

Brazilië in de problemen

ESB

Rubrieken

Ongetwijfeld zal 28 februari 1986 een belangrijke datum worden in de geschiedenis van Brazilië, want dat is de dag waarop het Cruzado-plan werd gelanceerd. De strekking van dit plan was dat de prijzen werden bevroren – daarmee werd de inflatie op nul gesteld – terwijl een nieuwe geldeenheid – de cruzado – werd ingevoerd. Brazilië kende reeds jaren een verontwaardigende monetaire instabiliteit. In de jaren 1982-1985 steeg de inflatie op jaarbasis van 95,4% tot 225,5% 1). Het Cruzado-plan voorzorg in een prijsbevroering: „All prices are frozen at the levels existing on February 27, 1986”, volgens het regeringsdecreet nr. 2283, waarin het Cruzado-plan is geregeld 2). Het was een moedig pogen. Van meet af aan bevatte het Cruzado-plan echter zwakke punten. Met name het overheidstekort en de liquiditeitscreatie bleven te hoog. Daardoor heeft het plan niet geresulteerd in stabiele monetaire verhoudingen. Tevens is de externe positie van Brazilië zo zeer verslechterd dat onlangs de rentebetalingen over buitenlandse schulden zijn opgeschort. In dit verband worden enkele achtergronden geschetst van de Braziliaanse economische politiek.

Nominalisme

In de westerse wereld geldt in monetaire verhoudingen het nominalistische beginsel. Dit houdt in dat een geldeenheid in de loop van de tijd aan zichzelf gelijk blijft. Wie een betaling in geld heeft te voldoen, kan er op rekenen dat zijn verplichtingen zich niet ingevolge factoren buiten de contractuele verhouding zullen wijzigen. Zo zorgt het nominalisme voor monetaire stabiliteit. Uiteraard kan deze regeling van zaken leiden tot ongewenste situaties als tijdens de looptijd van de schuldverhouding de waarde van de hoofdsom door inflatie vermindert. Het nominalisme in pure vorm gaat er dan ook van uit dat inflatie afwezig is. Maar dat is doorgaans niet het geval.

Als er sprake is van galopperende inflatie – de geldontwaarding ligt dan op 50% of meer per jaar – is een combinatie van het nominalistische beginsel en verrekking van inflatieverliezen via de rente – zoals wij die in West-Europa kennen – niet voldoende voor het creëren van de nodige zekerheid in monetaire verhoudingen. In Brazilië probeerde men aanvaardbaarheid en zekerheid in de monetaire verhoudingen te bereiken met een indexatiesysteem, dat inhield dat met name lonen en salarissen halfjaarlijks werden aangepast met een van de inflatie afgeleide correctiefactor. In de loop

van de tijd leerde Brazilië te leven met dit systeem. Daarbij heeft de geldgebruiker op wat langere termijn slechts zekerheid voor zover het indexatiesysteem bevredigend functioneert en hij voortdurend voldoende attent is op zijn eigen positie. Het indexatiesysteem maakte – vooral naarmate de inflatie groter werd – de doorsnee-Braziliaan tot een financieel expert. Dat moge aan de hand van een voorbeeld worden geïllustreerd.

Sinds jaren heeft de Braziliaanse overheid bij de banken de zogenaamde 'overnight'-rekening, waarop een ieder dagelijks gelden kan storten en – zover het tegoed strekt – kan opvragen. Vrijwel elke Braziliaan die tot dusver tijdelijke overtollige middelen had, stortte deze op de 'overnight'-rekening en ontving een dagelijkse, aan de marktverhoudingen aangepaste interest van gemiddeld 12% per maand. Via deze interest vond indexatie plaats. Ten einde de vruchten te plukken die de 'overnight'-rekening bood, was het wel nodig, dat een ieder zijn financiële positie dagelijks goed in de gaten hield en een zo groot mogelijk deel van zijn banktegoeden op deze rekening had staan. De overboekingen mochten echter ook weer niet te groot zijn, want dan ontstond een schuldpositie bij de bank, die relatief duur uitkwam. De monetaire orde die op deze wijze ontstond, wijkt sterk af van die in de westerse wereld. Het Cruzado-plan was – hoewel dat niet expliciet is uitgesproken – er op gericht dit verschil te elimineren door in Brazilië het nominalisme te introduceren.

Inflatietheorie

Tijdens het militaire bewind dat aan de macht was tot 15 maart 1985 kende Brazilië een teleurstellende stagnatie, die voor een goed deel werd toegeschreven aan de inflatie. Daarom moest deze worden beëindigd. Terwijl in 1980 de groei van het reële bruto nationale product nog 7,2% bedroeg, was zij in 1981 – 1,6%. Dat was voor Brazilië zeer ontmoedigend. In 1982 vond weliswaar een herstel plaats naar 0,9% maar 1983 liet weer een terugval zien naar – 3,2%. Daarna volgde een voorzichtig herstel – in 1984 was de groei 4,5% – dat doorzette in 1985 naar 8,3% 3). Het is begrijpelijk dat de ervaringen in de jaren 1981-1984 voor de nieuwe democratische regering-Sarney een belangrijke opdracht inhielden. Het werd nodig geacht de groei te herstellen en de vraag rees hoe dat het best kon gebeuren.

Juist in die tijd deed in Brazilië een nieuwe economisch-monetaire theorie

opgeld, de inertie- en acceleratietheorie van de inflatie. Een aantal jonge Braziliaanse economen, die vooral in de jaren zeventig aan Amerikaanse universiteiten een opleiding ontvingen, werd in het begin van de jaren tachtig in toenemende mate ontevreden over de wijze waarop in de traditionele theorie het inflatieverschijnsel aan de orde is gesteld. De traditionele inflatietheorieën, waartoe ook de recente monetaristische gedachtegang wordt gerekend van Milton Friedman, Karl Brunner en Allen Meltzer, houdt geen rekening met – zo luidt de kritiek – het verschijnsel van de galopperende inflatie, zoals dat in Brazilië bestaat. Een groep jonge auteurs – het gaat hierbij onder andere om Persio Arida, Francisco Lopes, André Lara-Resende en Luiz Bresser Perreira – ontwierpen in reactie de zogenaamde inertie- en acceleratietheorie van de inflatie. Voor deze theorie geldt als uitgangspunt een galopperende inflatie, welke wordt bereikt als op jaarbasis de geldontwaarding de grens van 50% overschrijdt 4).

In zo'n situatie van galopperende inflatie kunnen de werknemers het verlies dat in een bepaald tijdvak is ontstaan door geldontwaarding in een vorige periode, slechts elimineren door toepassing van indexclausules. Bijgevolg is er steeds sprake van na-ijling met andere woorden inflatie-inertie. Als de inflatie accelereert kan een volledige verrekking van het waardeverlies niet plaatsvinden. Dit laatste is – aldus de Braziliaanse auteurs – in feite het geval en zij geven daarvoor een verklaring. De correctie-index wordt bepaald op basis van een prijsniveau-stijging, die het gemiddelde resultaat is van een groot aantal individuele prijsverhogingen. De prijzen van de goederen die het meest worden gevraagd en aangeboden, stijgen daarbij het sterkst. Als deze goederen op termijn worden verkocht – hetgeen in een inflationaire situatie op grote schaal het geval is – zal de aanbieder een interest in zijn prijs opnemen, waarin de verwachte inflatie gedurende de betalingsperiode is verwerkt. Uiteraard zal deze vóóraf berekende

1) Brazil, *Economic program*, Banco Central, Brazilië.

2) Dit decreet is vernieuwd met decreet 2284 van 10 maart 1986.

3) *Economic program*, blz. 61.

4) Dit is conform de indeling van Holtfrerich, die een onderscheid maakt tussen 'galloping' (50% of meer per jaar) en 'hyperinflation' (meer dan 50% per maand).

geldontwaarding bij voorkeur steeds iets liggen boven die uit het verleden. Hierdoor krijgt de inflatie met een bepaald automatisme een accelererend karakter.

Dit levert drie negatieve gevolgen op. Het leidt tot economische onevenwichtigheden omdat aanbieders met een sterke marktpositie – mono- en oligopolisten – relatief het best in staat zijn vooraf inflatieverlies te verrekenen. De gang van zaken leidt voorts tot monetaire ontwrichting, want de inflatie gaat een steeds sterkere acceleratie vertonen, hetgeen eens fout moet lopen. Dat zal het geval zijn als de galopperende geldontwaarding overslaat naar een hyperinflatie, waarmee de geldeenheid ophoudt normaal te functioneren. Tot slot zal een verscherping optreden in de maatschappelijke verhoudingen vanwege een toenemend verschil tussen de stijging van lonen en salarissen enerzijds en van winsten en kapitaalinkomens van de andere kant. Daarmee heeft de theorie een marxistisch tintje, waarvan de juistheid echter niet in twijfel kan worden getrokken.

Regeringsbeleid

In de periode 1981-1983 kan de inertie- en acceleratietheorie voor Brazilië wel hebben gegolden aangezien toen tegelijkertijd een toenemende geldontwaarding en economische stagnatie optraden. Vooral dit laatste was een ontmoedigende aangelegenheid, die economisch, politiek en sociaal op grote weerstand stootte. Juist vanwege deze omstandigheid kwam de inertie- en acceleratietheorie voor de nieuwe democratische regering-Sarney, die aantrad even na 15 maart 1986, 'as manna from heaven'. De theorie bevatte immers een recept voor de bestrijding van de ruïneuze geldontwaarding en bood uitzicht op een verbetering van de economische, monetaire en sociale situatie. Daarbij ont-snapte aan de aandacht dat in de jaren 1984-1985 in feite niet meer echt sprake was van stagnatie, vooral vanwege de sterk toenemende vraag. Bijgevolg werd de inertie- en acceleratietheorie aanvaard ter bestrijding van een kwaal, die voor een deel reeds genezen was. Dit zou voor het verdere verloop van de gebeurtenissen van grote betekenis zijn.

Het recept van inertie- en acceleratie-theorie was intussen van bijzondere aard. De aanhangers van deze theorie trekken een vergaande consequentie uit het gegeven dat de inflatieverwachtingen – die immers leiden tot de acceleratie – een rol van betekenis spelen. Dit gegeven – zo luidt hun standpunt – betekent dat deze vorm van inflatie niet op traditionele wijze kan worden bestreden. Een beperking van de liquiditeitscreatie en van het overheidstekort is in die situatie niet toereikend. Daarmee worden de infla-

tieverwachtingen niet – dan wel in onvoldoende mate – weggenomen. Tegenover een 'choque ortodoxo', die is gebaseerd op een beperking van de liquiditeitscreatie en het financieringstekort, begeleid door een vrije prijsvorming 5) plaatsen de aanhangers van de inertie- en inflatietheorie een 'choque heterodoxo', die bestaat in een ruwe bevrozing van alle prijzen, begeleid door een liberaal monetair en fiscaal beleid.

Deze gedachtengang werd door de regering-Sarney als een aanvaardbaar beleidsadvies beschouwd. Op 28 februari 1986 lanceerde zij het Cruzado-plan waarbij alle prijzen en lonen werden bevroren. Op dat moment – dat was althans de intentie – behoorde voor Brazilië de inflatie tot het verleden. Daarmee zou een periode van monetaire stabiliteit zijn aangebroken. De prijsbevrozing hield in dat niemand een artikel mocht aanbieden voor een hogere prijs dan het reeds aangeboden was. De gehele Braziliaanse bevolking werd uitgenodigd om hierop toezicht uit te oefenen. Elke bedrijfsleider die het prijsvoorschrift overtrad, kon strafrechtelijk worden vervolgd en dat is ook diverse malen gebeurd. In dit verband was van belang dat de lancering van het Cruzado-plan zorgvuldig geheim was gehouden, zodat tegemaatregelen – zoals prijsverhogingen vlak voor de invoering – achterwege bleven. Met het plan werd – dat was althans de bedoeling – door een 'choque heterodoxo' – de inflatie op nul gesteld. Dat was evenwel slechts een onderdeel van het geheel. In het algemeen kan worden gezegd dat het plan er op gericht was een gemengde economie te creëren met een private en een collectieve sector, zoals wij die in West-Europa kennen. Er dienden – dat was de opvatting – evenwichtige verhoudingen binnen deze sectoren te bestaan met een stabiele monetaire orde, gepaard gaande met een bevredigende economische groei. Geheel conform de inertietheorie van de inflatie en de daarmee verbonden na-ijling, alsmede met het oog op de gewenste groeibevordering werden op 28 februari 1986 de lonen en salarissen verhoogd met 8% na toepassing van de laatste indexatie op die datum. Hiermee kwam – naast een theoretische verantwoording – tot uitdrukking dat het plan was voorzien van een politiek aangename 'sociale paragraaf', waarmee – dat was althans de bedoeling – twee vliegen in één klap werden geslagen. De positie van de arbeidsinkomenstrekkers werd verbeterd en voor zover verwacht mocht worden dat het een en ander positief zou uitwerken op de consumptieve bestedingen zou de Braziliaanse economie worden aangezwengeld. De vraag is echter of daaraan – gegeven het krachtige herstel in de jaren 1984-1985 – nog wel behoefte was. Deze vraag verwijst naar zwakke punten in het Cruzado-plan, welke reeds spoedig na de lancering naar voren kwamen.

Overheidsfinanciën en schuldpositie

Het was van meet af aan duidelijk dat met betrekking tot de overheidsfinanciën in onvoldoende mate orde op zaken was gesteld. De Braziliaanse overheidsfinanciën zijn vooral een bron van zorg door verliesgevende staatsbedrijven. Hierdoor is het financieringstekort zeer groot. Weliswaar werd dit tekort teruggebracht van 27,6% van het bruto nationale produkt vóór monetaire correctie tot – geschat – 10,7% in 1986, maar de financiering hiervan werd moeilijker. Hierbij speelde de zoëven reeds genoemde 'overnight'-rekening een speciale rol. Door middel van deze rekening had de overheid de beschikking over een groot bedrag. Hieraan kwam een einde doordat met het Cruzado-plan aan de creatie van nieuwe liquiditeiten vrijwel geen grens was gesteld. In 1985 groeide de liquiditeitsmassa met 485%. Zo'n omvangrijke liquiditeitsgroei werd na 28 februari 1986 een bedenkelijke aangelegenheid. Met de komst van het Cruzado-plan werd de indexatie van de 'overnight'-rekening praktisch opgeheven. De maandelijkse interest viel terug van 13,88% in februari naar 1,27% in maart. Hiermee verloor de 'overnight'-rekening veel van haar aantrekkelijkheid. Daarom moest de Braziliaanse overheid in 1986 toch in grote mate een beroep doen op de creatie van nieuwe liquiditeiten. Op die wijze verkreeg zij echter nog niet voldoende middelen. Met het oog hierop ging in juni-1986 de centrale bank ten behoeve van de overheid over tot de uitgave van geïndexeerde kortlopende schuldbewijzen – de zogenaamde 'Letras do Banco Central' of LBC's – die al spoedig op grote schaal werden geplaatst. Een minder positief neven-effect hiervan was dat de belangstelling van de belegger in het bijzonder werd gericht op overheidspapier, hetgeen remmend werkte met betrekking tot de voorgenomen privatisering van staatsbedrijven. Met dit alles kon wel worden voorzien in voldoende middelen in verband met het overheidsfinancieringstekort, maar het deficit zelf bleef te hoog. Daarmee werd de beoogde monetaire stabiliteit van meet af aan bedreigd. De overheidsfinanciën konden immers – met indexeringen en monetaire financiering – inflatieverwachtingen doen ontstaan, die door het Cruzado-plan juist moesten worden weggenomen.

Tegelijk voltrok zich een verslechtering van de externe Braziliaanse posi-

5) De aanhangers van de inertie- en acceleratietheorie denken aan een „solução o 'choque heterodoxo', que consiste no congelamento rispido a total dos preços, ao contrário do 'choque ortodoxo', que se baseia no corte total da expansão monetária e do déficit público a acompanhado por uma liberalização de preços". Zie José Marcio Rego, *Inflação inercial, teorias sobre inflação e do Plano Cruzado*, Rio de Janeiro, 1986, blz. 45.

tie. De totale buitenlandse schuld van Brazilië bedraagt momenteel circa \$ 105 mrd., waarvan globaal 70% is geleend ten behoeve van de 'state controlled public sector'. Echter, de middelen voor het voldoen van rente en aflossing moeten vooral worden verdiend met de export van het private bedrijfsleven. Bijgevolg moet de overheid de buitenlandse valuta's binnenlands aankopen. Het een en ander dient te geschieden op basis van de officiële wisselkoers ter hoogte van \$ 1 = Cr\$ 16,38 – althans per 31 januari jl. – ofschoon elke toerist in zijn hotel doorgaans 24 cruzado's voor één dollar kan krijgen. Omdat de winsten van de staatsbedrijven – meestal gaat het hierbij om verliezen – voor de aankopen onvoldoende zijn, moeten deze overwegend worden gefinancierd met nieuwe liquiditeiten. Zo leidt de buitenlandse schuldpositie van Brazilië tot een potentiële binnenlandse inflatie. Dit is te meer het geval, waar de Braziliaanse externe positie verslechtert. Volgens de officiële berichtgeving leverde in 1985 de handelsbalans een overschot op van \$ 12,5 mrd., hetgeen juist genoeg was om de aflossings- en interestverplichtingen tegenover het buitenland te voldoen. In 1986 echter daalde het handelsbalansoverschot tot \$ 10,5 mrd. (ten dele geschat), zodat een lopende-rekeningtekort ontstond van \$ 2 mrd. Dit houdt nauw verband met het feit dat agrariërs – in afwachting van prijsverhogingen – hun aanbod beperkten, hetgeen onder andere noopte tot vleesimport vanuit de Europese Gemeenschap. Deze gang van zaken was geheel in strijd met normale verhoudingen. Brazilië heeft immers een omvangrijke vleesproductie, waarmee in beginsel goed in de eigen behoefte kan worden voorzien. Intussen was het tekort op de lopende rekening bijna de helft van de reserves waarover de centrale bank beschikt. Het is de vraag of Brazilië in de komende jaren in staat zal zijn om normaal aan de verplichtingen ten opzichte van het buitenland te voldoen. Een teken aan de wand op dit punt is dat intussen de rentebetalingen over buitenlandse schulden gedurende een periode van negentig dagen zijn opgeschort. Ongetwijfeld zal zoveel mogelijk worden gedaan om een beroep op het Internationale Monetair Fonds te voorkomen. Het is echter de vraag of hieraan te ontkomen zal zijn in verband met de grote pressie die de kredietverlenende banken in de richting van het IMF uitoefenen. Met de negatieve effecten van het Cruzado-plan op de externe financiële positie en een zekere anti-IMF-houding heeft Brazilië zich in een moeilijke situatie gemanoeuvreerd. Met een verscherping van het deviezenregime, een strakkere reglementering van de staatsbedrijven en een vermindering van subsidies tracht de Braziliaanse regering orde op zaken te stellen en tot een akkoord met de kredietverlenende banken te komen zonder IMF-inmenging.

Prijsontdooing

Met betrekking tot de scherpe toename van de consumptieve bestedingen, de zorgwekkende positie van de overheidsfinanciën en de onevenwichtige internationaal-monetaire verhoudingen – die elk voor zich en zeker in combinatie een gevaar vormen voor stabiele verhoudingen – kan de vraag worden gesteld of deze drie aangelegenheden niet meer aandacht verdienen van zowel de aanhangers van de inertie- en acceleratietheorie als van de regering. Deze drie aangelegenheden moesten immers met een zekere noodzaak al spoedig de realisering van de oorspronkelijke intenties – het creëren van stabiele economische-monetaire en sociale verhoudingen met een aantrekkelijke economische groei – in gevaar brengen. Dat was met name het geval omdat een bevriezing van prijzen binnen een economisch bestel als het Braziliaanse slechts gedurende een korte tijd in stand kan blijven.

Hiervoor zijn diverse redenen. Bij de start van het Cruzado-plan waren vele prijzen – vooral in verband met de interestfactor bij verkoop op termijn – niet adequaat berekend, in die zin dat zij een kostenvergoeding inhielden met een aanvaardbare winstmarge. Hierbij is van belang dat de fabrikanten en aanbieders van eindproducten afhankelijk zijn van leveranciers van halffabrikaten en grondstoffen. Deze goederen werden overwegend op termijn aangekocht. Bijgevolg bestonden op 28 februari 1986 vele lopende contracten met betalingsverplichtingen, waaraan na die datum moest worden voldaan. Omdat met de invoering van het Cruzado-plan de inflatie was verdwenen, dienden de rekeningen te worden aangepast. Door de rechter werd vastgesteld dat de desbetreffende bedragen waren berekend op basis van een rente van 14,23%. Uiteraard lag hiermee de weg open voor scherpe meningsverschillen tussen leveranciers van eindproducten en hun voorgangers in de produktiekolom. Het Cruzado-plan voorzag niet in een regeling op dit punt. De regering verklaarde dat de problemen in onderling overleg moesten worden opgelost, hetgeen met veel kunst- en vliegwerk is geschied.

Er is echter nog meer aan de orde. Als een niet-adequate prijs wordt bevroren zal – als zij te laag is – de aanbieder zich snel uit de markt terugtrekken. Dat was in Brazilië – mede met het oog op verwachte prijsverhogingen – reeds spoedig het geval onder andere met vlees, frisdrank, bier en andere levensmiddelen. Voor de levering van auto's gold al vlug een wachttijd van maanden en soms was een tweede-handswagen – waarvan de prijs niet was bevroren – duurder dan een nieuwe. Dat was uiteraard ontmoedigend voor de Braziliaanse bevolking, die de prijscontrole moest

uitoefenen. Aanvankelijk deed zij dat met veel inzet, hetgeen niet zelden aanleiding gaf tot bedenkelijke aanklachten tegen bedrijfsleiders. Hierin kwam weldra verandering. Niet alleen vergat het gros van de bevolking reeds spoedig vele prijzen die vóór 28 februari 1986 golden; tevens had zij al snel de neiging om zich met betrekking tot prijsverhogingen koest te houden. In plaats van aanbieders die prijzen verhoogden aan te klagen, was zij al spoedig bereid om met enige blijmoedigheid een hoger bedrag te betalen. Op dit punt moest het Cruzado-plan in conflict komen met de maatschappelijke realiteit. Weliswaar werd voor vele producten – ondanks prijsverhogingen vooral voor benzine, auto's en publieke diensten – aan prijsbevestiging vastgehouden, maar in de praktijk werden grif hogere prijzen betaald. De term 'agio' kreeg Braziliaans burgerrecht. Op deze wijze vond de voor een goed deel de prijsontdooing plaats in strijd met wettelijke bepalingen.

Op de keper beschouwd was er sprake van burgerlijke ongehoorzaamheid, die een uitlaatklep vormde voor maatschappelijke ontevredenheid. Deze was aanvankelijk bij ondernemers aanwezig die niet meer in staat waren om bepaalde goederen lonend te produceren, maar zij sloeg al vlug over naar de consumenten, die rijen wachtenden vormden, bij voorbeeld voor slagerswinkels. Reeds spoedig deed het verhaal de ronde dat eenvoudig de kapitalistische inflatie – er is voldoende aanbod, maar de prijzen zijn te hoog – was ingeruild voor socialistische geldontwaarding, met weliswaar lage prijzen, maar lege winkelladen. Vervolgens sloeg de ontevredenheid over naar de vakorganisaties en werknemers, die het reële loon zagen dalen. Op die wijze ontwikkelde zich een economische, monetair en sociale instabiliteit. Een oplossing hiervoor lijkt slechts gevonden te kunnen worden gevonden met de schepping van evenwichtige vraag- en aanbodverhoudingen met redelijk stabiele prijzen. Op dit moment is Brazilië nog niet zover en is er sprake van een labiele situatie. Het gevaar dreigt dat via de markt – met naar evenwicht zoekende vraag- en aanbodverhoudingen – zich grote prijsstijgingen gaan voltrekken, die nopen tot een bepaalde regeling van zaken ter compensatie van inflatieverliezen.

Slot

Een eventuele terugkeer naar een monetair indexatiesysteem – zoals door de minister van Financiën Funaro reeds is aangekondigd – zou geheel in strijd zijn met de intenties van het Cruzado-plan. Niettemin lijkt het in deze richting te gaan. Een belangrijke oorzaak hiervan is waarschijnlijk dat Brazilië zich met de keuze voor een 'choque heterodoxo' te sterk heeft af-

gezet tegen de 'choque ortodoxo'. Het moge waar zijn dat met de Braziliaanse galopperende inflatie van 1982-1985 de inertie- en acceleratietheorie werd bevestigd, zodat – ten einde een effectieve beëindiging van de geldontwaarding te bewerkstelligen – met een 'choque heterodoxo' de inflatieverwachtingen voor een goed deel moesten worden weggenomen, maar dat kon niet voldoende zijn. Het was reeds vóór zo'n 'choque heterodoxo' te voorzien dat deze slechts tijdelijk zou werken en dat voor het bereiken van het gestelde doel verdergaande maatregelen nodig waren. Dat wordt ook door de feiten bevestigd. De prijsbevrozing heeft voor een goed deel haar effect reeds verloren en de regering komt steeds meer voor de noodzaak te staan haar officieel vaarwel te zeggen. Maar daarmee zijn de werkzaamheden niet afgerond. Want vervolgens is het eigenlijk nodig een 'choque ortodoxo' toe te passen met – onder andere – een stringent monetair en budgettair beleid. Het lijkt zó te zijn dat de ontwerpers van het Cruzado-plan deze noodzakelijke beleidsovergang – die eigenlijk reeds vrijwel direct na de invoering het plan had moeten plaatsvinden – onvoldoende hebben onderkend.

Vanuit deze ervaring rijst de vraag naar de betekenis die het plan per saldo zal hebben. Het ziet er naar uit dat het Cruzado-plan de geschiedenis zal ingaan als een tijdelijke onderbreking van de Braziliaanse galopperende inflatie. Daarbij verhinderden voorzienbare en onverwachte consequenties de realisering van de doelstellingen wat betreft het vormen van stabiele economische, monetaire en sociale verhoudingen. Het ziet er naar uit dat Brazilië nog niet rijp is voor stabiele westerse structuren. Dat heeft ook een diepere achtergrond. Het relatief jonge volk – 40% van de Brazilianen is 20 jaar of jonger – verkeert voor een belangrijk deel nog in een pioniersfase. Het land moet voor een goed deel nog leef- en bewoonbaar worden gemaakt. Als er maar groei is, dan is het goed, is de gedachte die overheerst. Dat is de toets voor het al of niet slagen in de pioniersfase. In zo'n situatie is het voor Brazilië een zware – vooralsnog waarschijnlijk té zware – opgave om te komen tot stabiele structuren, zoals in de westerse wereld bestaan. Economische groei is slechts op beperkte schaal in staat om instabiliteit te absorberen. Het is immers zo dat juist in een groeisituatie de inertie en acceleratie van de inflatie kans van slagen hebben. Daarom is te verwachten dat over enige tijd de behoefte ontstaat om het Cruzado-plan op een bepaalde wijze te herhalen. Het is echter de vraag of dat mogelijk is.

C.J. Rijnvos

De auteur is hoogleraar staatshuishoudkunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.