

### Brasilien: neue Ziele, orthodoxe Politik; wie tragfähig ist Lulas Wirtschaftspolitik?

Fritz, Barbara

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fritz, B. (2003). *Brasilien: neue Ziele, orthodoxe Politik; wie tragfähig ist Lulas Wirtschaftspolitik?* (Brennpunkt Lateinamerika, 13). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-444572>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



# BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

---

Nummer 13

15. Juli 2003

ISSN 1437-6148

---

## Brasilien: Neue Ziele, orthodoxe Politik – Wie tragfähig ist Lulas Wirtschaftspolitik?

Barbara Fritz

*Finanzmärkte und IWF sind zufrieden, Parteibasis und Gewerkschaften murren: Zwischen Umverteilung und Stabilität hat sich Brasiliens Präsident Lula im ersten Halbjahr seiner Regierung eindeutig für eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik entschieden. Priorität haben Inflationsbekämpfung und die Aufrechterhaltung der internationalen Zahlungsfähigkeit. Gleichzeitig setzt die Regierung ihre politischen Prioritäten auf die Reform des Renten- und des Steuersystems. Dank dieser Politik ist der finanzielle Kollaps, der noch Ende des letzten Jahres drohte, fürs erste abgewendet. Doch gewählt wurde Lula für die Versprechen sozialer Gerechtigkeit und eine Stärkung des Binnenmarkts. Entscheidend wird damit, ob die Rechnung aufgeht, dass angesichts einer hohen Auslands- und einer explodierenden staatlichen Inlandsverschuldung nur eine solche Austeritätspolitik längerfristig Freiräume schaffen kann für ein nachhaltiges Wachstum und eine aktive Sozialpolitik und wie viel Geduld die brasilianische Bevölkerung mit der Regierung Lula haben wird.*

### **Die neue alte Wirtschaftspolitik: maximales Sparen, maximales Exportieren**

Man konnte gespannt sein, wie die Wirtschaftspolitik des neuen Präsidenten Lula (mit bürgerlichem Namen: Luiz Inácio Lula da Silva) ausfallen würde. Der ehemalige Gewerkschaftsführer wurde im Oktober letzten Jahres zum Präsidenten gewählt, weil er wie kein anderer Politiker in Brasilien glaubhaft verkörpert, dass ihm die Herstellung sozialer Gerechtigkeit das höchste politische Anliegen ist. Lula, der aus ärmsten Verhältnissen stammt, hat einen langen Weg hinter sich. Aber auch die Arbeiterpartei PT, die er in den 80er Jahren begründete, und die die einzige Massenpartei Brasiliens darstellt, hat sich in den vergangenen zehn Jahren in einer ganzen Reihe von Kommunen und Bundesstaaten einen soliden

Ruf als gute Verwalterin öffentlicher Gelder gemacht – und das will in Brasilien etwas heißen.

Was die großen Linien der Wirtschaftspolitik angeht, stand der PT jedoch traditionell für eine Abkehr vom ökonomischen Liberalismus, wie er in Brasilien in den 90er Jahren praktiziert worden ist. Reaktivierung des Binnenmarkts, Stärkung von kleinbäuerlicher Familienwirtschaft und von Klein- und Mittelbetrieben, eine aktive Rolle für öffentliche Unternehmen und Banken, Kontrolle des internationalen Kapitals – diese und andere Punkte standen auch im Wahlprogramm der Arbeiterpartei.

Schon lange nicht mehr im Parteiprogramm stand, dass der PT die Auslandsschulden nicht bedienen wollte – aber genau das fürchteten die in- und ausländischen Gläubiger im Wahljahr 2002, als der Wert der brasilianischen Währung in dem Maße fiel, in dem Lulas Wahlchancen

stiegen. Noch Ende letzten Jahres stand Brasilien kurz vor der Zahlungsunfähigkeit. Lula, der am ersten Januar dieses Jahres sein Amt antrat, übernahm das Land in einem wahrhaft dramatischen Moment.

Ein halbes Jahr nach Regierungsantritt hat sich diese Aufregung mehr als beruhigt. Es ist eher still geworden um Brasilien in der Wirtschaftspresse, ein klares Zeichen für Entspannung an der Front der internationalen Finanzmärkte.

Denn entgegen den Spekulationen hat Lula den makroökonomischen Kurs seines Vorgängers im Amt, Fernando Henrique Cardoso, beibehalten. Allem voran führt die neue Regierung die eiserne Sparpolitik im öffentlichen Haushalt fort: Der Primärüberschuss des öffentlichen Haushalts hat im ersten Quartal 4,6% des BIP betragen. Damit hat Lula sogar die Anstrengungen seiner Vorgängerregierung übertroffen, die im Jahr 2002 einen Primärüberschuss (bei dem der öffentliche Schuldendienst ausgeklammert bleibt) von immerhin schon 4,0% erwirtschaftet hatte.

Auch die Geldpolitik ist bisher überaus hart: Die Zentralbank schraubte die Leitzinsen noch einmal deutlich nach oben, auf bis zu 26,5% im Jahr, um den Inflationsschub zu bremsen, der durch die Abwertung des brasilianischen Real um über 50% im Jahr 2002 entstanden war. Die Inflation, die auf ihrem Höhepunkt im November 2002 eine monatliche Preisentwertung von 3,02% und dann im Januar 2003 noch einmal von 2,25% erreichte (IPCA – *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo*), ist inzwischen wieder zurückgegangen; nach den neuesten Messungen des Nationalen Statistikamts IBGE sind die Preise im Juni 2003 gar um 0,15% geschrumpft.

Die Handelsbilanz, die dank der Abwertung des Real letztes Jahr einen Rekordüberschuss von US\$ 13,14 Mrd. erzielte, wird dieses Jahr wohl einen ähnlich hohen Überschuss ausweisen, belief sich doch der Saldo der Handelsbilanz von Januar bis Mai 2003 nach vorläufigen Angaben der brasilianischen Zentralbank schon auf US\$ 7,98 Mrd.

Gleichzeitig hat die Regierung mit viel Schwung zwei für die Finanzstabilität als entscheidend erachtete Reformprojekte in Angriff genommen, die Steuerreform und vor allem die des Rentensystems.

Da nimmt die positive Reaktion der internationalen Finanzwelt nicht wunder. Der Risikozuschlag auf Kredite an das Land, sichtbarer Ausdruck des Vertrauenszustands der Finanzakteure, ist seit Lulas Wahl im letzten Oktober spektakulär gefallen, von 2450 Punkten im September

letzten Jahres auf unter 800 Punkte im Mai diesen Jahres (Angaben der Wirtschaftsagentur Bloomberg, <http://www.bloomberg.com>). Der Real, der im Oktober 2001 sein Rekordtief von 4:1 zum US-Dollar erreichte, ist seitdem beständig gestiegen und liegt derzeit bei 2,85 (Stand: 15.7.03).

Insofern muss die Politik der neuen brasilianischen Regierung tatsächlich als enormer Anfangserfolg gewertet werden. Denn Lula übernahm das Land in einem wahrlich gefährlichen Moment, was die wirtschaftliche Lage anging. Das Misstrauen der internationalen Gläubiger gegenüber Brasilien war noch Ende 2002 so hoch, dass eine Umschuldung oder gar ein Moratorium seitens Brasiliens, die einseitige Deklaration der Nicht-Zahlungsfähigkeit, keineswegs als unwahrscheinlich erschien. So titelte beispielsweise die *Financial Times Deutschland* am 31.10.2002: „Experten fürchten weiter Zahlungsunfähigkeit Brasiliens“ ([www.ftd.de](http://www.ftd.de)).

Die schlimmsten Befürchtungen, dass ein linker Politiker nicht in der Lage sei, eine solch delikate wirtschaftspolitische Lage zu managen, weil ihm und seiner Equipe die entsprechende Erfahrung fehle, vor allem aber, weil er gezwungenermaßen in populistischen Politikmustern gefangen sei, haben sich zumindest bisher als haltlos erwiesen.

So nimmt es nicht wunder, dass der Internationale Währungsfonds zu den größten Fans der brasilianischen Wirtschaftspolitik zählt. Gleich zu Beginn der Amtszeit Lulas äußerte sich IWF-Direktor Horst Köhler äußerst positiv, gemessen an der verhaltenen Sprache der Banker: „Es gibt allen Grund davon auszugehen, dass in Brasilien die Basis für ein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum und sozialen Fortschritt gelegt ist“ (IMF 2003). Entsprechend hat der Fonds am 17. März dieses Jahres die Auszahlung der zweiten (US\$ 4,1 Mrd.) und am 13. Juni 2003 der dritten Tranche (US\$ 9,3 Mrd.) seines Beistandskredits von insgesamt US\$ 32,4 Mrd. genehmigt; damit sind jetzt nahezu US\$ 20 Mrd. dieses Kredits ausbezahlt. Dieser war vom IWF im September 2002 auf dem Höhepunkt der brasilianischen Währungskrise gewährt, die Auszahlung aber zu entscheidenden Teilen für das Jahr 2003 in Aussicht gestellt worden – falls die neu gewählte Regierung die vom IWF aufgestellten Bedingungen erfüllen würde. Und Brasilien hat sie mehr als erfüllt, vor allem was das Ziel für die öffentlichen Haushalte angeht. Im Schlepptau des IWF verteilen auch die Weltbank und die Interamerikanische Entwicklungsbank hohe Kredite an den Hoffnungsträger Lula.

**Tabelle 1: Konjunktorentwicklung Brasilien**

	2001	2002	1. Quartal 2003
BIP-Wachstum (p.a., in %)	1,4	1,5	-0,1**
BIP-Wachstum pro Kopf (p.a., in %)	0,1	0,2	-
Inflation (IPCA, letzte 12 Monate)	7,7	12,5	17,5
Leitzinssatz (Selic)	12,3	22,0	26,5
Öffentlicher Haushalt – Primärergebnis* (% des BIP)	3,7	4,0	4,6
Handelsbilanz (Mrd. US\$)	2,65	13,14	7,98
Leistungsbilanz (% des BIP)	-4,6	-1,7	-0,7
Auslandsverschuldung (Mrd. US\$)	209,9	210,7	-
Wechselkurs (R\$ zu US\$)	2,30	3,53	3,35
Staatsverschuldung (intern und extern, netto, % des BIP)	52,57	56,53	55,10

\* Primärergebnis: operationales (d.h. inflationsbereinigtes) Ergebnis der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben abzüglich des öffentlichen Schuldendienstes auf einheimische und internationale Verbindlichkeiten.

\*\* Gegenüber dem Vorquartal.

Quellen: Banco Central do Brasil, IBGE, Indicadores DIESEP.

### **Rezession und Arbeitslosigkeit: Frustrierende Ergebnisse, erboste Kritiker**

Die Schattenseiten dieser Art von Politik sind jedoch mehr als bekannt: ökonomische Stagnation, sinkende Beschäftigung und damit eher eine weitere Verschlechterung der Einkommensverteilung.

Das Wirtschaftswachstum wird wohl auch dieses Jahr nach Schätzungen maximal 2% erreichen (Business Monitor International 2003); im Vergleich zum Vorquartal (Okt.-Dez. 2002) ist die Ökonomie gar um 0,1% geschrumpft. Da die Wirtschaft in den beiden vorangehenden Jahren noch weniger wuchs (s. Tabelle 1), wird Brasilien also ein drittes Jahr der Wirtschaftskrise erleben, mit einem praktisch stagnierenden Pro-Kopf-Einkommen über den gesamten Zeitraum.

Entsprechend fallen die Ergebnisse des (formalen) Arbeitsmarkts aus: Nach offiziellen Messungen des IBGE ist die Arbeitslosigkeit, die vor fünf Jahren (1998) noch bei 7,6% lag und bis Dezember 2002 auf 11,7% angestiegen war, bis April diesen Jahres noch einmal gewachsen, auf

12,1%. Diese Daten geben jedoch nur unzureichend die Situation des Arbeitsmarkts in Brasilien wieder, ist doch der Anteil der informell Beschäftigten – von der Hausangestellten ohne Vertrag über die beständig steigende Zahl der Scheinselbständigen bis zur *High-tech*-Firma im Hinterhof, die sich Steuern und Abgaben spart – in den 90er Jahren von unter 40% auf deutlich über 50% der Beschäftigten angeschwollen.

Rezession, Lohnverfall und öffentliche Sparpolitik, wie sie seit Ende der 90er in Brasilien praktiziert werden, machen so die Verbesserung der Sozialindikatoren wieder zunichte, die nicht zuletzt dank der sichtbaren Einkommensgewinne für die Ärmern im Kontext der erfolgreichen Inflationsbekämpfung unter Präsident Cardoso seit Mitte der 90er Jahre erzielt werden konnte. Dies ist für das Land, das nach wie vor eine der weltweit am stärksten polarisierten Einkommensverteilungen aufweist, dramatisch. Nach wie vor verdient das reichste Prozent der Brasilianer genauso viel wie die ärmsten 50%; diese Hälfte der Bevölkerung verdient weniger als zwei Mindestlöhne (umgerechnet etwa US\$ 160) und hat keinen Zugang zu Leistungen des Sozialstaats, wie die jüngste Haushaltsbefragung des IBGE wieder einmal zu Tage gebracht hat.

Natürlich sind sechs Monate ein viel zu kurzer Zeitraum, um von konsolidierten wirtschaftlichen Effekten sprechen zu können. Dass sich bisher aber die Tendenzen verstärken, die die Vorgänger-Regierung kennzeichneten, lag sicherlich nicht in der Absicht der Wähler. Diese hatten Lula gewählt, weil er glaubhaft wie kein anderer Politiker Brasiliens die Bekämpfung der ökonomischen und sozialen Ungerechtigkeiten zu seinem zentralen Anliegen machte. Aus diesem Grund stimmte die Mehrheit der Brasilianer bei den Präsidentschaftswahlen für den Linksdemokraten Lula, und eben nicht für den Kandidaten Cardoso, den Sozialdemokraten José Serra.

Inzwischen ist in Brasilien eine hitzige Debatte entbrannt, die auch innerhalb des PT tobt. Vertreter der linken Gruppen innerhalb der Arbeiterpartei beispielsweise werfen Lula und mit ihm dem moderaten Mehrheitsflügel des PT vor, die ureigenen Positionen verraten und widerstandslos das neoliberale Modell übernommen zu haben. Einigen Parteimitgliedern, die auch politische Ämter im Bundesparlament beziehungsweise Senat haben, droht inzwischen aufgrund der massiven und öffentlich geäußerten Kritik ein Parteiausschlussverfahren. Auch Teile der unter dem PT-nahen Gewerkschaftsdachverband CUT (*Central Única dos Trabalhadores*) organisierten Arbeitnehmergewerkschaften machen gegen die

Regierung wegen der harten Geld- und Fiskalpolitik sowie aktuell auch wegen der Rentenreform (s. unten) mobil, ebenso die große Landlosenbewegung MST (*Movimento Sem Terra*), der die versprochene Landreform unter der neuen Regierung viel zu langsam vorangeht.

Konkret hat sich die Kritik an der makroökonomischen Orientierung an zwei Punkten entzündet: der harten Geldpolitik sowie dem Projekt, der Zentralbank institutionelle Unabhängigkeit zu verleihen. Jüngst kamen noch die Proteste der öffentlichen Beschäftigten an den Plänen zur Reform des Rentensystems hinzu.

### *Kritik an der harten Geldpolitik*

Die Hochzinspolitik der Zentralbank wird vielfach als weit überzogen eingeschätzt. Die Regierung solle ihre Prioritäten, wie versprochen, auf die Steigerung des Wirtschaftswachstums und die Förderung des Binnenmarkts verlegen anstatt auf die Inflationsbekämpfung. So aber wird die Geldwertstabilität tatsächlich vollständig auf Kosten des Wachstums erzeugt; der Binnenmarkt – und mit ihm die Importnachfrage – werden abgewürgt, nicht nur zugunsten der Inflationssenkung, sondern auch der internationalen Zahlungsfähigkeit des hoch verschuldeten Landes, attrahieren doch die hohen Zinsen wieder neues internationales Kapital.

Tatsächlich ist die derzeitige Konjunkturentwicklung etwas unklar, vor allem was die Interpretation der Entwicklung der Inflationsrate angeht. Während die brasilianische Zentralbank mit ihrem unter Lula neu berufenen Präsidenten Henrique Meirelles, einem ehemaligen Topmanager der *Bank Boston*, darauf besteht, dass die Inflation noch keineswegs unter Kontrolle sei, argumentieren die Kritiker dagegen, dass die Preisentwicklung derzeit kein gravierendes Problem für die Ökonomie darstelle, da der entscheidende Inflationsimpuls, der dramatische Verfall der brasilianischen Währung im letzten Jahr, dank der deutlichen Aufwertung der letzten Monate verschwunden ist.

Und die Kritik kommt nicht nur von linken Kritikern inner- und außerhalb der Regierung. Selbst der Vize-Präsident Lulas, José de Alencar vom eher als traditionell einzuschätzenden PL (*Partido Liberal*), der als Vertreter zumindest eines Teils der nationalen Unternehmerschaft gelten kann, schloss sich kürzlich den Kritikern der Wirtschaftspolitik an und forderte eine deutliche Zinssenkung zur Ankurbelung der Binnennachfrage.

Die Zentralbank, vielleicht auch aufgrund dieses politischen Drucks, hat in ihrer letzten Sit-

zung am 18. Juni dieses Jahres denn auch den Leitzinssatz ein wenig gesenkt, von 26,5 auf 26% jährlich; das Niveau bleibt damit aber immer noch extrem hoch.

Mit einem der weltweit höchsten Realzinssätze, der nach einem Ranking des Consultingunternehmens *Global Invest* nur von der Türkei und von Polen übertroffen wird (Estado de São Paulo 22.1.03), bekämpft die brasilianische Zentralbank jedoch nicht nur die nach wie vor herrschende Inflationsgefahr. Mindestens ebenso bedeutend ist, dass dank dieser betonharten Politik wieder Kapital ins Land fließt. Und das ist angesichts des hohen laufenden Schuldendienstes – allein im laufenden Jahr 2003 hat Brasilien über US\$ 50 Mrd. Schuldendienst auf seine ausländischen Verbindlichkeiten zu leisten – absolut überlebensnotwendig. Denn zwar erwirtschaftet Brasilien dank der Anpassungspolitik per Mega-Abwertung und dem Abwürgen des Binnenmarktes zur Zeit hohe Exporteinnahmen, doch diese allein reichen nicht aus, und die Direktinvestitionen, die während der zweiten Hälfte der 90er Jahre in hohen Mengen zugeflossen sind, sind inzwischen mager geworden.

So holt sich das Land das Kapital, das angesichts der weltweiten Risikoscheu den sogenannten *emerging markets* gegenüber derzeit zu bekommen ist, also tendenziell kurzfristiges Kapital, angelockt von den extrem hohen Zinsen. Während im letzten Jahr ein massiver Abfluss von solchem Portfolio-Kapital zu verzeichnen war, konnte die Zentralbank in den ersten fünf Monaten dieses Jahres einen Zuwachs von US\$ 2,1 Mrd. verzeichnen und damit ihre Devisenreserven, die Notration für den Fall einer erneuten spekulativen Attacke gegen die einheimische Währung, etwas aufstocken.

Dass es sich dabei jedoch tendenziell um spekulatives Kapital handelt, und dass die Lösung des akuten Devisenmangels das Schuldenproblem Brasiliens und die Abhängigkeit von den internationalen Finanzmärkten weiter vergrößert, muss die brasilianische Regierung bei dieser Politik in Kauf nehmen.

### *Unabhängigkeit der Zentralbank*

Der zweite Fokus der Kritik der ersten Monate hat sich auf das Projekt der Regierung gerichtet, die Unabhängigkeit der Zentralbank herzustellen. Noch vor Antritt der Regierung, im Dezember 2002, wurden Pläne bekannt, der Zentralbank eine sogenannte operationale Unabhängigkeit zu verleihen, angelehnt am Modell der *Bank of England*, wie es von Premier Tony Blair zu Beginn seiner Amtszeit eingeführt wurde.

Derzeit verfolgt die brasilianische Zentralbank eine sogenannte Politik der Inflationsziele, die seit einigen Jahren international als bestes geldpolitisches Instrument gilt. Das bedeutet, dass die Zentralbank in regelmäßigen Abständen öffentlich verkündet, welche Inflationsrate sie anstrebt, mit begrenzten Abweichungsmöglichkeiten nach oben und nach unten, auf die sich die Wirtschaftsakteure einstellen können. Die dadurch erhoffte Transparenz der Geldpolitik soll das Vertrauen der ökonomischen Akteure in die Wirtschaftspolitik stärken und damit insgesamt stabilisierend wirken.

Operationale Unabhängigkeit für die brasilianische Zentralbank soll in diesem Kontext bedeuten, dass die Zentralbank zwar nicht selbst die Inflationsziele festlegen kann, sondern dies der Exekutive überlassen bleibt, dass aber die Zentralbank frei ist in der Wahl der Mittel zur Durchsetzung dieses Inflationsziels.

Die Unabhängigkeit der Zentralbank, das heißt die Abschirmung der Geldpolitik von den Einflüssen der Politiker, ist schon lange Ziel orthodoxer Politik in der ganzen Welt. Damit soll sichergestellt werden, dass die Zentralbank in erster Linie der Geldwertstabilität verpflichtet ist und nicht für eine populistische, das heißt auf kurzfristiges Wachstum ausgerichtete Politik des leichten Geldes eingespannt werden kann.

Der bisherige Stand der Dinge in Brasilien ist, dass die Zentralbank des Landes in gewisser Weise der Exekutive untergeordnet ist. So kann der Präsident des Landes die Zentralbankleitung benennen und vor allem auch entlassen, wenn er mit deren Politik nicht einverstanden ist. Zwar brachte der IWF bei allen Verhandlungen seit den 80er Jahren die Forderung nach der Unabhängigkeitsstellung der Zentralbank ein, dies hinderte aber weder den Fonds, Brasilien immer wieder Kredite bereitzustellen, noch beeinträchtigte es die Stabilitätspolitik der Regierung Cardoso der 90er Jahre. Noch kurz vor der Wahl Cardosos zum Präsidenten des Landes 1994, ganz zu Beginn des Stabilisierungsplans *Plano Real*, gab es einen Versuch, das den Finanzsektor betreffende Kapitel der Verfassung dahingehend zu ändern, dass die nationale Geldbehörde den Status der Unabhängigkeit erhalten sollte; als dieser jedoch am politischen Widerstand der heißen Wahlkampfphase scheiterte, ließ Cardosos Equipe das Thema wieder fallen, um es in seinen zwei Amtsperioden nie wieder aufzugreifen. Denn angesichts der weitreichenden Harmonie zwischen Exekutive und Zentralbank gab es auch keinen akuten Anlass, eine solche Abschirmung der obersten Geldbehörde weiter einzufordern.

Dass eine explizit linke Regierung nun gerade dieses Projekt an den Beginn ihrer Reformagenda stellte, erzürnte die Kritiker Lulas ganz besonders. Dies bedeute eine gravierende Einschränkung der nationalen Souveränität, würde die Geldpolitik der Zentralbank damit doch in den Dienst der nationalen und internationalen Finanzmärkte gestellt, statt in den Dienst der Entwicklung und Förderung des Binnenmarkts. Die Rücknahme dieses Beschlusses ist eine der zentralen Forderungen in einem „Brief prominenter Brasilianer an den Präsidenten Lula“ (*Carta ao Presidente Lula por brasileiros notáveis*), unterschrieben von Menschen wie dem Musiker Chico Buarque, dem Befreiungstheologen Dom Paulo Arns, dem Soziologen und langen Wegbegleiter Lulas, Chico de Oliveira und dem Schriftsteller Fernando Verissimo.

Warum hielten die Wirtschaftspolitiker der PT-Regierung es für notwendig, diesen Schritt noch vor Amtsantritt einzuleiten? Es ist wohl so, dass eine politisch links orientierte Regierung, die grundsätzlich massiv im Verdacht steht, eine Politik des leichten Geldes im Interesse ihrer Klientel zu betreiben, sich unter verschärftem Druck fühlte, besonders orthodoxe Maßnahmen zu ergreifen und vor allem zu signalisieren, dass sie bereit sei, sich selbst dauerhaft die Hände zu binden, indem sie verbiefte Regeln schafft.

Angesichts der erbitterten Proteste hat die Regierung die entsprechenden Gesetzespläne erst einmal wieder auf Eis gelegt; sie hat aber offensichtlich durchaus vor, diese in einem politisch opportunen Moment wieder hervorzuholen.

### **Lulas Spagat: Austeritätspolitik ja, Rückzug des Staates nein**

Worin also unterscheidet sich denn eigentlich noch die Regierung Lula von ihrer zuvor so hart kritisierten Vorgängerregierung, so fragen Kritiker ebenso wie Befürworter im In- und Ausland. Was ist mit dem Wahlversprechen Lulas, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und eine gerechtere Verteilung des Einkommens in Brasilien zu erzeugen? Lula ist ja nun nicht dafür gewählt worden, die orthodoxe Politik seines Vorgängers fortzusetzen, sondern viele verbanden mit ihm die Hoffnung auf eine echte Abkehr vom sogenannten neoliberalen Modell.

Wahlertäuschung braucht sich Lula jedoch nicht vorwerfen zu lassen. Dass seine Politik zumindest zu Beginn seiner Amtszeit in etwa so aussehen würde, wie sie jetzt aussieht, hat er schon in seinem „Brief an das brasilianische Volk“ im Juni 2002 (Lula 2002), also drei Monate vor seiner Wahl klar gemacht. In dieser Erklärung

nung kündigte er einerseits einen ökonomischen Modellwechsel an, da sich das alte Modell erschöpft habe. Aber auch wenn dauerhaftes Wachstum und soziale Gerechtigkeit die zentralen Ziele blieben, „ist es notwendig zu verstehen, dass der Spielraum der Wirtschaftspolitik in der kurzen Frist klein sein wird“ (Lula 2002: 2). Daher werde zur Umsetzung des neuen Modells eine Transitionsphase notwendig sein. „Prämisse dieser Transition ist natürlich die Einhaltung der Verträge und Verpflichtungen des Landes“, so schreibt Lula wörtlich in diesem Brief gegen die Spekulationen, die PT könnte den in- und ausländischen Schuldendienst einstellen.

Eine erneute und erweiterte schriftliche Festlegung der Leitlinien der brasilianischen Wirtschaftspolitik findet sich in einem im April diesen Jahres veröffentlichten Dokument des Finanzministers Palocci (Ministério da Fazenda 2003) mit dem Titel „Wirtschaftspolitik und Strukturreformen“. Antônio Palocci Filho ist ehemaliger PT-Bürgermeister von Ribeirão Preto, einer der wichtigsten Städte des Bundesstaats São Paulo, wo er mit der Sanierung der städtischen Finanzen Berühmtheit erlangt hat. Der gelernte Arzt ist langjähriger Vertrauter Lulas und eine der Schlüsselfiguren der PT-Regierung, dem zusammen mit Kabinettschef José Dirceu die zentrale Definitionsmacht für die neue Wirtschaftspolitik zugeschrieben wird.

In seinem Papier geht Palocci ausführlich auf die Rolle der Fiskalpolitik in der Regierung Lula ein. Faktisch schlägt sich Lulas Finanzminister in diesem Dokument explizit auf die Seite der Orthodoxie: Er erklärt, ganz in der Tradition der monetaristischen Geldtheorie Friedmans, die schwerwiegenden fiskalischen Ungleichgewichte zum Hauptproblem der brasilianischen Ökonomie; diese seien hauptverantwortlich für die strukturellen Ungleichgewichte der brasilianischen Ökonomie, insbesondere die Inflation während der vergangenen Jahrzehnte und die hohe Verschuldung (Ministério da Fazenda 2003: 4).

Es ist nicht nur als semantischer Unterschied zu werten, der die Gemüter in universitären Zirkeln erregt, dass sich Lulas Finanzminister damit explizit gegen die Position linker Ökonomen nicht nur in Brasilien, sondern in ganz Lateinamerika absetzt. Diese hatten immer argumentiert, dass die Wirkungsweise genau umgekehrt sei, dass nämlich die hohe Verschuldung in der Krise der 80er Jahre erst die hohen Defizite und den Anstieg der Inflation nach sich gezogen habe. Diese Position ist folgenreich, zeichnet sie doch klare Grenzen dafür, in welchem Maße die

Regierung Lula tatsächlich eine Redefinition und Reaktivierung des Staates umsetzen kann.

Konsequenterweise formuliert Palocci weiter: „In diesem Sinn ist es die *oberste Pflicht* [Heraushebung im Original] der Wirtschaftspolitik der neuen Regierung, die schwerwiegenden fiskalischen Probleme zu lösen und eine endgültige Anpassung der öffentlichen Finanzen zu verfolgen“ (ebda, S. 7). Entsprechend verpflichtet sich die Regierung Lula in diesem Dokument, über die gesamte Amtszeit Lulas hinweg (2003-06) einen primären Überschuss von 4,25% zu erzielen (ebda, S. 8) – während die Regierung Cardoso sich in den Abkommen mit dem IWF noch mit einem vereinbarten Überschuss von 3,5% begnügte. Der erhöhte primäre Überschuss des gesamten Staats soll mehr Geld für den staatlichen Schuldendienst auf die Verbindlichkeiten im In- und Ausland frei machen, der aufgrund des Währungsverfalls im letzten Jahr noch einmal deutlich angestiegen ist, und einen allmählichen Schuldenabbau ermöglichen.

Doch dies kann nicht ohne gravierende Konsequenzen für die ambitionierte Sozialpolitik der Regierung Lula sowie insgesamt für das Projekt der Reaktivierung des Staates bleiben. Erstens wird also auch für die Sozialausgaben auf keinen Fall mehr, sondern sehr wahrscheinlich weniger Geld zur Verfügung stehen. Zweitens ist damit klargestellt, dass die Priorität der öffentlichen Reformen in erster Linie der Logik des Rotstifts folgen muss. Entsprechend formuliert Palocci: „Neben dem fiskalischen Ausgleich muss sich die Regierung mindestens zwei zentralen Bereichen widmen: Die erste ist die Erhöhung der Effizienz und der Koordination der öffentlichen Politiken zur Verbesserung unserer Einkommensverteilung. Die zweite ist die Umsetzung von Reformen, die die Effizienz des privaten sowie des öffentlichen Sektors und damit die Beteiligung Brasiliens am Weltmarkt erhöht“ (ebda, S. 10).

Damit wird, zumindest in dieser Transitionsphase (deren Länge der Finanzminister mit dem Vierjahresziel für den Primärüberschuss indirekt schon mit vier Jahren bezeichnet) der Sozialpolitik mit umverteilenden Wirkungen sowie der Stärkung des Staats ein doch sehr geringer Spielraum zugestanden, angesichts der ohnehin angespannten öffentlichen Finanzen und der hohen De-facto-Kürzungen im Sozialbereich, die während der Regierung Cardoso (1995-2002) umgesetzt wurden.

Was bleibt unter diesen Umständen vom „neuen Wirtschaftsmodell“, außer dass es – wie so oft schon – für die Zukunft versprochen wird,

ansonsten aber bis auf weiteres dem Spar- und Globalisierungszwang zum Opfer fällt?

#### *Fome Zero: Null Toleranz gegen Hunger*

Das „Nullhunger-Programm“, ein Projekt zur Beseitigung von Hungerproblemen bei der ärmsten Bevölkerung Brasiliens, bildete den Auftakt der Regierungszeit Lulas zu Anfang dieses Jahres. Das Programm fand national und international so hohen Anklang, dass mehrere multilaterale Geberorganisationen unmittelbar finanzielle Unterstützung in Aussicht gestellt haben, große internationale Unternehmen sich zur Bereitstellung von Sachspenden bereit erklärten, und Lula beim Weltwirtschaftsgipfel in Davos ein weltweites Null-Hunger-Programm vorschlug, finanziert durch die reichen Industrieländer.

Das Programm sieht die Verteilung von Chipkarten an arme Familien vor, die monatlich zum Kauf von Nahrungsmitteln in Höhe von 50 Real (entspricht zurzeit etwa € 17) berechnen. In der brasilianischen Tagespresse wurde in den ersten Monaten viel Kritik laut: die öffentliche Verwaltung sei völlig unvorbereitet für ein solches Programm, es würden zu wenige öffentliche Gelder bereitgestellt, die Spendenkampagne laufe nur schleppend an, anfängliche gravierende Probleme bei der Umsetzung in den ersten ländlichen Municipien im extrem armen nordöstlichen Bundesstaat Piauí wurden gemeldet.

Vieles kann man wohl als Anfangsschwierigkeiten auslegen, die mit der Zeit gelöst werden können. Und die Bekämpfung des Hungers, gerade in einem Land, das so großen Reichtum auch an Nahrungsmitteln aufweist, ist und bleibt ein ehrenwertes Programm. Es ist jedoch, und das sieht auch die PT-Regierung so, mit öffentlichen Mitteln in Höhe von gerade einmal 1,8 Mrd Real (derzeit umgerechnet 0,56 Mrd. Euro) ein sehr begrenztes Programm, verglichen mit den Ambitionen der neuen Regierung. Doch innerhalb des extrem engen fiskalischen Spielraums gerade zu Beginn der Regierung versucht man, mit dem Null-Hunger-Programm die hohe nationale und internationale Reputation Lulas gewinnbringend zu nutzen und möglichst hohe internationale und private finanzielle Unterstützung für ein symbolträchtiges Projekt zu gewinnen.

#### *Ende der Privatisierungen:*

Erst einmal hat die Regierung Lula offiziell das Ende der Privatisierungen der Staatsunternehmen erklärt (El País, 16.6.03). Zwar ist Lula schon im Wahlkampf von der Vorstellung abgerückt, privatisierte Unternehmen erneut zu verstaatlichen.

Damit also bleiben die während der 90er Jahre veräußerten oder auch teilveräußerten öffentlichen Unternehmen im Bereich der Telekommunikation, der Stromversorgung, der Grundlagenindustrie etc. privatisiert, ebenso wie die schon verkauften öffentlichen Banken der Bundesstaaten. Doch werden die großen Banken des Zentralstaats, die als nächste auf der Verkaufsliste der Vorgängerregierung standen, in staatlicher Hand bleiben, ebenso wie beispielsweise eine weitere Öffnung der Erdölgesellschaft *Petrobrás* für private Beteiligungen nicht vorgesehen ist. Gleichzeitig sollen die privatisierten Bereiche der Ökonomie, also der Bergbau- und Energiesektor, die Telekommunikation etc., stärker reguliert werden. Hier hat sich die „fiskalische Linie“ also nicht durchgesetzt, das heißt, der Staat wird unter der Regierung Lula nicht weiter versuchen, die öffentlichen Finanzen durch den Verkauf von Kronjuwelen zu sanieren, was bei der Vorgängerregierung Cardoso durchaus ein gewichtiges Argument für das großangelegte Privatisierungsprogramm war.

#### *Reform des staatlichen Rentensystems statt privater Kapitalvorsorge*

Das Reformprojekt, das die Regierung bisher mit größter Verve verfolgt, und das während der letzten Wochen und Monate die stärkste öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat, ist das des Rentensystems für die öffentlichen Angestellten. Die Motivation ist in erster Linie die der Sparpolitik: Lässt man den öffentlichen Schuldendienst außer Acht, so reißt das Defizit des Rentensystems der öffentlichen Beschäftigten das mit Abstand größte Loch in die öffentlichen Finanzen; dieses Jahr beispielsweise werden in diesem Etat voraussichtlich 23 Mrd. Real fehlen.

Bei aller Rotstift-Logik zielt die Reform aber gleichzeitig auf eine höhere soziale Gerechtigkeit. Denn für das Rentensystem der öffentlichen Angestellten gilt bisher, was für ganz Brasilien charakteristisch ist: einige wenige ehemalige Staatsbedienstete sind im Genuss sehr hoher Pensionsansprüche, während sich die große Masse der ehemaligen Staatsangestellten mit minimalen Renten, meist in der Höhe eines Mindestlohns, zufrieden geben müssen, ebenso wie die ehemals in der Privatwirtschaft Beschäftigten, deren Rentensystem zwar ebenfalls staatlich betrieben wird, aber getrennt von dem der Beamten.

Nun will man die Bessergestellten unter den staatlichen Pensionären zur Kasse bitten, indem ab einer Höhe von monatlich 1058 Real (umgerechnet zurzeit 332 Euro) Steuern in Höhe von 11% ihrer Bezüge erhoben werden sollen. Dies

soll auch für die schon Pensionierten gelten. Daneben will man mit verschiedenen Maßnahmen sichern, dass die Privilegien der öffentlichen Beschäftigten nicht mehr so viel höher ausfallen als die der im Privatsektor Beschäftigten. Beispielsweise soll das minimale Rentenalter hochgesetzt werden, für Männer von 53 auf 60 Jahre, und für Frauen von 48 auf 55 Jahre; die Rentenbezüge sollen auch nicht mehr 100%, sondern nur noch 70% des letzten Gehalts betragen (Folha online, 8.7.03; ausführliche Informationen der Regierung zu dieser Reform finden sich auch unter <http://www.brasil.gov.br/emquestao>).

Unmittelbar nach Verkündung der Rentenreformpläne zu Beginn des Jahres übten die Militärs so großen Druck auf Präsident Lula aus, dass dieser am nächsten Tag erklärte, die Gruppe der Militärs bleibe von den Reformen des öffentlichen Rentensystems ausgeschlossen. Am 8. Juli dieses Jahres riefen die Gewerkschaften der öffentlichen Beschäftigten zum landesweiten Streik auf; Ergebnis dieser Aktion wird unter Umständen sein, dass auch für die Beschäftigten des Justizsystems eventuell Ausnahmeregelungen für die Reform ausgehandelt werden.

Doch trotz dieser Ausnahmen und einer ganzen Reihe noch offener Details, die der Sozialversicherungsminister Berzoini mit allen Bundesstaaten, den Gewerkschaften und anderen Akteuren derzeit noch ausführlich diskutiert, zielt die Reform tatsächlich auch auf eine höhere soziale Gerechtigkeit.

#### *Steuerreform: Defizitbekämpfung, Exportförderung und soziale Gerechtigkeit?*

Die Steuerreform ist das zweite große Strukturprojekt, das sich die Regierung Lula gleich zu Beginn auf ihre Fahnen geschrieben hat. Nichtsdestotrotz sind die Konturen dieser Reform bisher noch recht unklar.

Was die Sparpolitik angeht, gibt es das feste Versprechen der Regierung, keine Steuern zu erhöhen, denn die Steuerquote ist nach Angaben des staatlichen Wirtschaftsforschungsinstituts IPEA unter der Regierung Cardoso schon extrem gesteigert worden, von 25,3% des BIP in 1993 auf 33,4% im Jahr 2001. Das heißt auch, dass die Sparpolitik ausschließlich bei der Kürzung von Ausgaben ansetzen muss.

Was die Regierung Lula anstrebt – und darin unterscheidet sie sich nicht von den Intentionen ihrer Vorgängerregierungen – ist eine Vereinfachung des Steuersystems sowie eine gerechtere Verteilung der Steuerzahlungen, die derzeit schwer auf relativ wenigen Steuerzahlern liegen,

sowie eine erhebliche steuerliche Entlastung der Exporte.

Neu an dem Reformprojekt ist, dass die formale Beschäftigung gestärkt sowie einige Steuern stärker progressiv gestaltet werden sollen. Diese Punkte sind jedoch bisher noch nicht genauer ausformuliert, und ihre Verhandlung im Parlament, wo die Regierung nicht über eine Mehrheit verfügt (s. Brennpunkt Lateinamerika 21-2002), ist bisher völlig offen.

#### *Reorientierung der Außenpolitik*

Bei der Außenpolitik setzt die Regierung Lula zumindest in ihren Ankündigungen sehr klare Prioritäten für den Mercosur, den Handelszweckverband mit den südlichen Nachbarn. Seit dem Wahlsieg Kirchners in Argentinien, der sich ebenfalls dem Mercosur-Projekt sehr zugeneigt zeigt, sind also die Wiederbelebungschancen des Mercosur erheblich gestiegen, nachdem zuerst die brasilianische Währungskrise 1999 und dann der Zusammenbruch des argentinischen *Currency Board* 2001 das Projekt in eine tiefe Krise gerissen hatten. Lula und Kirchner haben verkündet, ein Mercosur-Parlament begründen zu wollen; ebenso sollen die Möglichkeiten der Schaffung einer gemeinsamen Währung näher untersucht werden. Auch gibt es die Intention, in den Verhandlungen mit den USA über die gesamtamerikanische Freihandelszone ALCA geschlossen als Mercosur-Block aufzutreten, um die eigene Verhandlungsposition zu verbessern. Auch sollen parallel zu den ALCA-Verhandlungen die Konsultationen mit der EU über ein EU-Mercosur-Abkommen wieder verstärkt aufgenommen werden.

Ob die ökonomischen Grundlagen des Mercosur allerdings ausreichend tragfähig sind für diese Pläne, muss sich erst noch erweisen; nicht nur steht Brasilien nach wie vor schwerwiegenden binnenökonomischen Problemen, sondern ist vor allem die Erholung der argentinischen Wirtschaft nach wie vor ungewiss.

So liegen die großen Linien zwar auf einer orthodoxen Politik des Sparens und der Absicherung der Schuldendienstfähigkeit; innerhalb des damit vorgegebenen, sehr engen Rahmens jedoch versucht die Regierung Lula durchaus, ihre Ziele ansatzweise weiterzuverfolgen.

Ob es an diesem Politikmix liegt oder schlicht an der übergroßen Legitimität, die Lula von der Mehrheit der brasilianischen Bevölkerung zugesprochen wird – die Popularität des Präsidenten ist immer noch recht hoch. Nach sechs Monaten Amtszeit schätzen laut Umfrageergebnissen von *Datafolha* immer noch 42% der Befragten seine Regierung als gut bis sehr gut ein, 40% bewerten

sie als durchschnittlich, und nur 11% halten sie für schlecht oder sehr schlecht.

**Grenzen der Realpolitik  
in einem hoch verschuldeten Land**

Die Frage allerdings ist, wie lange die Regierung ihre Popularität aufrechterhalten kann, mit deren Hilfe sie sichere Mehrheiten in Kongress und Senat zur Durchsetzung ihrer Reformen zu sichern sucht. Eines der zentralen Wahlversprechen Lulas war die Schaffung von zehn Millionen neuen Arbeitsplätzen – davon ist die brasilianische Ökonomie angesichts weiter steigender Arbeitslosenzahlen derzeit Lichtjahre entfernt. Ob ihre Strategie aufgehen wird, mittels extrem orthodoxer Politik nicht nur ihre alten Gegner auf ihre Seite zu ziehen, sondern tatsächlich die Verschuldung abzubauen und damit Freiraum zu schaffen für eine aktivere Politik des Staates, die Reaktivierung des Binnenmarkts und damit schlussendlich die Schaffung neuer Arbeitsplätze, ist mehr als ungewiss.

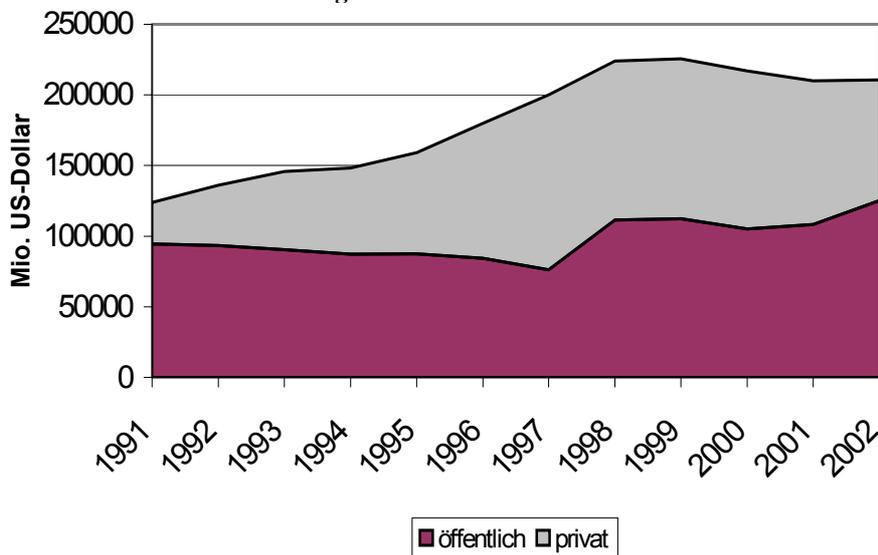
Daran schließt sich die Frage nach den wirtschaftspolitischen Alternativen an. Die Kritiker werfen der Regierung vor, sich dem allzu oft wiederholten Argument gebeugt zu haben, dass es zur Globalisierung und Marktorientierung, dem

dem „neoliberalen Modell“, keine Alternative gebe. Wenn schon von vielen kein radikaler Politikwechsel eingefordert wird, dann doch zumindest eine aggressive Senkung des Zinsniveaus und eine Lockerung der öffentlichen Sparpolitik.

Lula sieht sich mit den enormen Erwartungen einer globalisierungskritischen Öffentlichkeit im In- und Ausland konfrontiert, die von ihm erwartet, dass er historische Meilensteine setzt, was die Formulierung wirtschaftspolitischer Alternativen angeht.

Doch macht es gerade im Falle Brasiliens wenig Sinn, über Alternativen zur Globalisierung und Liberalisierung zu reden, ohne die gravierende Verschuldung des Landes ins Auge zu nehmen, die die wirtschaftspolitischen Spielräume nachdrücklich einengt. Unter Fernando Henrique Cardoso ist die Außenverschuldung des Landes deutlich angestiegen, von US\$ 145,7 Mrd. (1993) auf US\$ 212,9 Mrd. (neueste Angaben des *Banco Central do Brasil*, Stand: Sept. 2002); angesichts der Tatsache, dass das Verhältnis zwischen Exporten und Schuldendienst mit 90% (Stand Dez. 2002) extrem schlecht ist, gilt Brasilien nach den Kriterien der Weltbank als hoch verschuldetes Land.

**Grafik 1: Brasilien – Auslandsverschuldung**



Doch das ist nur ein Teil des Problems. Gleichzeitig hat sich die Staatsverschuldung während der letzten Jahre explosionsartig entwickelt, von etwa 30% des BIP noch im Jahr 1996 auf zwischenzeitlich über 60% des BIP (s. Grafik 2). Und diese Verschuldung kommt nicht von ungefähr. Cardoso hat, wie dies auch in anderen Ländern geschah, ab Mitte der 90er Jahre per Wech-

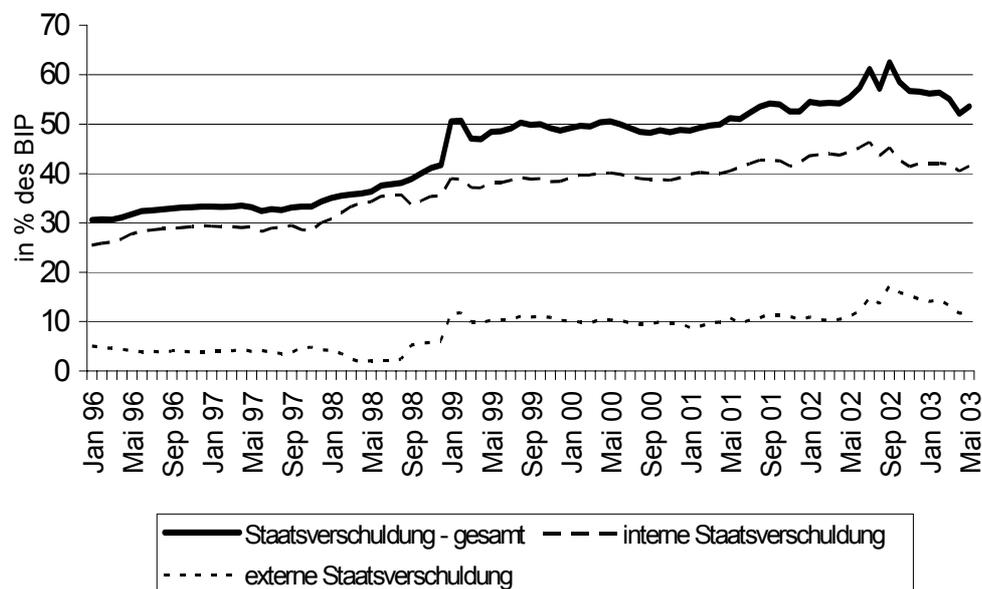
selkursfixierung und Liberalisierung die Inflation erfolgreich bekämpft, dafür aber die Auslandsverschuldung nach oben getrieben, vor allem weil sich angesichts exorbitant hoher inländischer Zinsen die privaten Unternehmen im Ausland verschuldeten. Die Handelsbilanz Brasiliens, die aufgrund der Schuldenkrise der 80er bis Mitte der 90er hochgradig überschüssig gewesen war, ver-

kehrte sich in ein deutliches Defizit. Denn nicht nur sorgten Binnenwachstum und Außenliberalisierung für ein kräftiges Ansteigen der Importe; dazu kam, dass die Wechselkursanbindung zu stabilitätspolitischen Zwecken für eine deutliche reale Überbewertung der brasilianischen Währung sorgte, die die Produkte des Landes auf dem Weltmarkt übermäßig verteuerte.

Als das Leistungsbilanzdefizit nicht mehr finanzierbar war und Anfang 1999 der Wechselkurs freigegeben werden musste, rettete der brasilianische Staat die privaten Dollarschuldner vor dem Ruin, indem er Staatsschuldnpapiere anbot, die an den laufenden Wechselkurs gebunden waren. Was die im Ausland verschuldeten Unternehmen an zusätzlichem Schuldendienst durch die Abwertung aufbringen mussten, konnten sie auf der anderen Seite wieder gewinnen, wenn sie durch den Kauf dieser öffentlichen Schuldtitel in entsprechender Höhe vorgesorgt hatten. Im Ergebnis fiel die Landung Brasiliens nach dem Währungscrash eher sanft aus, verglichen beispielsweise mit dem weitreichenden Zusammenbruch der argentinischen Ökonomie infolge der Mega-Abwertung des Peso seit 2002.

Die Kehrseite des Erfolges jedoch war ein sprunghafter Anstieg der staatlichen In- und Auslandsverschuldung. Allein im Jahr 1999, als Konsequenz der Währungskrise, stieg diese um 10% des BIP an. Seitdem reagiert die Staatsverschuldung übersensibel auf jede Wechselkurs- und Zinsänderung. Denn jede Abwertung des Real steigert zwar die brasilianischen Exporte, erhöht aber gleichzeitig die Last der Auslandsschulden, gemessen in einheimischer Währung, und verteuert in gleichem Maße diejenigen öffentlichen Schuldtitel, deren laufender Wert an den Wechselkurs gebunden ist. Eine Erhöhung der Zinsen wiederum, mit der eine weitere Abwertung gebremst werden kann, steigert jedoch den anderen Teil der Staatsverschuldung, die sehr kurzfristigen und an den laufenden Zinssatz gebundenen einheimischen Staatsschuldtitel. Im Jahr 2002 war das Verhältnis so, dass jedes Prozent Abwertung die Staatsschuld um weitere 3,5 Mrd. Real erhöhte, während jedes Prozent Zinserhöhung im Inland diese Verbindlichkeiten um 4,2 Mrd. Real steigerte.

**Grafik 2: Brasilien – Staatsverschuldung – intern und extern, netto**



Diese Politik als solide zu bezeichnen, wie sich auch die US-amerikanische Regierung und der IWF in der Währungskrise im letzten Jahr beeilten zu versichern, ist Unsinn. So fragt Morris Goldstein (2002: 1) zu Recht: „Is it this kind of fiscal policy and debt management behaviour that Paul O’Neill, US treasury secretary, and the IMF want to hold up as the model for emerging markets?“ Der Großkredit des IWF an Brasilien erklärt sich denn auch vielmehr aus geostrategi-

schen Motiven der USA: angesichts weltweiter rezessiver Tendenzen (einschließlich des anstehenden Irak-Kriegs) wollte man sich den Bankrott eines großen Schuldners nicht leisten, so auch der IWF-Berater Eichengreen (Eichengreen 2002). Und Brasilien ist ein großer Schuldner; seine internationalen Verpflichtungen sind viermal so groß wie die Argentinien, das nur wenige Monate zuvor angesichts der Einstellung der

IWF-Unterstützung den bisher größten *default* der Geschichte zu verkündigen hatte.

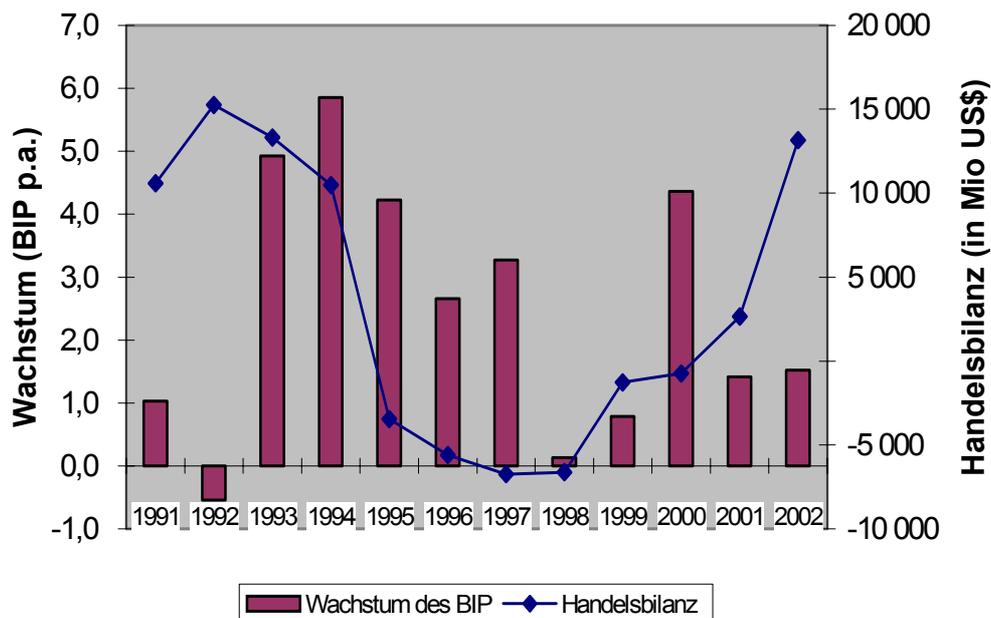
Die strikte öffentliche Sparpolitik der Regierung Cardoso seit dem Währungs­crash, gestützt durch Kredite des IWF und begleitet von einer das Wachstum strangulierenden Geldpolitik, mit der die Finanzierung des Außendefizits sichergestellt werden sollte, konnte die Krise des Staats, erzeugt durch die spezifische Form der Lösung der Währungskrise, nur hinauszögern, nicht aber lösen. Diese verzögerte Krise der Staatsfinanzen, nicht in erster Linie die Angst vor Lula, löste die erneute Währungskrise im letzten Jahr aus.

Das heißt, dass jede brasilianische Regierung nach Cardoso, nicht nur eine Regierung Lula mit ihrem auf soziale Gerechtigkeit orientierten Programm, mit einem kaum lösbaren Dilemma konfrontiert ist: Für den Abbau einer hohen Staatsverschuldung ist nichts so gut wie sehr hohes und lang anhaltendes Wachstum. Denn unter diesen Bedingungen ist, wie die USA in den 90er Jahren

eindrucksvoll demonstriert haben, die Realisierung hoher öffentlicher Überschüsse nicht besonders schwer. Geringes Wachstum jedoch lässt die Staatseinnahmen schrumpfen und die sozialpolitischen Anforderungen steigen, wodurch öffentliche Sparpolitik zu einem furchtbar mühsamen Geschäft wird.

Hohes Wachstum jedoch führt in Brasilien in der Regel dazu, dass die Nachfrage nach Importen, ebenso wie die nach billigeren ausländischen Krediten, deutlich zunimmt. Dieser negative Zusammenhang tritt in der Regel mit einer gewissen Zeitverzögerung ein, ist aber zumindest für die 90er Jahre sehr prägend, wie die Grafik 3 zeigt. Das heißt, dass ein hohes Wachstum und niedrige Zinsen zwar die interne Schuldenkrise des Staats lösen könnten, gleichzeitig aber unmittelbar die externe Schuldenkrise des Landes wieder akut wird, weil der Devisenbedarf durch den Importüberschuss und die steigende Verschuldung anwächst.

**Grafik 3: Brasilien – Wachstum und Handelsbilanz**



Angesichts dieser Bedingungen bleibt der Regierung Lula keine andere Alternative, als mit dem Dilemma der Unvereinbarkeit von Wachstum und Schuldenbedienung in einem mühsamen und risikoreichen Suchprozess immer wieder ein bisschen Wachstum bei Aufwertung des Wechselkurses zuzulassen, mit dem die interne Staatsverschuldung etwas reduziert werden kann, um aber bei dem geringsten Anzeichen einer erneuten Währungskrise wieder sofort auf die geldpolitische Bremse drücken zu müssen – ohne Garantie allerdings, dass dieses *Stop-and-go*-Verfahren in den nächsten Jahren wirklich krisenfrei ablau-

fen wird. Nur wenn die brasilianische Ökonomie tatsächlich so viel Stärke entwickelt, dass sie auch ohne Mega-Abwertung mitsamt verheerenden Konsequenzen dauerhaft hohe Exportüberschüsse erwirtschaften kann, wird dieses Dilemma auflösbar. Doch ob dafür angesichts öffentlicher Sparpolitik und einer Geldpolitik, die Investitionen unmöglich macht, viel Raum bleibt, ist fraglich.

Eine ernsthafte Diskussion über Alternativen müsste daher zwangsläufig eine deutliche Entschuldung Brasiliens gegenüber dem Ausland sowie eine Entschuldung des brasilianischen

Staats nach innen mit einschließen. Einen solchen Schritt unilateral zu wagen, würde höchstwahrscheinlich eine ökonomische Katastrophe auslösen. Der Weg für eine international koordinierte Entschuldung, so zaghaft er im Rahmen der Vorschläge des IWF für ein internationales Insolvenzrecht souveräner Staaten diskutiert wurde (Krueger 2002), ist wieder gänzlich versperrt, seit

dieses Frühjahr das Thema beim G7-Treffen offiziell ad acta gelegt worden ist.

Aus dieser Perspektive betreibt die Regierung Lula die derzeit einzig mögliche Realpolitik, mit einer gewissen Hoffnung auf Besserung und einer ordentlichen Dosis an Risiko, sowohl ökonomischer als auch politischer Art.

### Quellen:

- Carta ao Presidente Lula por brasileiros notáveis, in: Diário Vermelho, 2.5.03, [http://www.vermelho.org.br/diario/2003/0502/0502\\_carta-lula.asp](http://www.vermelho.org.br/diario/2003/0502/0502_carta-lula.asp).
- Eichengreen, Barry (2002): A Temporary Respite for Brazil, in: Finanz und Wirtschaft, 14.8.02; <http://emlab.berkeley.edu/users/eichengr/reviews/swissreview10sep3-02.pdf>.
- Goldstein, Morris (2002): Brazil's Unwatched Borrowing, in: Financial Times, 27.8.02; <http://www.ief.com/publications/papers/goldstein0802.htm>.
- Goldstein, Morris (2003): Debt Sustainability, Brazil, and the IMF. Institute for International Economics, Washington D.C, WP No. 03-1; <http://www.ief.com/publications/wp/2003/03-1.pdf>.
- Krueger, Anne O. (2002): A New Approach To Sovereign Debt Restructuring. Washington D.C: International Monetary Fund; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/sdrm/eng/>.
- Lula (2002): Carta ao povo brasileiro. Sao Paulo, 22.6.02; [http://www.fpabramo.org.br/sala\\_leitura/carta\\_povobrasileiro.htm](http://www.fpabramo.org.br/sala_leitura/carta_povobrasileiro.htm).
- Ministério da Fazenda do Brasil (2003): Política Econômica e Reformas Estruturais. Brasília, April. <http://www.fazenda.gov.br/>.
- IMF (2003): IMF Managing Director Meets Brazilian President Lula da Silva. IMF press release, 28.1.03; <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2003/pr0311.htm>.

### Ausgewählte Links:

Überregionale brasilianische Tageszeitungen, im Netz frei verfügbar:

- <http://www.folha.uol.com.br/folha>  
<http://www.estado.estadao.com.br>

Brasilianische Zentralbank:

- <http://www.bacen.gov.br>

Indicadores DIESP:

- <http://publicacoes.fundap.sp.gov.br/IndicadoresDiesp/download/>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:

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

**Autorennotiz:** Barbara Fritz ist Ökonomin am Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg. Forschungsschwerpunkt: Währungsprobleme in Entwicklungsländern, insbesondere Lateinamerika. Im Jahr 2002 ist im Metropolis-Verlag ihre Dissertationsschrift zu „Entwicklung durch wechselkurs-basierte Stabilisierung? Der Fall Brasilien“ erschienen. E-mail: [fritz@iik.duei.de](mailto:fritz@iik.duei.de); Homepage: <http://www.duei.de/iik/fritz>.

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Wolfgang Bauchhenß und Ditta Kloth.

Bezugsbedingungen: € 61,50 p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); € 46,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); € 31,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von € 15,30 erhoben. Einzelausgaben kosten € 3,10 (für Studierende € 2,10). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-Mail bezogen werden.

### INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaciis 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41  
E-mail: [iikh@uni-hamburg.de](mailto:iikh@uni-hamburg.de) · Internet: <http://www.duei.de/iik>