

Hartmut Sangmeister

Der schwierige Weg in den Weltmarkt: Brasiliens außenwirtschaftliche Beziehungen

1. Eine Erfolgsgeschichte der 80er Jahre: die brasilianische Exportwirtschaft

Produkte *Made in Brazil* sind rund um den Globus anzutreffen. Unter dem Druck, die notwendigen Devisen zur Bedienung der Auslandsschulden zu erwirtschaften, hat Brasilien während der 80er Jahre eine bemerkenswerte Exportdynamik entfaltet, so daß das Land mit jährlichen Ausfuhrerlösen von mehr als 30 Milliarden US-\$ zu den bedeutenden Handelsmächten innerhalb der »Dritten Welt« zählt. 1993 entfielen von den Gesamtexporten Lateinamerikas in Höhe von 132,9 Milliarden US-\$ knapp 30% (38,9 Milliarden US-\$) auf Brasilien, das mit deutlichem Abstand vor dem zweitgrößten lateinamerikanischen Exporteur, Mexiko (1993: 29,4 Milliarden US-\$), rangiert.¹ In dem Zeitraum von 1980 bis 1992 konnte Brasilien seine Warenexporte um mehr als 70% steigern, während sich die Ausfuhren der Entwicklungsländer insgesamt während dieser Periode nur um etwa 20% erhöhten. 1991 wurde der Wert der brasilianischen Warenexporte in der Gruppe der Entwicklungsländer nur von fünf anderen Staaten übertroffen.² So konnte beispielsweise Indien, ebenfalls ein Entwicklungsland von kontinentalen Ausmaßen, 1991 nur etwa die Hälfte der brasilianischen Exporterlöse erzielen.

An dem gesamten Export der Entwicklungsländer hat Brasilien zu Beginn der 90er Jahre einen Anteil von knapp 5%; gemessen an dem Gesamtwert der weltweiten Warenausfuhr ist der brasilianische Anteil mit weniger als 1% allerdings relativ gering, verglichen mit den Anteilswerten, die etablierte Exportnationen erzielen, wie beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland, die USA (jeweils 11-12%) und Japan (9-10%).

1 CEPAL 1993: 45.

2 Dies waren die Volksrepublik China, Taiwan, Malaysia, Südkorea und Saudi-Arabien; Hongkong und Singapur erzielten ebenfalls höhere Exporterlöse als Brasilien, werden aber von der Weltbank nicht mehr den Entwicklungsländern zugerechnet; vgl. World Bank 1993: 264f.

Tabelle 1: Hauptausfuhrgüter Brasiliens 1992

Warenart	Exportwert (fob) in Mio. US-\$	in % der Gesamtausfuhr
<i>Rohstoffe und Agrarprodukte</i>	<i>11.916</i>	<i>33,0</i>
Soja	2.696	7,5
Eisenerz, Mangan etc.	2.535	7,0
Fleisch	1.225	3,4
Kaffee	1.113	3,1
Orangensaft	1.053	2,9
Tabak	804	2,2
Zucker	541	1,5
Kakao	248	0,7
Sonstige Primärprodukte	1.701	4,7
<i>Industrielle Erzeugnisse</i>	<i>24.187</i>	<i>67,0</i>
Erzeugnisse des metallv. Gewerbes	6.071	16,8
Transportfahrzeuge	4.198	11,6
Chemische Produkte	2.370	6,6
Maschinen und mechanische Instrumente	2.085	5,8
Schuhe und Lederwaren	1.526	4,2
Papier und Zellulose	1.461	4,0
Textilien	1.424	3,9
Elektrische + elektrotechnische Ausrüstungen	1.158	3,2
sonstige industrielle Erzeugnisse	3.894	< 10,8
<i>Gesamtausfuhr</i>	<i>36.103</i>	<i>100,00</i>

Differenzen in den Summen durch Rundung

Quelle: Banco Central do Brasil: *Programa Econômico*, 38, Brasília 1993: 118.

Schon längst sind es nicht mehr nur die klassischen »Kolonialwaren« wie Kaffee, Kakao oder Edelhölzer, welche die Exportpalette Brasiliens bestimmen. Mit bemerkenswerter Vermarktungskompetenz ist es gelungen, immer mehr industrielle Fertig- und Halbfertigprodukte brasilianischer Herstellung auf ausländischen Märkten abzusetzen.

Die Außenhandelsstatistik läßt den tiefgreifenden Wandel der brasilianischen Exportstruktur deutlich erkennen. Zu Beginn dieses Jahrhunderts hatte Brasilien mit nur 12 landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Rohstoffen 97% seiner Exporterlöse erzielt, davon etwa die Hälfte allein mit der Ausfuhr von Kaffee.³ Noch Mitte der 60er Jahre entfiel auf unverarbeitete Agrarprodukte und Rohstoffe ein Anteil von etwa 90% des Gesamtwertes der brasilianischen Warenausfuhr; zu Beginn der 90er Jahre ist dieser Anteil Angaben der Weltbank zufolge auf 44% gesunken, während mehr als die Hälfte der Exporterlöse mit dem Verkauf industriell be- und verarbeiteter Erzeugnisse erzielt wird.⁴ Die Diversifizierungserfolge der brasilianischen Exportwirtschaft und die steigende Präsenz auch technologisch anspruchsvoller Industrieprodukte aus brasilianischer Fertigung auf dem Weltmarkt dürfen freilich nicht darüber hinwegtäuschen, daß neben agroindustriellen Erzeugnissen wie Sojamehl und Orangensaftkonzentrat auch traditionelle Primärprodukte wie Eisenerz, Fleisch und Kaffee nach wie vor wichtige Posten in der brasilianischen Ausfuhrstatistik darstellen (vgl. Tabelle 1). Nach Sojaerzeugnissen ist derzeit Eisenerz das zweitwichtigste Ausfuhrprodukt Brasiliens. Aus den Fördergebieten in Minas Gerais und Carajás werden jährlich mehr als 100 Millionen Tonnen metallurgische Erze exportiert, wobei die staatseigene Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) der weltweit größte Eisenerzexporteur ist, mit einem Anteil von knapp 20% am globalen Eisenerzmarkt. Kaffee, noch bis in die 60er Jahre das mit Abstand wichtigste Ausfuhrprodukt Brasiliens (1960: 56% des Gesamtexportwertes), trägt nach dem drastischen Verfall des Weltmarktpreises derzeit lediglich nur 3% zu den Ausfuhrerlösen bei. Seit der Suspendierung der Wirtschaftsklauseln des Internationalen Kaffeeabkommens im Jahre 1989 ist der brasilianische Kaffee-Export von 26 Millionen Sack à 60 kg (1990) auf 23 Millionen Sack (1992) zurückgegangen; der Weltmarktpreis fiel im September 1992 mit 52 US-Cents je Pfund auf den niedrigsten Stand der letzten zwanzig Jahre.⁵ Auch bei anderen wichtigen Agrarprodukten und Rohstoffen fielen die Weltmarktpreise oder stagnierten, so daß steigende Exporterlöse nur durch eine erhebliche Ausweitung der Exportmengen erzielt werden

3 IBGE 1986: 298.

4 World Bank 1993: 269; wie Tabelle 1 zeigt, werden in der brasilianischen Außenhandelsstatistik deutlich niedrigere Anteilswerte für Rohstoffe und Agrarprodukte ausgewiesen.

5 Banco Central do Brasil 1993a: 71f. Zwecks Preisstabilisierung hat Brasilien Ende Mai 1993 zusammen mit Kolumbien und den mittelamerikanischen Kaffeeproduzenten in der »Erklärung von Pereira« die Gründung einer lateinamerikanischen Kaffeorganisation angekündigt, deren Mitgliedsländer die Kaffeerausfuhr um 15% drosseln sollen.

konnten. Die *terms of trade*, d.h. das Verhältnis zwischen dem Index der Ausführpreise und dem Index der Einfuhrpreise, sanken für Brasilien von 1980=100 auf 83 im Durchschnitt der Jahre 1990-93.⁶

In der Entwicklung der brasilianischen Exportstruktur spiegeln sich die fortschreitende Industrialisierung des Landes, die Diversifizierung der nationalen Produktion und die Vertiefung des Verarbeitungsgrades der Produkte wider. Besonders im Verlaufe der 70er Jahre war es zu einer beachtlichen (absoluten und relativen) Ausweitung der Ausfuhr industriell be- und verarbeiteter Erzeugnisse gekommen; entscheidende Bedeutung hatte dabei die Erschließung neuer Märkte in anderen Ländern der »Dritten Welt«.⁷ Mit der weltwirtschaftlichen Rezession zu Beginn der 80er Jahre und den damit einhergehenden Strukturanpassungsprozessen in vielen Entwicklungsländern hat der Süd-Süd-Handel Brasiliens erheblich an Dynamik verloren. Anhaltende Devisenknappheit und der Zwang zu drastischen Sparmaßnahmen haben die Importfähigkeit zahlreicher Entwicklungsländer nachhaltig vermindert, gerade auch in den afrikanischen Ländern, die sich für Produkte, Dienstleistungen, Investitionen und Finanzierungen aus Brasilien besonders aufnahmebereit gezeigt hatten. Auch die von Brasilien als kaufkräftige Kunden (nicht nur für zivile Erzeugnisse) nachdrücklich umworbenen OPEC-Länder haben ihre Einfuhr brasilianischer Waren und Dienstleistungen deutlich verringert. So sind fast zwangsläufig wieder die traditionellen Handelspartner, die westlichen Industrieländer, in den Vordergrund des brasilianischen Außenhandelsinteresses getreten.

Wichtigster Handelspartner Brasiliens ist die Europäische Union, die von den brasilianischen Gesamtexporten des Jahres 1992 knapp 30% abnahm.⁸ Traditionell bestehen besonders zu Deutschland solide Außenhandelsbeziehungen.⁹ Auf die USA – seit dem vorigen Jahrhundert ein bedeutendes Bestimmungsland brasilianischer Produkte – entfiel 1992 etwa ein Fünftel der Ausfuhren Brasiliens; dreißig Jahre zuvor waren die USA noch der mit Abstand größte Käufer brasilianischer Exportgüter, der 40% der Gesamtausfuhr Brasiliens abnahm.¹⁰ Japan hat während der 80er Jahre seine Bedeutung als Handelspartner Brasiliens deutlich erhöht; 1992 entfielen ca. 6% der brasilianischen Warenausfuhr auf japanische Abnehmer, die beispielsweise jährlich 22 Millionen Tonnen Eisenerz von der CVRD kaufen. Erfolgsmeldungen der brasilianischen Zentralbank über eine hundertprozentige Steigerung der Ausfuhren in die Volksrepublik China¹¹ im Jahre 1992 dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß der

6 CEPAL 1993: 42.

7 Vgl. Sangmeister 1988: 49f.

8 Banco Central do Brasil 1993a: 78.

9 Vgl. hierzu den Beitrag *Die deutsch-brasilianischen Wirtschaftsbeziehungen* von H. Sangmeister im vorliegenden Band.

10 IBGE 1990: 578.

11 Banco Central do Brasil 1993a: 79.

Außenhandel Brasiliens mit den dynamischen Wachstumsmärkten Asiens noch immer gering ist.

Maßgeblichen Anteil an der erfolgreichen Exportoffensive der zurückliegenden Jahrzehnte hatten die in Brasilien tätigen *transnationalen Unternehmen* (TNU). Mitte der 80er Jahre entfiel auf rund 1100 brasilianische Unternehmen, deren Kapital sich zu 50% und mehr in ausländischem Besitz befand, knapp ein Fünftel der brasilianischen Gesamtexporte.¹² Da der Export der TNU während der 80er Jahre schneller wuchs als die brasilianischen Ausfuhren insgesamt, konnten diese Unternehmen auch besonders von den fiskalischen Exportanreizen profitieren.

Zur Förderung der Ausfuhren haben sich die brasilianischen Regierungen in der Vergangenheit eines umfangreichen Instrumentariums offener und verdeckter Exportanreize bedient (Steuervergünstigungen, subventionierte Ausfuhrkredite, Wechselkursvorteile etc.), die allerdings nicht immer den GATT-Regelungen entsprachen, so daß Brasilien mehrfach mit Sanktionen belegt wurde. Auch derzeit gewährt der brasilianische Staat zahlreiche Vergünstigungen bei der Ausfuhr bzw. bei der Produktion von zum Export bestimmten Fertigwaren, wie beispielsweise Maschinen und Ausrüstungen.¹³

Tatkräftige Unterstützung erfuhren die erfolgreichen brasilianischen Exporteure bislang durch das *Itamaraty*, das Außenministerium ihres Landes. Denn die brasilianische Diplomatie setzt sich in sehr pragmatischer Weise auch für Außenhandelsinteressen ein und nutzt ihre Vertretungen rund um den Globus zur Förderung von Geschäftskontakten.

Seit der allmählichen Liberalisierung der brasilianischen Außenwirtschaft im Zuge der neoliberalen Wirtschaftsreformen, die von Präsident Collor 1990 eingeleitet wurden, müssen sich auch die Exporteure verstärkt Wettbewerbsbedingungen unterwerfen und ihre Produktions- und Vermarktungskompetenz den international üblichen Standards anpassen. Nach wie vor unterliegen allerdings die Ausfuhren (wie auch die Einfuhren) der staatlichen Aufsicht durch das *Departamento do Comércio Exterior* (DECEX) des Wirtschaftsministeriums, bei dem alle Exporteure registriert sein müssen. Die Liste der Waren, für die Ausfuhrgenehmigungen erforderlich sind, wurde in den vergangenen Jahren beständig gekürzt; mit Ausfuhrabgaben werden nur einige Rohstoffe belastet.

2. Zahlungsbilanz und Auslandsverschuldung

Die mit dem *Plano Collor* seit März 1990 eingeleitete Liberalisierung und Deregulierung der außenwirtschaftlichen Beziehungen bedeutet auch die schrittweise Beseiti-

12 Zockun 1989: 18.

13 Bundesstelle für Außenhandelsinformation 1992: 54.

gung aller dirigistischen, nichttarifären Importhemmnisse; Wechselkurs und Zollsätze sollen die Einfuhren marktkonform regulieren. Damit nimmt die brasilianische Außenhandelspolitik Abschied von der jahrzehntelang geübten Praxis, die nationalen Binnenmärkte durch hohe effektive Protektionsraten von der internationalen Konkurrenz abzuschotten. Importrestriktionen wurden in Brasilien seit den 30er Jahren als Instrument der importsubstituierenden Industrialisierungsstrategie genutzt¹⁴; in den 80er Jahren diente die Drosselung der Einfuhren vorrangig dazu, die Außenhandelsströme an die verschuldungsbedingte Zahlungsbilanzsituation anzupassen.

Der offene Ausbruch der Verschuldungskrise im Jahre 1982, als Brasilien seine Zahlungsunfähigkeit gegenüber den ausländischen Gläubigern deklarieren mußte, signalisierte das Ende des »Verschuldungswachstums« und die Notwendigkeit eines tiefgreifenden strukturellen Anpassungsprozesses an die veränderten internationalen Kapitalströme. Die »Schuldenfalle«, in die Brasilien geraten war, bedeutete mehr als Zahlungsunfähigkeit mangels Devisen; sie bedeutete den Endpunkt der staatlich initiierten und überwiegend extern finanzierten Industrialisierungsstrategie.¹⁵

Eine wesentliche Ursache der brasilianischen Verschuldungskrise war die wirtschaftspolitische Entscheidung, den externen Finanzierungsbedarf für die beschleunigte Modernisierung und Diversifizierung des volkswirtschaftlichen Produktionsapparates vorrangig durch kommerzielle Auslandskredite zu decken. Zwar gelang auf diese Weise ein brasilianisches »Wirtschaftswunder«, mit Wachstumsraten des gesamtwirtschaftlichen Produktionsergebnisses, die im internationalen Vergleich spektakulär waren; aber dieses Wirtschaftswachstum ging mit einem noch rascheren Anstieg der Auslandsschulden einher. Infolge des ausgeprägten Unterschieds zwischen Zuwachs der wirtschaftlichen Leistungskraft und Verschuldungsdynamik wurde der aus der externen Kreditaufnahme resultierende Schuldendienst zu einer immer größeren Belastung für die brasilianische Volkswirtschaft. Zeitweilig mußten mehr als 80% der brasilianischen Exporterlöse für die Tilgung und Verzinsung der Auslandsschulden aufgewendet werden.

An warnenden Stimmen, die frühzeitig auf die längerfristige Problematik der Außenfinanzierung des brasilianischen »Wirtschaftswunders« hinwiesen, hat es nicht gefehlt. So schrieb z.B. bereits 1975 die oppositionelle Wochenzeitung *Opinião* unter der Überschrift »*A dívida externa que todos vamos pagar*«, daß die vielen Dollar, die Brasilien sich geborgt habe, das Leben der großen Mehrheit der Brasilianer nicht verbessert hätten, und daß die Struktur der Auslandsverschuldung zu ernsthaften Zahlungsbilanzschwierigkeiten führen werde, mit negativen Folgen für die Investitionstä-

14 Vgl. hierzu den Beitrag *Industrialisierungsstrategie...* von J. Meyer-Stamer im vorliegenden Band.

15 Ausführlich hierzu Sangmeister 1989, 1991a, 1992: 255f.

tigkeit.¹⁶ Solche Warnungen galten freilich Mitte der 70er Jahre weder in noch außerhalb Brasiliens als opportun.

Nach den Bewertungskriterien von IWF und Weltbank ist Brasilien seit 1978 als ernstlich verschuldet (*severely indebted*) einzustufen. Den vorläufigen Höhepunkt erreichte die Auslandsverschuldung 1987 mit ca. 124 Milliarden US-\$, um in den Folgejahren geringfügig abgebaut zu werden (Tabelle 2). Zu Beginn der 90er Jahre zeichnete sich Brasilien für 26% der gesamten lateinamerikanischen Kreditverbindlichkeiten gegenüber dem Ausland verantwortlich.

Tabelle 2: Struktur der brasilianischen Auslandsverschuldung 1980-1992

Position	Jahr						
	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992
	in Milliarden US-\$						
Gesamtverschuldung	71,0	93,0	105,0	113,7	115,7	116,4	121,1
<i>langfristige</i>	57,5	74,9	89,9	99,6	101,5	90,4	99,2
öffentliche ^a	40,9	51,8	70,6	84,9	90,0	83,8	86,3
private	16,6	23,1	19,3	14,6	11,5	6,7	13,0
<i>kurzfristige</i>	13,5	17,5	10,9	9,7	10,9	24,2	21,1
<i>IWF-Kredite</i>	0,0	0,6	4,2	4,5	3,3	1,8	0,8
Schuldendienst	14,7	19,1	14,0	11,8	17,7	8,0	9,5
davon: Zinsen	7,9	11,6	9,7	7,9	13,3	2,4	3,8
Zinsrückstände ^b	0,0	0,0	0,0	0,4	0,6	9,2	4,9
Schuldendienst in % der Exporterlöse ^c	63,1	81,3	46,3	47,0	48,1	24,2	24,4

a Einschließlich öffentlich garantierter Auslandskredite.

b Zinsrückstände auf langfristige Auslandskredite.

c Exporterlöse für Waren und Dienstleistungen, einschließlich Faktorleistungen.

Quelle: Inter-American Development Bank: Economic and Social Progress in Latin America 1993 Report, Washington, D. C. 1993; World Bank: World Debt Tables 1993-1994, vol. 2, Washington, D. C. 1993.

16 Opinião Nr.147 vom 29. August 1975.

Zins- und Tilgungszahlungen an die ausländischen Gläubiger bedeuten Kapitalexport aus dem Schuldnerland; bei anhaltendem verschuldungsbedingtem Nettokapital-export, der nicht durch einen Leistungsbilanzüberschuß ausgeglichen werden kann, entsteht zwangsläufig ein Zahlungsbilanzproblem. Die brasilianische Reaktion auf den verschuldungsbedingten Devisenmangel war zunächst die Anpassung der Außenhandelsbeziehungen an die veränderte Situation, um durch Exportsteigerung und Importdrosselung einen Aktivsaldo der Handelsbilanz zu erzielen. Wie Tabelle 3 zeigt, gelang Brasilien seit Beginn der 80er Jahre eine radikale Umkehrung seiner Handelsbilanzsituation; nachdem zwei Jahrzehnte lang fast ununterbrochen ein Defizit im Warenverkehr mit der übrigen Welt bestanden hatte, werden seit 1981 fortlaufend Handelsbilanzüberschüsse erzielt.

Tabelle 3: Außenhandel und Zahlungsbilanz Brasiliens 1980-1992

Position	Jahr						
	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992
	in Milliarden US-\$						
Warenausfuhr (fob)	20,1	20,2	27,0	22,4	33,8	31,4	36,1
Wareneinfuhr (fob)	23,0	19,4	13,9	14,0	14,6	20,7	20,6
Handelsbilanz	- 2,8	+ 0,8	+ 13,1	+ 8,4	19,2	10,8	+ 15,5
Leistungsbilanz	- 12,8	- 16,3	+ 0,1	- 5,3	+ 4,2	- 3,0	+ 6,4
Kapitalbilanz	+ 9,7	+ 11,5	+ 5,0	+ 2,0	- 2,4	- 5,0	+ 24,7
Währungsreserven der Zentralbank	6,9	4,0	12,0	6,8	8,1	9,2	23,3
Exportquote ^a (in %)	9,4	8,4	10,2	6,8	9,3	8,0	8,7
Importquote ^b (in %)	10,7	8,1	5,2	4,3	4,0	5,3	4,9

a Warenausfuhr in Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

b Wareneinfuhr in Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Quelle: Banco Central do Brasil: *Relatório do Banco Central 1992*, Brasília 1993;
World Bank: *World Debt Tables 1992-1993*, vol. 2, Washington, D. C. 1992.

Durch einen Überschuß der Handelsbilanz steigt zwar *ceteris paribus* die Devisenverfügbarkeit, aber die mittel- bis längerfristige Schuldendienstfähigkeit kann durch die binnenwirtschaftlichen Konsequenzen der Außenhandelsanpassung nachteilig be-

die binnenwirtschaftlichen Konsequenzen der Außenhandelsanpassung nachteilig beeinflusst werden. Ist die Steigerung der Ausfuhrerlöse das Ergebnis offener oder verdeckter Exportsubventionen (wie dies in Brasilien partiell der Fall war), dann wird dadurch das staatliche Budgetdefizit vergrößert. Praktizieren zudem mehrere Schuldner eine gleichgerichtete Anpassungsstrategie, dann neutralisieren sie sich möglicherweise gegenseitig. Die negative Entwicklung der brasilianischen *terms of trade* während der 80er Jahre steht vermutlich in engem Zusammenhang mit dem gleichgerichteten außenwirtschaftlichen Anpassungsverhalten der lateinamerikanischen Schuldnerländer: mit dem Versuch, durch Steigerung der Ausfuhrmengen die Ausfuhrerlöse zu erhöhen.

Besonders problematisch für die längerfristigen wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven wirkt sich eine Handelsbilanzanpassung an den verschuldungsbedingten Devisenbedarf aus, die stärker durch Importrestriktionen als durch Exportsteigerungen zustande kommt. Dies war in Brasilien der Fall.¹⁷ Durch rigorose Einfuhrbeschränkungen gelang es, die Aufwendungen für Importe von 23 Milliarden US-\$ 1980 auf 13,2 Milliarden US-\$ im Jahre 1985 zu reduzieren; Tabelle 3 zeigt, daß die Importquote von knapp 11% zu Beginn der 80er Jahre auf 4% im Jahre 1988 gesunken ist. Insgesamt hat sich die Weltmarktverflechtung der brasilianischen Volkswirtschaft (gemessen an der Außenhandelsquote) deutlich verringert.¹⁸

Zumindest im Kapitalgüterbereich konnten die Einfuhrbeschränkungen über einen längeren Zeitraum hinweg nicht aufrechterhalten werden, ohne eine nachhaltige Verschlechterung des volkswirtschaftlichen Produktionsapparates zu riskieren, bis hin zu einem erzwungenen Kapazitätsabbau mangels Ersatzinvestitionen. Zudem unterblieb aufgrund der Importrestriktionen der Technologietransfer, was mit dazu beitrug, die zukünftige internationale Wettbewerbsposition Brasiliens zu schwächen, mit der absehbaren Konsequenz sinkender Exportfähigkeit und steigender Importabhängigkeit. Die dirigistische Anpassung des Außenhandels an die verschuldungsbedingten Zahlungsbilanzzwänge war also nur kurzfristig, als lediglich symptomorientierter Lösungsversuch zu rechtfertigen. Die 1990 begonnene graduelle Liberalisierung der Einfuhren hat zwar zu deutlich höheren Importaufwendungen geführt, jedoch konnte bislang weiterhin ein beachtlicher Aktivsaldo der Handelsbilanz erzielt werden. Die wichtigsten Posten auf der brasilianischen Einfuhrliste waren 1992 Kapitalgüter (30,4%), Erdöl und -derivate (20,4%) sowie chemische Produkte (17%).¹⁹ Für den Import von Nukleartechnologie und Kraftwerksausrüstungen wendete Brasilien beispielsweise 1992 (wie auch im Vorjahre) rund 3,1 Milliarden US-\$ auf.²⁰

17 Vgl. Sangmeister 1991b: 12f.

18 Die Außenhandelsquote (= Warenausfuhr plus Wareneinfuhr in Prozent des BIP) sank von 20,1% im Jahre 1980 auf 13,3% (1990); vgl. Tabelle 3.

19 Banco Central do Brasil 1993b: 119.

20 Banco Central do Brasil 1993a: 75.

Den entwicklungspolitisch brisanten Kern des Verschuldungsproblems stellt der Nettoressourcentransfer (NRT) dar, der sich ergibt, wenn die Zinszahlungen und Gewinnüberweisungen an das Ausland per Saldo höher sind als die Nettokreditaufnahme zuzüglich der ausländischen Direktinvestitionen und der öffentlichen Finanzierungszuschüsse aus dem Ausland. Ein solcher NRT bedeutet, daß knappe Ressourcen an die ausländischen Forderungsinhaber transferiert werden und damit der inländischen Verfügbarkeit entzogen sind, d.h., die Verwendungsansprüche an das Bruttoinlandsprodukt müssen reduziert werden, zu Lasten des Konsums und/oder der Investitionen. Entgegen den entwicklungsstrategischen Erfordernissen eines Zuflusses von Ressourcen erbrachte Brasilien im Verlauf der 80er Jahre einen NRT zugunsten der übrigen Welt in Höhe von durchschnittlich 7,5 Milliarden US-\$ pro Jahr.²¹

Inzwischen ist das Problem der Auslandsverschuldung für Brasilien zwar noch nicht endgültig gelöst worden, aber es hat merklich an Brisanz verloren. Als letztes der vier großen Schuldnerländer Lateinamerikas konnte Brasilien – nach Mexiko, Venezuela und Argentinien – im April 1994 mit einer Vielzahl kommerzieller Banken im Rahmen der *Brady*-Initiative eine Schuldenregelung treffen, die rund 49 Milliarden US-\$ umfaßt. Nach mehrjährigen Verhandlungen stimmten die Gläubigerbanken Brasiliens einer Schulden- und Schuldendienstreduzierung in Höhe von ca. 8 Milliarden US-\$ zu, die sich u.a. durch Umwandlung alter Schuldtitel in wertmäßig reduzierte neue ergibt. Zumindest für einen Teil der Auslandsverschuldung Brasiliens, die sich Ende 1992 auf 121 Milliarden US-\$ belief, ist damit im Verhältnis zu den kommerziellen Gläubigern eine neue Grundlage geschaffen worden. Mit seinen öffentlichen Gläubigern des *Pariser Clubs* hat Brasilien bislang vier Umschuldungsvereinbarungen getroffen, zuletzt im Herbst 1992; diese Vereinbarung hatte ein Umschuldungsvolumen von 11 Milliarden US-\$, angelegt auf 14 Jahre. Die Zahlungssituation Brasiliens hat sich zwischenzeitlich insgesamt erheblich verbessert, da dem Land wieder *fresh money* in nennenswertem Umfange vom Ausland zufließt, allerdings nicht als Direktinvestitionen, sondern in hohem Maße als Portfolio-Investitionen, die so relativ schnell wieder abgezogen werden können.²² Nachdem Brasilien über mehrere Jahre hinweg zu einem Nettokapitalexporteur geworden war, erreichte 1992 der Nettokapitalimport 24,7 Milliarden US-\$ und die Währungsreserven der Zentralbank erhöhten sich kräftig (vgl. Tabelle 3).

21 Sangmeister 1991b: 14.

22 Vgl. hierzu im lateinamerikanischen Kontext Kuczynski 1993.

3. Selektive Weltmarktintegration und regionale Kooperation

Nach der *década perdida*, dem verlorenen Jahrzehnt der 80er Jahre, orientiert sich die brasilianische Außenwirtschaftspolitik an dem neuen Paradigma der selektiven Weltmarktintegration, das sich (fast) überall in Lateinamerika durchgesetzt hat.²³ Von einer verstärkten Beteiligung am internationalen Handel mit Waren und Dienstleistungen werden zusätzliche Wachstumschancen erwartet. Dies setzt allerdings Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt voraus, d.h. Kostenführerschaft, Produktdifferenzierung sowie Konzentration auf Produktionsschwerpunkte mit komparativen Kostenvorteilen. Die brasilianischen Unternehmen können daher eine erfolgreiche Eingliederung in den Weltmarkt nur selektiv ansteuern, und zwar in denjenigen Bereichen, in denen es ihnen gelingt, auf der Basis des gegebenen Komplexes von natürlichen Ressourcen, Humankapital sowie Sach- und Finanzkapital eine international konkurrenzfähige Fertigungs- und Vermarktungskompetenz zu entwickeln und zu behaupten.

Im Zuge der konzeptionellen Neuordnung der brasilianischen Wirtschaftspolitik erhält auch der Gedanke regionaler Integration und wirtschaftlicher Kooperation eine neue Interpretation. Die Bemühungen der brasilianischen Außenwirtschaftspolitik um eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit in Lateinamerika sind – anders als früher – nicht mehr als »Integration gegen den Weltmarkt« konzipiert, sondern als pragmatische Zwischenschritte auf dem Wege zu dem weitergehenden Ziel der Weltmarktintegration. Erweiterte Regionalmärkte, auch wenn sie gegenüber dem Weltmarkt nicht völlig abgeschottet sind, erleichtern durch vergrößerte Nachfragepotentiale den Übergang zu kostensenkender Massenproduktion; zudem können Regionalmärkte den nationalen Industrien als Erprobungsfelder für die international üblichen Produktions- und Kommerzialisierungstechniken dienen, ohne deren Beherrschung es kaum möglich ist, sich in den anspruchsvollen Märkten der Industrieländer zu behaupten.

Brasiliens defensiver außenwirtschaftlicher Regionalismus der zurückliegenden Dekaden, der hauptsächlich dazu diente, die Strategie der importsubstituierenden Industrialisierung auf größere, geschützte Märkte ausweiten zu können, hat sein Ziel weitgehend verfehlt, durch Umlenkung von Handelsströmen den intraregionalen Warenaustausch zu fördern und somit die nationale Industrieproduktion auszuweiten. Unter der Wirtschaftskrise, die den lateinamerikanischen Subkontinent während der 80er Jahre erschütterte, hat der intraregionale Handel relativ gesehen stärker gelitten als der Gesamtexport der Region.

Brasilien ist Mitglied der *Asociación Latinoamericana de Integración* (ALADI), der lateinamerikanischen Freihandelszone mit bi- und multilateralen Importpräferenzen, der alle südamerikanischen Staaten (außer Guyana und Surinam) sowie Mexiko

23 Siehe Sangmeister 1993a.

angehören. 1992 entfielen ca. 20% der brasilianischen Exporte und 16% der Importe auf die ALADI-Mitgliedstaaten.²⁴ Besonders dynamisch hat sich der Außenhandel innerhalb des MERCOSUL entwickelt, des im Frühjahr 1991 in Asunción vereinbarten gemeinsamen Marktes zwischen Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay. Der Vertrag sieht die Schaffung eines *Mercado Comun do Sul* der vier Mitgliedsländer bis Ende 1995 vor. Mit diesem Vertrag von Asunción wurde der subregionale Integrationsprozeß fortgesetzt und erweitert, den Argentinien und Brasilien schon seit Mitte der 80er Jahre in Gang gesetzt hatten.²⁵ Innerhalb Lateinamerikas stellt MERCOSUL gegenwärtig das mit Abstand wirtschaftlich potenteste Süd-Süd-Integrationsprojekt dar. Durch Bündelung und Kanalisierung der finanziellen Mittel und des *Know-how*, die vor allem in Argentinien und Brasilien vorhanden sind, könnte die »kritische Masse« erreicht werden, die für eine eigenständige ökonomische und technologische Entwicklung in der Region erforderlich ist.

MERCOSUL stellt eine Allianz höchst unterschiedlicher Partner dar, ein Bündnis zwischen wirtschaftlichen Riesen und Zwergen, mit ausgeprägten Unterschieden, aber auch Komplementaritäten. Insbesondere zwischen Brasilien und Argentinien existiert ein bedeutendes Potential für komplementären Handel (Kapitalgüter und langlebige Konsumgüter aus Brasilien, Agrarprodukte und Verbrauchsgüter, vor allem Nahrungsmittel, aus Argentinien), das im Zuge der wirtschaftlichen Annäherung der beiden traditionell rivalisierenden Länder zunehmend genutzt worden ist. 1992 wickelte Brasilien 8,5% seiner Ausfuhren mit dem argentinischen Nachbarn ab (mit Paraguay 1,5%, mit Uruguay 1,4%) und 8,2% seiner Importe (mit Paraguay 0,9%, mit Uruguay 1,7%).²⁶

Insoweit der MERCOSUL auf die Schaffung einer Freihandelszone im Cono Sul abzielt, lassen sich die Aussichten für die Erreichung dieses Zieles derzeit insgesamt mit vorsichtigem Optimismus bewerten. Weit schwieriger als die Realisierung des Freihandels zwischen den MERCOSUL-Ländern dürfte die ebenfalls vereinbarte Harmonisierung der Geld-, Finanz- und Wechselkurspolitik zu erreichen sein, ohne die ein gemeinsamer Markt unvollendet bleiben muß. Als besonders konfliktträchtig hat sich der Handel mit landwirtschaftlichen Produkten zwischen den Mitgliedsstaaten des MERCOSUL erwiesen, der durch starke intraregionale Konkurrenz geprägt ist. Dadurch entsteht erheblicher politischer Druck, die nationalen Produzenten durch Einführung nichttarifärer Hemmnisse zu schützen. Angesichts der großen wirtschaftlichen Differenzen haben sich die Staatspräsidenten der vier Mitgliedsländer auf einem Gipfeltreffen im Januar 1994 darauf geeinigt, die ursprünglich für 1995 vorgesehene Einführung eines einheitlichen Außenzolls zu verschieben.

24 Banco Central do Brasil 1993a: 78.

25 Vgl. hierzu Sangmeister 1993b: 207f.

26 Banco Central do Brasil 1993b: 122.

Bereits jetzt hat die wirtschaftliche Kooperation im Cono Sul den vier beteiligten Ländern deutliche Vorteile erbracht; die Zollbarrieren sind seit 1990 um über 80% gesenkt worden und der Gesamtwert des MERCOSUL-Intrahandels ist in diesem Zeitraum von drei auf neun Milliarden US-\$ gestiegen. 1992 konnte Brasilien Waren im Wert von 3,1 Milliarden US-\$ nach Argentinien ausführen, das damit – nach den USA – wichtigstes Abnehmerland brasilianischer Produkte wurde; auch für die Importe aus Argentinien registrierte die brasilianische Zentralbank 1992 mit 1,7 Milliarden US-\$ (8,2% der Gesamteinfuhr) einen Rekordwert.²⁷ Trotz dieser Erfolge kann sich freilich erst in den kommenden Jahren erweisen, ob MERCOSUL letztendlich mehr sein wird als ein weiterer Mythos in der langen Geschichte lateinamerikanischer Freihandels- und Integrationsprojekte, die weitgehend ergebnislos geblieben sind.

Bibliographie

- Banco Central do Brasil (1993a): *Relatório do Banco Central do Brasil 1992*, Brasília.
- Banco Central do Brasil (1993b): *Brasil: Programa econômico*, 38, Brasília.
- Bundesstelle für Außenhandelsinformation (1992): *Geschäftspartner Brasilien*, Köln/Berlin.
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (1993): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1993*, Santiago de Chile.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (1986): *Séries estatísticas retrospectivas*, vol. 2: O Brasil, suas riquezas naturais, suas indústrias, tomo 1, Rio de Janeiro.
- IBGE (1990): *Estatísticas históricas do Brasil: Séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988*, Rio de Janeiro.
- Inter-American Development Bank: *Economic and Social Progress in Latin America 1993 Report*, Washington, D. C. 1993.
- Kuczynski, Pedro-Pablo (1993): »International capital flows to Latin America: What is the promise?«, in: Summers, Lawrence H./Shad, Shekar (Hrsg.), *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*, Washington, D.C., 323-336.
- Sangmeister, Hartmut (1988): »Zwischen Exportabhängigkeit und Binnenmarkterschließung: Brasilien in der Schuldenfalle«, in: *Vierteljahresberichte – Problems of International Cooperation*, 111, 47-58.
- Sangmeister, Hartmut (1989): »Wirtschaftliche und politische Dimensionen der brasilianischen Verschuldungskrise: Gewinner, Verlierer und Opfer«, in: *Ibero-Amerikanisches Archiv*, NF 15, 288-318.
- Sangmeister, Hartmut (1991a): »Auslandsverschuldung als strukturelles Entwicklungshemmnis – Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im Vergleich«, in: Nohlen, Dieter et al. (Hrsg.), *Demokratie und Außenpolitik in Lateinamerika*, Opladen, 177-210.
- Sangmeister, Hartmut (1991b): »Binnen- und außenwirtschaftliche Konsequenzen der brasilianischen Verschuldungskrise« (= *Diskussionschriften*, 39), Institut für international vergleichende Wirtschafts- und Sozialstatistik der Universität Heidelberg, Heidelberg.
- Sangmeister, Hartmut (1992): »Brasilien«, in: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt*, Band 2: Südamerika, Bonn, 219-276.

27 Banco Central do Brasil 1993a: 77.

-
- Sangmeister, Hartmut (1993a): »Wirtschaftsreformen in Lateinamerika«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B12-13, 29-39.
- Sangmeister, Hartmut (1993b) »Regionale Integration und Kooperation in den beiden Amerikas: Auf dem Weg zu einer gesamtamerikanischen Freihandelszone?«, in: Betz, Joachim/Brüne, Stefan (Hrsg.), *Jahrbuch Dritte Welt 1994*, München, 200-220.
- World Bank (1992): *World Debt Tables 1992-1993*, vol. 2, Washington, D. C.
- World Bank (1993): *World Development Report 1993*, New York 1993.
- Zockun, Maria Helena (1989): *Die Bedeutung der brasilianischen Auslandskapital-Unternehmen für die nationale Entwicklung*, FIESP/CIESP, São Paulo.