besonders nachteilig auf Brasiliens Integration in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung dürfte sich schließlich auswirken, daß die Investitionen im Bereich der Telekommunikation außergewöhnlich niedrig blieben, obwohl die Unternehmen hier einen deutlichen Nachholbedarf sahen.

Höhere Investitionen erscheinen unverzichtbar, um die infrastrukturellen Defizite zu beheben. Dies bedeutet, daß die bis 1994 zu beobachtende Entwicklung eines rückläufigen Anteils der staatlichen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt (Tabelle 3) umzukehren wäre. Ein solches Vorhaben mag jedoch auf enge Grenzen stoßen, wenn man berücksichtigt, daß gleichzeitig die Glaubwürdigkeit der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung auf dem Spiel steht. Dieses Dilemma kann durch zusätzliche private Investitionen zumindest entschärft werden. Die Möglichkeiten, private Mittel zur Verbesserung der Infrastruktur zu mobilisieren, sind bereits dadurch ausgeweitet worden, daß staatliche Monopole in Dienstleistungsbranchen wie der Telekommunikation und der Energieversorgung gefallen sind (Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha 1996). Fortbestehende Finanzierungsengpässe könnten durch die Liberalisierung ausländischer Direktinvestitionen im Rahmen von Privatisierungsvorhaben überwunden werden.

Auch im Bereich der Humankapitalbildung sind bei günstigen Rahmenbedingungen stärkere privatwirtschaftliche Aktivitäten vorstellbar. Dies gilt zum Beispiel für Faktoren wie die technische Ausbildung und die betriebliche Qualifizierung von Arbeitskräften, bei denen Brasilien bisher hinter internationalen Standards zurückgeblieben ist (Tabelle 7). Die Anreize für Unternehmen, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zu ergreifen, um international wettbewerbsfähig zu werden, dürften sich verstärken, wenn die Öffnung gegenüber dem Weltmarkt fortgesetzt wird und brasilianische Unternehmen damit nicht länger auf geschützten Märkten operieren können. Gleichermaßen ist zu erwarten, daß die Liberalisierung des Handels und der Direktinvestitionen sowie die damit einhergehende Intensivierung des Wettbewerbs es begünstigen, daß die relativ schwache Position Brasiliens im FuE-Bereich überwunden wird. Zum einen wird der Transfer international verfügbarer Technologien durch vermehrte Kapitalgüterimporte und Direktinvestitionen erleichtert. Zum anderen dürfte ein zunehmender Wettbewerbsdruck bei den brasilianischen Unternehmen bewirken, daß eigene Anstrengungen im FuE-Bereich intensiviert und Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Unternehmen gesucht werden.

Die Rolle des Staates bei der Humankapitalbildung beschränkt sich jedoch nicht darauf, angemessene Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Aktivitäten zu setzen. Vielmehr deuten die Indikatoren zur Ausstattung mit Humankapital darauf hin, daß dringend Maßnahmen zur Verbesserung des brasilianischen Bildungssystems zu ergreifen wären. Auf allen Bildungsstufen rangiert Brasilien nach den Umfrageergebnissen weit hinter den Maßstäben, die durch Industrieländer, asiatische Schwellenländer und auch lateinamerikanische Nachbarstaaten gesetzt werden. Ein Fortdauern dieser Defizite wäre ein schwerwiegendes Hindernis, um in technologisch anspruchsvollen Industrien internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen. Die Zukunftsperspektiven Brasiliens in der Globalisierung dieser Industrien dürften darum entscheidend davon abhängen, ob es gelingt, die Ausstattung mit komplementären Produktionsfaktoren durch zusätzliche Investitionen im Bildungsbereich zu verbessern.

Tabelle 7 – Indikatoren zur Humankapitalausstattung: Brasilien im internationalen Kontext^a

	Brasilien	Lateinamerika ^b	Ostasien ^c	Industrieländer ^d
Bildungssystem				
1. allgemeine Einschätzung	2,1	2,7 (Chile: 4,3)	3,8	3,2
2. Grundschulen	2,6	4,3 (Arg.: 6,0)	4,8	5,8
3. weiterführende Schulen	1,0	1,7 (Mex.: 2,0)	2,3	2,7
4. höhere Bildung	12,0	27,3 (Arg.: 43,0)	23,5	43,5
Qualifizierung der Arbeit				
5. Verfügbarkeit qual. Arbeit	2,9	3,5 (Chile: 4,2)	3,4	4,2
6. technische Ausbildung	3,0	3,2 (Chile: 4,9)	3,7	3,7
Forschung und Entwicklung				
7. FuE in Schlüsselindustrien	2,6	2,9 (Chile: 4,0)	3,4	4,1
8. Grundlagenforschung	3,0	3,1 (Chile: 4,3)	4,0	4,3
9. technische Infrastruktur	2,8	3,2 (Chile: 5,2)	4,1	4,6
10. Technologiezufuhr	2,3	3,0 (Chile: 4,5)	3,5	4,0
11. Unternehmenskooperation	2,4	2,9 (Chile: 3,9)	3,5	3,8
12. Kooperation mit Universitäten	2,3	2,5 (Chile: 3,9)	3,3	3,5

^a Die aufgeführten Indikatoren der Unternehmensumfrage sind wie folgt definiert (wenn nicht anders angegeben, steht 1 für starke Ablehnung und 6 für starke Zustimmung):

1. Das Bildungssystem wird einer wettbewerbsfähigen Volkswirtschaft gerecht.
- 2.–3. Durchschnittliche Anzahl der Schuljahre der Bevölkerung über 15 Jahre in Grundschulen bzw. weiterführenden Schulen im Jahr 1990.
4. Prozentualer Anteil der entsprechenden Altersklasse mit höherer Bildung im Jahr 1992 (sogenannte tertiary education enrollment ratio).
5. Qualifizierte Arbeit ist für Unternehmen leicht verfügbar.
6. Die weiterführenden und technischen Ausbildungssysteme werden dem Bedarf von Unternehmen gerecht.
7. FuE in Schlüsselindustrien ist oft weiter fortgeschritten als bei ausländischen Wettbewerbern.
8. Die Grundlagenforschung fördert die längerfristige wirtschaftliche und technologische Entwicklung des Landes.
9. Die technologische Infrastruktur wird schneller ausgebaut als in Ländern, mit denen das entsprechende Land im Wettbewerb steht.
10. Die Technologiezufuhr heimischer Unternehmen ist der Technologiezufuhr internationaler Konkurrenten überlegen.
11. Kooperation zwischen Unternehmen ist im Technologiebereich üblich.
12. Die Kooperation zwischen Unternehmen und Universitäten im Bereich der Forschung ist ausreichend.

^b Durchschnittliche Einschätzung für Argentinien, Chile, Kolumbien, Mexiko, Peru und Venezuela; in Klammern: das am besten eingeschätzte Land aus dieser Gruppe. – ^c Durchschnittliche Einschätzung für Malaysia, Südkorea, Taiwan und Thailand. – ^d Durchschnittliche Einschätzung für Deutschland, Frankreich, Japan, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten.

Quelle: Wie Tabelle 4.

V. Resümee

Globalisierung bedeutet, daß die internationale Arbeitsteilung gleichzeitig auf mehreren Wegen vorangetrieben wird. Ausländische Direktinvestitionen und verschiedene Formen internationaler Unternehmenskooperation gehen Hand in Hand mit engeren Handelsverflechtungen und bieten Unternehmen und Ländern erweiterte Möglichkeiten, Spezialisierungsvorteile zu realisieren. Ein Indiz für diese Komplementarität ist, daß multinationale Unternehmen inzwischen etwa zwei Drittel des weltweiten Handels abwickeln (UNCTAD 1995c: 193).

Den Entwicklungsländern bietet die Globalisierung bessere Chancen, wirtschaftliche Aufholprozesse einzuleiten. Der Zustrom ausländischer Direktinvestitionen hilft nicht nur dabei, produktive Fertigkeiten zu entwickeln, sondern begünstigt auch die Durchdringung der Weltmärkte für Güter und Dienstleistungen, in deren Herstellung die Entwicklungsländer komparative Vorteile genießen. Ihr steigender Anteil am Weltexport verarbeiteter Industriegüter und am Strom ausländischer Direktinvestitionen zeigt, daß diese Chancen von einer Reihe von Entwicklungsländern bereits genutzt worden sind. Brasilien gehörte dagegen in den achtziger Jahren zu den Verlierern der Globalisierung. Der Verengung wirtschaftspolitischer Spielräume durch unternehmerische Globalisierungsstrategien wurde nicht Rechnung getragen. Als nachteilig für Brasiliens Stellung im globalen Wettbewerb erwies sich vor allem, daß inflationäre und protektionistische Politiken beibehalten wurden.

Erst mit den wirtschaftspolitischen Reformen der letzten Jahre konnte Brasilien wieder an Attraktivität für ausländisches Risikokapital hinzugewinnen. Gemessen an der einstmaligen führenden Stellung als Standort für Direktinvestitionen in Entwicklungsländern scheint Brasilien aber auch mit dem wieder steigenden Kapitalzufluß nur einen Teil seines Potentials ausgeschöpft zu haben. Die mit dem „Plano Real“ einhergehende gesamtwirtschaftliche Stabilisierung und die eingeleiteten Strukturreformen haben die Aussichten des Landes, verstärkt in die internationale Arbeitsteilung eingebunden zu werden, deutlich verbessert. Fortbestehende Unwägbarkeiten sind jedoch nicht zu übersehen.

Die Zukunftsperspektiven Brasiliens in der Globalisierung hängen erstens davon ab, ob durch eine glaubwürdige Konsolidierung des Staatshaushalts die Voraussetzungen für eine dauerhafte gesamtwirtschaftliche Stabilisierung verbessert werden. Zweitens gilt es verbliebene Unsicherheiten über den handelspolitischen Kurs zu überwinden. Solange einem Importanstieg mit selektiven Einfuhrbeschränkungen begegnet wird, kann dies kaum gelingen. Damit zusammenhängend ist drittens ein Rückfall in traditionelle Denkmuster zu vermeiden, nämlich in der Größe der heimischen Märkte einen hinreichend starken Anreiz für ausländische Direktinvestitionen zu sehen. Dies bedeutet auch, daß die regionale Integration im Rahmen des MERCOSUR nicht als Alternative zur Einbindung in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung verstanden werden darf.

Viertens bleibt auch nach der grundsätzlichen Öffnung gegenüber Direktinvestitionen klärungsbedürftig, welche Rolle ausländische Investoren bei der Privatisierung von Staatsunternehmen spielen können. Eine unbeschränkte Teilnahme wäre insbesondere geeignet, das Angebot unternehmensrelevanter

Dienstleistungen, denen unter globalisierten Produktionsbedingungen große Bedeutung zukommt, in Brasilien zu verbessern. Für die längerfristigen Chancen Brasiliens, erfolgreich an der Globalisierung teilzunehmen, ist fünftens entscheidend, ob es gelingt, die im internationalen Vergleich schwache Humankapitalbasis zu stärken. Ohne eine Qualifizierung der Arbeitskräfte ist es kaum zu erreichen, daß technologisch anspruchsvolle Industrien international wettbewerbsfähig werden. Dem Staat kommt dabei nicht nur die Aufgabe zu, privatwirtschaftliche Aus- und Fortbildungsmaßnahmen durch eine Öffnung geschützter Märkte zu induzieren. Darüber hinaus erscheinen zusätzliche öffentliche Investitionen im Bildungsbereich unverzichtbar.

Summary

While globalization offers better opportunities for developing countries to catch up with more advanced economies, Brazil failed to grasp this chance until recently. Since the early 1990s, stabilization and liberalization measures have helped the country to regain attractiveness for foreign risk capital. Yet Brazil's future position in the international division of labor remains uncertain unless fiscal consolidation renders macroeconomic stabilization sustainable and discretionary import restrictions are ruled out. The country's longer-term prospects of becoming involved in globalized production depend on increased efforts towards human capital formation, an adequate supply of business services and open trade policies in the context of Mercosur.

Literaturverzeichnis

- Agarwal, J. P., und P. Nunnenkamp (1996). Changing Patterns of FDI and Implications for Brazil. Institut für Weltwirtschaft, Kiel, mimeo.
- Barro, R. J. (1991). Economic Growth in a Cross Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics* 106: 407–443.
- Barro, R. J., und J. W. Lee (1993). International Comparisons of Educational Attainment, mimeo.
- Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha (1996). Arbeitskreis Privatisierung, Aktueller Stand der Privatisierungen in Brasilien. Rio de Janeiro.
- Carneiro, D. D., und R. L. F. Werneck (1989). Brazil: Medium-term Development Issues. Paper prepared for the WIDER Seminar on Medium and Long Run Strategic Issues. Oslo, mimeo.
- The Economist* (1996). A Survey of MERCOSUR: Remapping South America. 12. October.
- Foders, F. (1996). MERCOSUR: A New Approach to Regional Integration? Kieler Arbeitspapiere 746. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Freeman, C., und J. Hagedoorn (1994). Catching Up or Falling Behind: Patterns in International Inter-firm Technology Partnering. *World Development* 22: 771–780.
- Frost & Sullivan Inc. (1988). Measurement of the Investment Climate for International Business. Special Report Prepared for the United States Agency for International Development. Washington, D. C.
- Funke, N., P. Nunnenkamp und R. Schweickert (1992). Brazil: Another Lost Decade? Domestic Policies and Attractiveness for Foreign Capital. Kieler Diskussionsbeiträge 188. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

- Gundlach, E. (1995). The Role of Human Capital in Economic Growth: New Results and Alternative Interpretations. *Weltwirtschaftliches Archiv* 131 (2): 383–402.
- (1996). Openness and Economic Growth in Developing Countries. Kieler Arbeitspapiere 749. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Gundlach, E., und P. Nunnenkamp (1996 a). Falling Behind or Catching Up? Developing Countries in the Era of Globalization. Kieler Diskussionsbeiträge 263. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1996 b). Labor Market Implications of Globalization: How the Triad Has Dealt with Competitive Challenges. Institut für Weltwirtschaft, Kiel, mimeo.
- (1996 c). Some Consequences of Globalization for Developing Countries. Kieler Arbeitspapiere 753. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- IADB und IRELA (Inter-American Development Bank und Institute for European–Latin American Relations) (1996). Foreign Direct Investment in Latin America in the 1990s. Madrid.
- IMF (1996). *International Financial Statistics Yearbook 1996*. Washington, D. C.
- Jaspersen, F. Z., A. H. Aylward und M. A. Sumlinski (1995). Trends in Private Investment in Developing Countries. Statistics for 1970–94. International Finance Corporation. Discussion Papers 28. Washington, D. C.
- Jonquières, G. de (1996). Mercosur Trade Group under Fire. *Financial Times* 24. Oktober.
- Jung, W. (1996). Brasilien: Vorsichtiger Optimismus nach zwei Jahren 'Plano Real'. In Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), *Brasilien: Hintergrundinformationen zur Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brasilien*. São Paulo.
- Lawrence, R. Z., und M. J. Slaughter (1993). International Trade and American Wages in the 1980s: Giant Sucking Sound or Small Hiccup? *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 161–226.
- Mankiw, G. N., D. Romer und D. N. Weil (1992). A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics* 107: 408–437.
- Nunnenkamp, P. (1996 a). The Changing Pattern of Foreign Direct Investment in Latin America. Kieler Arbeitspapiere 736. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1996 b). Winners and Losers in the Global Economy. Recent Trends in the International Division of Labour and Policy Challenges. Kieler Diskussionsbeiträge 281. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Nunnenkamp, P., E. Gundlach und J. P. Agarwal (1994). *Globalisation of Production and Markets*. Kieler Studie 262. Tübingen.
- Odle, M. (1993). Foreign Direct Investment as Part of the Privatization Process. *Transnational Corporations* 2 (2): 7–34.
- Oman, C. (1994). Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries. OECD Development Centre, Paris.
- Porst, G. (1991). Investitionsland Brasilien: Rahmenbedingungen, Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspraxis. Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg.
- Porter, E. (1995). Privatizations: Brazil's Slow Sale. *América Economía Annual Edition 1995/96*: 42–44.
- Sachs, J. D., und H. J. Shatz (1996). Globalization and the U. S. Labor Market: U. S. Trade with Developing Countries and Wage Inequality. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 86 (2): 234–239.
- Sachs, J. D., und A. Warner (1995). Economic Convergence and Economic Policies. Working Papers 5039. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Simonian, H. (1996). Alliances Forged in the Factory. *Financial Times* 4. November.
- UN (a verschiedene Ausgaben). *Monthly Bulletin of Statistics*. New York.
- UN-ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (a verschiedene Ausgaben). *Economic Panorama of Latin America*. Santiago de Chile.

- UN-ECLAC (1995). *Preliminary Overview of the Economy of Latin America and the Caribbean 1995*. Santiago de Chile.
- UNCTAD (1995 a). *Handbook of International Trade and Development Statistics*. New York.
- (1995 b). *Recent Developments in International Investment and Transnational Corporations: Trends in Foreign Direct Investment*. Dokument TD/B/ITNC/2. Genf.
 - (1995 c). *World Investment Report 1995*. New York.
 - (1996). *World Investment Report 1996*. New York.
- UNIDO (1996). *Industrial Development. Global Report 1996*. Oxford.
- Wood, A. (1994). *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*. Oxford.
- World Bank (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York.
- (1996 a). *World Data*. CD-ROM. Washington, D. C.
 - (1996 b). *World Debt Tables 1996*. Washington, D. C.
 - (1996 c). *World Development Report 1996*. Oxford.
- World Economic Forum (1991). *The World Competitiveness Report*. Genf.
- (1996). *The Global Competitiveness Report*. Genf.