

5. Schlussbetrachtungen

Mit dem Peronismus und dem Kirchnerismus sind in dieser Arbeit zwei Verteilungsallianzen untersucht worden, die als konkrete historische Ausgestaltung der rentengesellschaftlichen Konfiguration des argentinischen Steuerstaats konzeptualisiert wurden. Die grundlegende Frage nach den politischen Gründen und gesellschaftlichen Bedingungen für den Verzicht auf eine gezielte Besteuerung von Reichtum im Rahmen der lateinamerikanischen Linkswende von 2000/2003 ist damit unter Rückgriff auf eine grundlegende staats- und gesellschaftstheoretische Neukonzeptualisierung von Steuerstaatlichkeit in Lateinamerika bearbeitet worden. Das politische Handeln und die Gestaltungsmöglichkeiten sozial progressiver Kräfte müssen demnach vor dem Hintergrund einer rentengesellschaftlichen Konfiguration des Steuerstaats analysiert und bewertet werden.

Diese Perspektive fordert den üblichen Fokus der westlichen Steuerstaatstheorie heraus, der auf der funktionalen Trennung von Staat und Gesellschaft basiert — eine Vorstellung, die gleichermaßen Machtressourcenansätzen und neoklassischen Ansätzen in der Steuerforschung implizit oder explizit zugrunde liegt. Ebenso grenzt sich diese Konzeption von normativen institutionalistischen Ansätzen sowie der institutionalistisch geprägten Rentierstaatsliteratur ab. Dagegen versucht die Arbeit mit ihrem rententheoretischen Zugang zu einer materialistischen Staats- und Gesellschaftstheorie des Steuerstaats einen neuen Beitrag zur Debatte um Staatlichkeit, Fiskalität, Steuerpolitik und Reichtumsbesteuerung im globalen Süden zu leisten.

5.1 Steuerstaat und Rentengesellschaft: Peronismus und Kirchnerismus im Vergleich

Steuerstaat und Rentengesellschaft

Der rentengesellschaftliche Staat basiert ökonomisch im Wesentlichen auf der Realisierung von Grundrente im Außenhandel (Differenzialrente). Durch sein Monopol über den nationalen Zirkulationsraum besitzt der Staat die Möglichkeit, diese Rente anzueignen oder durch verschiedene

Instrumente zugunsten wirtschaftlicher Sektoren und Segmente außerhalb des Rohstoffsektors zu reallozieren. Er ersetzt in dieser Eigenschaft den Allokationsmechanismus des Marktes zugunsten von akkumulationsfähigen industriellen Strukturen, die der Absorption von Arbeitskräften und erweiterten Gewinnchancen dienen. In seiner Stellung in Bezug auf den Wirtschaftsprozess nimmt der Staat eine genuin ökonomische Rolle ein. Denn anders als der westliche Steuerstaat greift dieser Staat zu seiner Finanzierung nicht steuerlich in eine ihm äußerliche Reichtumsproduktion ein, um die Rahmenbedingungen für erfolgreiche marktwirtschaftliche Verwertungsprozesse aufrechtzuerhalten, sondern er bringt diese Produktion ganz wesentlich selbst hervor oder alimentiert sie. Dadurch begründet der Staat eine politische Form der Vergesellschaftung, in der moderne Klassen erst entstehen oder nur erhalten bleiben aufgrund der staatlichen Ressourcenallokation. Die politischen Institutionen des Staates fungieren unter diesen Bedingungen nicht als Instanzen demokratischer Kontrolle, Budgetplanung und Kompromissbildung, sondern als Mechanismen der Allokation und Verteilung der Rente. Die Steuer- und Fiskalpolitik wird in den Dienst dieser allokationspolitischen Funktion des Staates gestellt. Trotz der politischen Form der Vergesellschaftung und der teils umfassenden staatlichen Ablösung von Marktmechanismen erfolgt die Aneignung des Reichtums immer privat, d.h. gemäß privatrechtlicher Eigentumsverhältnisse und individueller Interessen.

In dem virtuellen Wirtschaftskreislauf der Rente versuchen alle Gruppen und Segmente so viel wie möglich von der zirkulierenden Rente abzuschöpfen, über Produktionsstrukturen, Finanzgeschäfte und Dienstleistungen, Grundbesitz und Scheingeschäfte oder durch direkte Ressourcentransfers. Eine systematische Kontrolle durch den Markt oder durch eine außerhalb des Staates stehende bürgerliche Klasse existiert dabei nicht. Dieses System tendiert zu Verschwendung, Korruption und Raub. Progressive Regierungen sind in diesem Kontext vor allem mit der Herausforderung konfrontiert, die Verteilungsallianz zu erweitern, also mehr Sektoren materiell einzubinden, und sind entsprechend auf erhöhte Rentenzuflüsse angewiesen. Die Besteuerung von Reichtum, der in entscheidendem Umfang erst über staatliche Instrumente alloziert wird, ist in diesem Zusammenhang paradox und unwahrscheinlich, da die Verteilungsentscheidungen zuvor getroffen werden. Verteilungspolitik erfolgt in diesem Kontext nur in sehr begrenztem Maße in distributiver Form entlang der vertikalen Strukturierung der Gesellschaft (Klassen/Schichten). Zentraler ist die Zuweisung und Kanalisierung von Ressourcen zugunsten bestimmter Sektoren und

Segmente auf der horizontalen Achse. Diese Ressourcenverteilung kann als Allokationspolitik verstanden werden und produziert systematisch horizontale Disparitäten als Teil einer segmentierten Ungleichheitsstruktur.

Die historische Artikulation der sozialen Frage ist für die Herausbildung der rentengesellschaftlichen Konfiguration bedeutsam, da sie die herrschende Klasse mit neuen Ansprüchen konfrontiert und zu einer Vergrößerung der Verteilungsspielräume durch die Entwicklung und Bewahrung akkumulationsfähiger Strukturen zwingt. Je nach Stärke und Charakter werden mit der Artikulation und politischen Beantwortung der sozialen Frage neue Ansprüche an den Staat gestellt, die diesen verändern und zum Gegenstand demokratisierter Konfliktdynamiken machen. Mit ihr bekommt die Realisierung und Mobilisierung der Rente eine zentrale Bedeutung weit über den oligarchischen Großgrundbesitz und die unmittelbar damit verbundenen Industrien und internationalen Gläubigerinteressen hinaus. Denn die Rolle der Rente kann durch die Artikulation der sozialen Frage politisch verstetigt werden – in dem Sinne, dass die Mobilisierung sozialer Kräfte die Verteilung der Rente zu einer zentralen Quelle politischer Legitimation macht. Mit dem Peronismus wurde eine solche rentengesellschaftliche Konfiguration geschaffen und verfestigt. Sie prägte den argentinischen Steuerstaat über viele Jahrzehnte in gewandelter Form über unterschiedliche Wachstums- und Verteilungsmodelle sowie sozialstrukturelle Veränderungen hinweg. Dabei sind diese Veränderungen selber ganz wesentlich politischer Natur, da die Vergesellschaftungsweise in rentengesellschaftlichen Konfigurationen politischen Charakter hat. Sie unterscheidet sich von der modernen Vergesellschaftungsweise in den westlichen kapitalistischen Ländern, die politisch a priori erfolgt und durch die Art und Weise der ökonomisch strukturierten Vermittlungsverhältnisse, über die Wertform und Tauschbeziehungen sowie die Stellung im Produktionsprozess, bestimmt ist. Gleichwohl sind die nationalen politischen Formationen und Konjunkturen abhängig von den finanziellen Spielräumen, die der kapitalistisch getriebene internationale Rohstoff- und Kreditmarkt eröffnet.

Die rentengestützten industriellen und logistischen Strukturen können Produktivitätsrückstände durch die Integration von Rente kompensieren und sind daher keine Impulsgeber für gesellschaftliche Umwälzungsprozesse. Entsprechend kommt es kaum zu den für den kapitalistischen Verwertungsprozess typischen Umwälzungen der technischen und organisatorischen Basis der Produktionsstruktur, die sich auf die Zusammensetzung der Arbeiter:innenschaft und die soziale Struktur des Arbeitsmarktes aus-

wirken. Ein Einfluss auf die soziale Struktur des Arbeitsmarktes geht nur punktuell von wirtschaftlichen Inselbereichen aus, in denen transnationale Unternehmen mit modernen, gleichwohl nach internationalen Maßstäben technologisch obsoleten Produktionslinien tätig sind, ohne gesamtgesellschaftliche Umwälzungsprozesse anzustoßen. Die rentengestützte Akkumulation im Sinne eher quantitativer Erweiterungsinvestitionen verhindert vielmehr solche beständigen Umwälzungsprozesse und trägt damit zur (abhängigen) Reproduktion der sozialen Struktur, ihrer Klassenbeziehungen und den darin begründeten historisch-politischen Allianzen bei. Dies ist der materielle, strukturell verbürgte Grund dafür, dass der Kirchnerismus, über allen historischen Wandel hinweg, die auf den Peronismus zurückgehenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Grundkoordinaten in veränderter Form replizieren konnte – und in dies in gewisser Hinsicht auch tun musste. Ein halbes Jahrhundert nach Perón zeichnete sich die kirchneristische Verteilungsallianz durch vergleichbare Bündnisse, Konfliktlinien, Identitäten und Leidenschaften aus.

Peronistische und kirchneristische Verteilungsallianz im Vergleich

Trotz aller Unterschiede zwischen dem historischen Peronismus und der neoperonistischen Verteilungsallianz des Kirchnerismus geht es im Folgenden darum, die Strukturähnlichkeiten und Analogien in den Unterschieden herauszuarbeiten und dabei die Gemeinsamkeiten beider Formationen herauszustellen.

Die *soziale Machtbasis* sowohl des Peronismus als auch des Kirchnerismus bestand in plebejisch-popularen gesellschaftlichen Sektoren. Durch den über Jahrzehnte sich entfaltenden sozialen Desintegrationsprozess, der mit der Krise des importsubstituierenden Entwicklungsmodells einsetzte, unterschied sich jedoch die Zusammensetzung dieser sozialen Basis. Dies hatte Folgen für die Form der populistischen Anbindung subalternen Sektoren. Im Peronismus bestand die populäre Machtbasis Peróns in der organisierten Arbeiter:innenschaft, die von expandierenden industriellen Strukturen absorbiert wurde und wegen des Zuzugs aus dem Hinterland und der peronistischen Beschäftigungspolitik weiter anwuchs. Diese Basis ließ sich vertikal in hierarchische peronistische Gewerkschaftsapparate integrieren. Die Gewerkschaftsapparate wurden ihrerseits in das korporatistische Gefüge des Staates aufgenommen, aus dem heraus sie die Arbeiter:innenschaft sowohl organisierten als auch kontrollierten. Die peronistischen

Gewerkschaften jener Zeit können als massenklientelistische Strukturen verstanden werden, in denen politische Loyalität gegen soziale Rechte und Verbesserungen getauscht wurde. Staat, Partei und Gewerkschaftsapparate waren eng miteinander verflochten.

Der Kirchnerismus baute hingegen auf einer fragmentierten sozialstrukturell heterogenen Basis auf. Durch die wirtschaftspolitischen Entwicklungen der vorherigen Jahrzehnte war ein großer Teil der Bevölkerung marginalisiert und organisierte sich territorial in Stadtteilen und Nachbar:innenschaften. Die kirchneristische Industrie- und Beschäftigungspolitik schloss zwar an die (neo-)korporatistische Tradition des Peronismus an. Sie tat dies aufgrund der hohen Informalität der Wirtschaft (knapp 50%) jedoch nur in segmentierter Form. Zudem behielten die alten peronistischen Gewerkschaften in diesem neo-korporatistischen Bündnis ihre Autonomie. Im Unterschied zum Peronismus waren sie weder in den Staat, noch in die peronistische Partei integriert. Letztere hatte sich mit dem Prozess der „de-unionization“ (Levitsky 2003, 4) in den 1990er Jahren zu einem rein klientelistischen Wahlapparat entwickelt. Die klientelistischen Parteistrukturen auf lokaler Ebene dienten insbesondere dazu, die marginalisierten popularen Sektoren politisch zu binden. Die politische Bedeutung dieser Sektoren für den Machterhalt des Kirchnerismus nahm im Laufe der Zeit gegenüber den traditionellen peronistischen Gewerkschaften zu.

Trotz der starken Polarisierungen zwischen Agrarsektor und Regierung war das strategische Bündnis mit den großen Agrarindustrie- und Exportunternehmen sowie einigen Großproduzent:innen konstitutiv für die *politische Ökonomie der Rente* im Kirchnerismus. Im Unterschied zum historischen Peronismus war der Agrarsektor keinesfalls der Industriepolitik untergeordnet. Vielmehr bildeten die großen Produzent:innen und Unternehmen des modernisierten und auf Ölsaaten spezialisierten Landwirtschaftssektors den Kern des kirchneristischen Wachstumsmodells. Durch die Konzentration des Exports auf Ölsaaten konnte der alte Widerspruch des Peronismus zwischen der Stärkung der Kaufkraft der Arbeiter:innen einerseits und der gesamtwirtschaftlichen Abhängigkeit vom Export von *wage goods* andererseits (teilweise) überwunden werden (vgl. Richardson 2009). Dadurch lagen die politisch-ökonomischen Trennungslinien quer zum Agrarsektor, wobei insbesondere die großen Sojaproduzent:innen und -exportindustrien strategische Partner der Regierung waren. Die traditionelle bipolare Konfliktlinie zwischen Stadt und Land, Agrarsektor und industrieller Koalition, wurde erst politisch virulent mit dem großen Agrarkonflikt von 2008 und der Massenmobilisierung insbesondere der

kleinen und mittleren landwirtschaftlichen Produzent:innen. Im Zuge dessen fand der Agrarsektor zumindest diskursiv als *campo* zur Einheit und die Regierung griff rhetorisch verschärft auf den klassischen peronistischen Manichäismus‘ der ‚zwei Argentinien‘ und die Vorstellung einer Konfrontation von ‚Volk‘ und ‚Oligarchie‘ zurück. Während Perón der strukturellen Abhängigkeit vom Agrarsektor Rechnungen trug und seine konfrontative Haltung mit dem zweiten Fünfjahresplan zugunsten materieller Konzessionen gegenüber dem Sektor mäßigte, wurde die Haltung der Regierung Kirchner in der zweiten Hälfte ihrer Amtszeit immer aggressiver. In beiden Fällen brachten die Regierungen letzten Endes den Agrarsektor geschlossen gegen sich auf, weil dieser auch dann zur Finanzierung der Verteilungsallianz aufkommen musste, als die Weltmarktpreise stagnierten oder gar fielen. Unter Perón hatte diese Konfliktdynamik zu seiner gewaltsamen Absetzung geführt. Im Kirchnerismus ermöglichte die weitgehend undifferenzierte Abschöpfung der Rente den Großgrundbesitzer:innen und Großproduzent:innen, mit Hilfe der mobilisierten kleinen und mittleren Produzent:innen eine politische Opposition zu stärken, die die neoperonistische Verteilungsallianz demokratisch abwählte.

Der *fiskalische Dezisionismus* der beiden Populismen unterscheidet sich darin, dass es unter Perón vor allem eine expandierende Staatsbürokratie war, die grundlegende fiskalische und nonfiskalische Funktionen übernahm, während der Kirchnerismus vor allem in die bestehende Institutionalität eingriff und diese blockierte oder manipulierte. Perón hatte mit der Handelsorganisation IAPI einen gigantischen bürokratischen Machtapparat geschaffen, der maßgeblich die Abschöpfung und Kanalisierung der Rente am Parlament vorbei organisierte. Der integrale Staat des Peronismus, der über die Gewerkschaften und die Partei sowie die lokale korporatistische Unternehmensvereinigung CGE einen großen Teil der Gesellschaft direkt in die staatliche Bürokratie integrierte und kontrollierte, erlaubte eine uneingeschränkte Befehlsmacht Peróns. Allein an den faktischen Gegenkräften und Pakten mussten sich die Entscheidungen der Staatsführung messen. Der Staat entwickelte sich in der Folge zu einem riesigen klientelistischen Apparat, der in alle Gesellschaftsbereiche hineinwirkte.

Der Kirchnerismus hingegen handelte fiskalisch aus einer zurückgebauten Bürokratie heraus und weitgehend auf der Basis regulärer steuer- und finanzpolitischer Instrumente. Er erbte und vertiefte dabei eine dezisionistische Finanzarchitektur, die seit dem Übergang zur Demokratie 1983 im Rahmen der bestehenden Verfassungsordnung etabliert worden war. Durch eine Vielzahl von Mechanismen wurden der Regierung Rechtsetzungskom-

petenzen in Steuer- und Budgetfragen übertragen oder sie wurden von der Regierung an sich gerissen. Auf diese Weise war es dem Kirchnerismus möglich, umfassende Ressourcen zu mobilisieren und zu kontrollieren und damit seinen Einflussbereich zu erweitern und auf substaatlicher Ebene abzusichern. Die Rechtsetzungsmacht der Regierung im Bereich der Einkommen- und Exportsteuer sowie der administrativen Steuererhebung nutzte sie sowohl fiskalisch zur Erhöhung der Staatseinnahmen, als auch politisch zur Spaltung, Isolation und Bestrafung ihrer Gegner:innen. Sie diente zudem ihrer persönlichen rechtlichen Absicherung innerhalb der korrupt-klientelaren Struktur des Staates. Die formellen und informellen Pakte mit Gouverneur:innen und einflussreichen Wirtschaftsgruppen der diversifizierten Oligarchie sowie die teilweise Stillstellung der Justiz erlaubten es dem Kirchnerismus, den Staat als einen riesigen klientelistischen Apparat der (kriminellen) Aneignung und Verteilung des gesellschaftlich verfügbaren Mehrprodukts zu führen und die Regierbarkeit auf diese Weise abzusichern. Darin folgte die Regierung ihren Vorgängern, allerdings unter den Bedingungen einer Hochkonjunktur der Rohstoffpreise.

Im Peronismus und im Kirchnerismus erreichte der Steuerstaat Rekordgrößen gemessen an der Steuerquote. Obwohl klassische Steuern im Peronismus nur einen Teil, und zeitweise nicht einmal den größten Teil, der Staatseinnahmen ausmachten, wurde die peronistische Steuerquote von 17% erst in den 1990er Jahren wieder erreicht und überschritten. Der Kirchnerismus zeigte mit einer Steuerquote von 30% einen historischen Rekordwert. Dabei lassen sich auch in *allokations- und verteilungspolitischer* Hinsicht starke Parallelen feststellen. In beiden historischen Phasen spielte die Besteuerung des Kapitals, ob in Unternehmensform oder als Kapitalerträge, dank großzügiger Steuerausnahmen und Steuervermeidungsmöglichkeiten eine untergeordnete bis nichtige Rolle. Dies galt vor allem außerhalb des Agrarsektors. Vernachlässigte Steuerfestsetzung, Steuermoratorien und Steueramnestien etablierten und stärkten eine Kultur der Steuerverweigerung und Steuerhinterziehung. Beide Populismen konzentrierten ihre fiskalischen Bemühungen zur Finanzierung des Staates auf den Rohstoffsektor, insbesondere den Agrarsektor, was innerhalb des heterogenen Sektors zu einer sehr ungleichen (relativen) Steuerbelastung führte.

Während die peronistischen Arbeiter:innen im historischen Peronismus ihre Steuerbefreiung quasi als staatsbürgerliches Recht im Ideologem des „Arbeiter:innenstaats“ beanspruchen konnten, mussten die peronistischen Gewerkschaften im Kirchnerismus ihre Steuerbefreiung immer wieder vehement erkämpfen. Die Regierung setzte die Steuerbefreiungen in zwei-

facher Hinsicht selektiv ein: zum einen selektiv zugunsten ihrer gewerkschaftlichen Basis im Unterschied zu Selbstständigen, insbesondere im Agrarsektor; zum anderen jedoch auch selektiv innerhalb der Gruppe der Arbeiter:innen, um auf diese Weise gewerkschaftliche Opposition zu schwächen. Diese Politik war sowohl Ausdruck der stärkeren Autonomie der Gewerkschaften im Unterschied zum historischen Peronismus als auch der veränderten sozialen Basis des Kirchnerismus, die in fragmentierte Gewerkschaften und soziale Bewegungen marginalisierter Sektoren auf territorialer Ebene zerfiel.

Den beiden rentengesellschaftlichen Formationen des Peronismus und Kirchnerismus ist gemein, dass die Besteuerung nach politischen Kriterien und nicht nach sachlichen Kriterien der Leistungsfähigkeit erfolgte. Dies galt nicht nur im Hinblick auf unterschiedliche Einkommensarten, sondern war auch bezüglich unterschiedlicher wirtschaftlicher Sektoren und selbst innerhalb von Einkommensgruppen (Arbeitseinkommen) der Fall. Im Kirchnerismus führte die politische Besteuerung sogar zu einer Ungleichbehandlung innerhalb der Gruppe abhängig Beschäftigter mit gleichem Einkommensniveau. Das Ergebnis ist ein *segmentierter Steuerstaat*. Mit Verteilungsfragen entlang der vertikalen gesellschaftlichen Strukturierung von Klassen und Schichten ist dieser Steuerstaat allenfalls sehr lose verbunden. Steuern zahlt, wer sich nicht ausreichend dagegen zur Wehr setzen kann; Steuern zahlen die Verlierer:innen.

5.2 Segmentierter Steuerstaat in Lateinamerika

Der Befund des segmentierten Steuerstaats lässt sich für den lateinamerikanischen Kontext unter Berücksichtigung nationaler und regionaler Spezifika verallgemeinern. Der segmentierte Steuerstaat ist Ausdruck einer rentengesellschaftlichen Konfiguration des Steuerstaats, die sich in Abhängigkeit von besonderen nationalen Entwicklungspfaden unterscheiden kann. Der in dieser Arbeit verfolgte methodologische Ansatz einer Integration von allgemeinen Strukturbedingungen und historischer Kontingenz erlaubt einen vergleichenden Blick auf die konkreten Ausprägungen des Steuerstaats in anderen Ländern Lateinamerikas. Die strukturelle Vergleichbarkeit ergibt sich aus dem die gesamte Region kennzeichnenden Rohstoffreichtum und dem allgemeinen Muster einer abhängigen Einbindung in den Weltmarkt als Rohstofflieferanten. Gemeinsames Kennzeichen der Gesellschaften La-

teinamerikas ist zudem die Marginalität großer Bevölkerungsteile sowie starke Disparitäten in der produktiven Matrix. Diese allgemeinen Bedingungen sind vom lateinamerikanischen Strukturalismus mit dem Begriff der strukturellen Heterogenität konzeptualisiert worden.²²⁷ Auf der Basis der in dieser Arbeit angestellten rententheoretischen Überlegungen werden die Befunde der Untersuchung abschließend entlang der allgemeinen Bedingung struktureller Heterogenität einerseits sowie ihrer historisch kontingenten allokatonspolitischen Bearbeitung andererseits diskutiert. Die allokatonspolitische Bearbeitung struktureller Heterogenität wird in unterschiedlichen steuer- und fiskalpolitisch gehaltvollen Wachstumsmodellen dargestellt.²²⁸

Strukturelle Heterogenität und Steuern

Eine Besteuerung nach westlichem Vorbild ist unter strukturell heterogenen Bedingungen nicht möglich. Der viel bemühte Vergleich lateinamerikanischer Steuersysteme mit den Steuersystemen der OECD-Staaten verkennt die politökonomischen Voraussetzungen von Steuern, insbesondere von direkten Besteuerungsinstrumenten. Letztere erlangen ihre zentrale Bedeutung unter Bedingungen relativ eigenständiger und stabiler wirtschaftlicher Wachstumsprozesse sowie relativ hoher und homogener Einkommen.²²⁹ Diese Bedingungen sind in den rohstoffexportierenden, strukturell heterogenen Ländern, die zentral von der Realisierung der Rohstoffrente abhängen, nicht gegeben. Dies erschwert sowohl die Besteuerung von Gewinnen

227 Das Konzept der strukturellen Heterogenität wurde in den 1970er Jahren von der CEPAL zur Beschreibung der politikökonomischen Lage in Lateinamerika entwickelt. Es analysiert das Zusammenspiel von einer abhängigen Weltmarktintegration und den nationalen Produktionsstrukturen sowie intersektorale Produktivitätsunterschiede und darauf basierende Segmentierung von Arbeitsmärkten, Einkommen und Konsummustern (Elsenhans, 1987). Strukturell heterogene Gesellschaften zeichnen sich sowohl durch eine strukturell-ökonomische Heterogenität als auch durch eine sozialstrukturelle Heterogenität, d.h. durch Marginalität großer Bevölkerungsteile, aus (vgl. Becker 2008).

228 Die folgenden Ausführungen gehen auf Überlegungen zurück, die zum Teil bereits in einem anderen Beitrag auf Englisch veröffentlicht wurden (Fehling 2023).

229 Die Einkommensteuern stellen eine für den Kapitalismus und den bürgerlichen Staat historisch spezifische direkte Steuerart dar. Sie sind ein „spezifisches Produkt der kapitalistischen Entwicklung und der Versuche des bürgerlichen Steuerstaats, sich ihr anzupassen“ (Krätke 1984, 206; vgl. Fehling 2018).

jenseits des Rohstoffsektors als auch die umfassende Einbindung der Bevölkerung in den fiskalischen Nexus von Staat und Gesellschaft.

Strukturelle Heterogenität und Marginalität machen sich in unterschiedlichen Bereichen bemerkbar und prägen ein komplexes Ungleichheitsgefüge innerhalb lateinamerikanischer Gesellschaften. Sie sind eng mit den Rohstoffsektoren verbunden, in denen sich aufgrund natürlicher Kostenvorteile hohe Produktivitätsinseln auffinden lassen, während andere Wirtschaftssektoren meist eine sehr niedrige Arbeitsproduktivität aufweisen. Dabei ist die Produktionsstruktur in keiner anderen Weltregion heterogener als in Lateinamerika. Die Ungleichheit der Arbeitsproduktivität zwischen den wichtigsten Wirtschaftssektoren (BIP/Beschäftigter) ist dort doppelt so hoch wie in anderen Regionen (Bértola 2016, 255 f.). Während beispielsweise die natürlichen Ertragsvorteile und die kapitalintensive Produktion im lateinamerikanischen Bergbau zu einer hohen Arbeitsproduktivität beitragen, lassen sich für die Region in den anderen Sektoren der Industrie und der Landwirtschaft im zeitlichen Verlauf seit 1990 keine relevanten Produktivitätszuwächse nachweisen (Burchardt 2023, 255). Zudem ist die Produktivität der rohstoffnahen Sektoren selber sehr volatil, da sie eng an die Preisentwicklung auf dem Weltmarkt gekoppelt ist. So weist Lateinamerika nicht nur die höchste Heterogenität in der Arbeitsproduktivität unterschiedlicher Wirtschaftssektoren auf, sondern auch die größten Schwankungen dieser intersektoralen Produktivitätsunterschiede, sofern die sektorale Produktivität an ihrem Anteil an der Wirtschaftstätigkeit gemessen wird. Da die Wirtschaftsleistung insgesamt stark an den Rhythmus der Weltmarktpreise für die wichtigsten Exportgüter gekoppelt ist, gilt: Je stärker die Wirtschaftsleistung, desto höher fällt die sektorale Produktivität im Rohstoffsektor gemessen am BIP aus, ohne dass diese auf entsprechende technologische Dynamiken zurückgeführt werden kann (Bértola 2016, 255 f.). Die Rohstoffrente bleibt daher der entscheidende Faktor für die Generierung von Überschüssen, die sich steuerlich abschöpfen lassen. Eine steuerliche Abschöpfung darüber hinaus läuft Gefahr, in die wirtschaftliche Substanz einzugreifen oder eine hinreichende Rendite für den Einsatz von Kapital zu verhindern und sich damit ihrer wirtschaftlichen Quelle zu berauben. Dies begründet das stark prozyklische Muster, das die rohstoffabhängigen Ökonomien Lateinamerikas insgesamt und damit auch die Fiskalpolitik prägt (vgl. Ocampo 2017, 64 ff.). Prozyklische Fiskalpolitik bedeutet tendenziell *sharing the spoils* (Burchardt/Dietz 2014, 476) in Phasen des Aufschwungs und umso brutalere Anpassungspolitiken

in Momenten der Krise, wie in Lateinamerika zwischen 2014 und 2016 (Ocampo 2017, 68).

Im Kontext von struktureller Heterogenität und Marginalität trifft die Besteuerung von Unternehmen auf erschwerte Bedingungen. In aller Regel konzentrieren sich die Steuerbehörden daher auf große Steuerzahler und verfügen in ihren Finanzbehörden über *special tax units* für Großunternehmen. Diese sind zumindest so erfolgreich, dass die Einnahmen aus der Unternehmenssteuer die Einnahmen aus der vernachlässigbaren Einkommensteuer in den allermeisten Fällen deutlich übersteigen. Ihr fiskalisches Gewicht verleiht den Großunternehmen zugleich zusätzliches politisches Gewicht. Außerdem dürfen nationale und transnationale Großkapitale in strategischen Sektoren in aller Regel mit großzügigen Steuerausnahmen rechnen. Darüber hinaus können sich weite Teile der Ökonomie aufgrund großer informeller Sektoren, in denen auch während der letzten *commodity boom* Phase 50-70% der Bevölkerung beschäftigt waren (Bergman 2019, 59), ihrer Besteuerung vollständig oder weitestgehend entziehen. Gerade kleine und mittlere Unternehmen (SME) entziehen sich einer relevanten Besteuerung, indem sie sich der Formalisierung widersetzen oder ihre Betriebe (offiziell) klein halten und von vereinfachten, günstigen Steuerregelungen profitieren (vgl. González 2009). Die flächendeckende Steuerhinterziehung kleiner und mittlerer Unternehmen wird weitgehend akzeptiert. Eine konsequente Besteuerung informeller Ökonomien könnte zum Verschwinden tausender Soloselbstständiger und kleinerer Firmen führen. Für eine Vielzahl wäre die Fortexistenz bei normaler Besteuerung nicht möglich. Damit würden aber auch die informellen Märkte verschwinden, die aufgrund der fehlenden Steuerbelastung billige Waren und Dienstleistungen absetzen und damit Konsumchancen der großen einkommensschwachen Sektoren erweitern. Steuerhinterziehung stellt in diesem Sinne eine „indirekte Staatssubvention“ für den Massenkonsum dar, der Regierungen politische Zustimmung bringt (Bergman, 2019, 72).

Marginalität und die damit zusammenhängende Segmentierung der Arbeitsmärkte und Einkommenschancen sowie die eklatanten sozialen Ungleichheiten führen zu einer fiskalischen Desintegration weiter Teile der Bevölkerung. Die (personale) Einkommensteuer ist aufgrund der starken sozialen Stratifizierung und Segmentierung von Einkommen und Arbeitsmärkten in den lateinamerikanischen Gesellschaften weitestgehend bedeutungslos. Dies liegt nicht so sehr daran, dass Reiche nur geringfügige Steuern zahlen, die in keinem Verhältnis zu ihren Einkommen und Vermögenserträgen stehen, sondern vielmehr daran, dass große Teile der Gesellschaft

ten nicht über geordnete Einkommensverhältnisse in ausreichender Höhe verfügen, um umfassend in das Einkommensteuersystem integriert zu werden. Die Einkommensteuer in Europa ist nie bedeutsam gewesen, solange sie praktisch eine Reichensteuer (mit sehr moderaten Steuersätzen) war. Finanzpolitisches Gewicht erlangte die Einkommensteuer erst mit dem Zweiten Weltkrieg und den daraus erwachsenden finanziellen Erfordernissen; als sie von einer „class tax“ into a „mass tax“ (Steinmo 2003, 213) umgebaut wurde und weite Teile der Bevölkerung einschloss. Während in den westlichen Industriestaaten heute rund 80% der erwerbstätigen Bevölkerung einkommensteuerpflichtig ist, verhält es sich in Lateinamerika umgekehrt. In Chile etwa sind 75% der Bevölkerung von der Einkommensteuer ausgenommen (Atria 2023, 102). In Uruguay erfasst die Einkommensteuer seit der viel gerühmten Steuerreform von 2007 im Wesentlichen die höchsten 20% der Lohneinkommen, während zugleich großzügige Ausnahmen und verminderte Steuersätze für Kapitalerträge bestehen (Rius 2015). In den anderen lateinamerikanischen Gesellschaften zahlen in aller Regel nur die obersten 10% der (Lohn-)Einkommen Steuern (Corbacho et al. 2013, Kap. 7). In Bolivien liegt die Zahl derjenigen, die regulär Einkommensteuern zahlen, gerade einmal bei 308.000 Personen (2020), was auf die große Zahl von Arbeitskraftunternehmer:innen und eine verbreitete Informalität zurückzuführen ist (Paz Arauco/Jiménez Pozo 2023, 86). Versuche einer Ausweitung der Steuer sind mit starken Widerständen und hohen politischen Kosten verbunden. Ein Großteil der Bevölkerung wird, wie in den meisten Ländern der Region, allenfalls durch vereinfachte Steuerregelungen auf der Basis von geringfügigen Pauschalabgaben mit eher symbolischem Charakter erfasst.

Diese ‚fiskalische‘ Konfiguration der Gesellschaft hat legitimationspolitische Folgewirkungen für die Möglichkeit gesellschafts- oder fiskalvertraglicher Arrangements, insbesondere unter Einbindung der wohlhabendsten Bevölkerungsschichten. Denn in strukturell heterogenen Wirtschaftsformationen lassen sich allgemeine Wohlfahrtsgewinne durch die staatliche Steuerabschöpfung und -verwendung, insbesondere aus der Perspektive der Vermögenden, weniger erwarten. Rohstoffbasierte Enklavenökonomien oder unproduktive Wirtschaftssektoren können (aus eigener Kraft) nur geringen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften und einer Bildungsexpansion haben. Hinzu kommt die räumliche Segmentierung der Rohstoffindustrien, die Einkommenschancen, Steuereinnahmen und die wirtschaftliche Dynamik häufig auf wenige lokale bzw. substaatliche Gebietskörperschaften beschränken und damit in räumlicher Hinsicht sehr ungleiche Lebens-

verhältnisse schaffen (vgl. Podestá and Jiménez 2023). Finanzausgleichsmechanismen sind politisch meist schwer durchzusetzen. Sie erfordern die Berücksichtigung lokaler Partikularinteressen und verschärfen damit Heterogenität und Ungleichheit noch (vgl. Ardanaz and Scartascini 2013). Fiskalvertragliche Arrangements nehmen unter diesen Bedingungen tendenziell die Form von Pakten zwischen einflussreichen Gruppen an und vertiefen dadurch bestehende sozial-räumliche Segmentierungen und sozial-strukturelle Stratifizierungen. Angesichts der extremen Ungleichheit und der dominanten ökonomischen Strukturen haben lokale Eliten seit den lateinamerikanischen Staatsbildungsprozessen wenig Interesse an öffentlichen Gütern wie Bildung und deren Steuerfinanzierung gezeigt (Sokoloff and Zolt 2006). Daher lassen sich diese nur schwer im Einvernehmen und auf ‚quasifreiwilliger Basis‘ (Levi 1988) besteuern –(cf. Breceda et al, 2009). Umgekehrt treffen Steuerforderungen gegenüber Lohn- und Gehaltsempfänger:innen angesichts einer oftmals privat organisierten Daseinsvorsorge auf geringe legitimationspolitische Akzeptanz. Die in der Literatur häufig normativ in Anschlag gebrachte und auf die historische Erfahrung des modernen Steuerstaats in den kapitalistischen Zentren zurückgehende Theorie des fiskalischen Gesellschaftsvertrags hat unter Bedingungen struktureller Heterogenität kaum eine materielle Basis und stellt eher eine idealistische Anrufung dar.

Wachstumsmodelle und Fiskalregime

Der moderne Steuerstaat setzt eigenständige wirtschaftliche Wachstumsdynamiken voraus, die beständig Überschüsse zu seiner Finanzierung produzieren, und unterscheidet sich damit grundlegend von den Bedingungen lateinamerikanischer Fiskalität. Im westlichen Steuerstaat wird demokratische Legitimation vor allem durch eine dem kapitalistischen Verwertungsprozess abgetrotzte, steuerfinanzierte rechtliche und materielle Einbindung der Interessen breiter Bevölkerungsschichten organisiert (vgl. Habermas, 2022, 35). Dagegen wird demokratische Legitimation im lateinamerikanischen Kontext verstärkt, und nach Maßgabe des politischen Legitimationsdrucks, durch die Schaffung und Aufrechterhaltung akkumulationsfähiger und bürokratischer Strukturen hergestellt, da die Rohstoffsektoren kaum

Arbeitskraft absorbieren.²³⁰ Folglich kann, je nach Kontext, Geschichte und Legitimationsdruck, die primäre Einkommensgenerierung durch politische Ressourcenallokation Vorrang vor der sekundären Einkommensbildung durch Umverteilung haben.

Die unterschiedlichen allokatonspolitischen Antworten lateinamerikanischer Regierungen auf die politischen Herausforderungen struktureller Heterogenität zeigen sich in unterschiedlichen Wachstumsmodellen. Diese lassen sich einerseits aus dem unterschiedlichen Stellenwert der Rohstoffexporte für die Gesamtausfuhren ablesen; so machen Rohstoffexporte in Argentinien und Brasilien etwa 70%, in Bolivien und Chile etwa 90% und in Mexiko, trotz des Ölreichtums, nur 20% der Gesamtausfuhren aus (siehe Abb. 1 und Erklärung in der Einleitung). Andererseits lassen sich die mit der Exportstruktur zusammenhängenden Wachstumsmodelle in unterschiedlichen Steuer- und Fiskalregimen darstellen, die auf divergente historisch-politische Entwicklungspfade zurückzuführen sind (hierzu Ondetti 2021). Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf den letztgenannten Aspekt. Dazu werden vergleichend einige Kennziffern zu den Staatsfinanzen und Steuersystemen in Lateinamerika diskutiert. Tabelle 12 zeigt unterschiedliche Fiskalregime für die Region.²³¹

Betrachtet man die größten Volkswirtschaften der Region genauer, weisen Argentinien und Brasilien im Durchschnitt für den Zeitraum 2003-2015 mit knapp 40% die höchste Staatsquote (Staatsausgaben/BIP) in der Region auf und liegen damit nur knapp hinter dem OECD Durchschnitt. Der Staat ist hier umfassend fiskalisch in die Gesamtwirtschaft eingebunden und entscheiden damit im regionalen Vergleich politisch über einen großen Teil des gesellschaftlich verfügbaren Mehrprodukts. Gemessen an ihrer Steuerquote (Steuern/BIP) zählen Argentinien und Brasilien entsprechend

230 Eine Ausnahme bildet die Landwirtschaft, die im lateinamerikanischen Durchschnitt 2020 knapp 20% der erwerbsfähigen Bevölkerung absorbierte. Wo allerdings der Agrarsektor den dominanten Rohstoffsektor darstellt, das heißt, wo er zentral ist für die wirtschaftliche Dynamik insgesamt, wie in Argentinien und Uruguay, stellt sich die Situation anders dar. In Uruguay, wo der Agrarsektor den bedeutendsten Wirtschaftssektor darstellt, waren 2020 gerade einmal 8% der erwerbsfähigen Bevölkerung in diesem Sektor beschäftigt (CEPALSTAT).

231 Nicht alle Zahlen sind gleichermaßen zuverlässig. Insbesondere bei den Steuerausnahmen können methodologische Unterschiede und die Güte der Länderdaten zu verzerrten Darstellungen führen. Hinsichtlich der Methodologie lässt sich darauf verweisen, dass die Zahlen aus der gleichen Studie stammen. Sie geben zumindest Orientierung und bilden plausible Muster und Unterschiede zwischen den Ländern ab.

Tabelle 12: Staatsausgaben und Steuern (ausgewählte Items) in ausgewählten lateinamerikanischen Ländern, Ø 2003-2015

	Staatsausgaben in Prozent des BIP			Steuern (inkl. Sozialabgaben)			
	Gesamt- ausgaben	Sozial- ausgaben	Wirtschafts- subventionen	in Prozent des BIP		Anteil an Steuern gesamt	
				Steuern gesamt	Steueraus- nahmen*	Indirekte Steuern	Direkte Steuern
Arg	36,4	10,8	4,9	28	2,3	52,4	20,9
Bra	39,2	12,7	2,3	33	4,0	45,5	22,5
Bol	33,7	4,5	n/d	23	1,3	61,4	18,4
Chi	20,7	6,3	2,7	20	4,8	52,0	39,6
Mex	18,0	6,0	2,6	13	4,5	37,9	40,9
Ury	22,5	5,4	1,3	24	6,0	49,4	26,2

Quelle: CEPALSTAT für Staatsausgaben; CEPAL/OXFAM 2019 für Steuerausnahmen; OECD Statistics für Steuern. Anm.: Staatsausgaben Bra (allgemein); Arg (nur nicht finanzieller öffentl. Sektor); Chile, Bol, Mex und Ury (nur Zentralregierung); * Für Steuerausnahmen Ø 2007-2015; Indirekte Steuern beinhalten Finanztransaktionssteuern aufgrund ihrer Kaskadenwirkung.

auch zu den stärksten Steuerstaaten in der Region. Dabei zeigt ein Blick auf die Steuerstruktur, dass sie sich mit 50% wie kaum ein anderes Land in der Region über indirekte, insbesondere den Konsum belastende Steuern finanzieren bzw. direkte Steuern nur in Bolivien eine noch geringere Rolle spielen. Betrachtet man die Staatsausgaben, so weist Argentinien mit durchschnittlich fast 5% des BIP mit Abstand die höchsten Ausgaben im Bereich der Wirtschaftssubventionen auf. Die großzügige direkte Subventionspolitik fällt in eine der prosperierendsten Wachstumsphasen der lateinamerikanischen Geschichte und offenbart den prozyklischen Charakter der Fiskalpolitik. Dieser scheint in anderen Ländern der Region verstärkt durch indirekte Subventionen in Form von Steuerausnahmen geprägt zu sein. So weist Brasilien relativ großzügige Steuerausnahmen in einem Umfang von 4% des BIP auf. Ähnlich verhält es sich mit Uruguay, wo eine Vielzahl von Steuerfreizonen und Investitionsprogrammen mit 6% des BIP den höchsten Steuererzicht unter den Vergleichsländern begründet, während direkte Wirtschaftssubventionen eine geringe Rolle spielen (vgl. Barreix/Velayos 2021). Uruguay verzichtet im Unterschied zum ökonomisch ähnlich strukturierten Argentinien weitgehend auf die Besteuerung von großen Unternehmen in der Land- und Forstwirtschaft und daran angeschlossene Industrien (vgl. Oyhantcabal Benelli 2023). Zwar schöpft der Fiskus hier die Rente insge-

samt etwas stärker durch direkte Steuern ab. Seit der Steuerreform von 2007 tut er dies vor allem über Lohneinkommen, deren Steuerertrag die Unternehmenssteuern abgelöst hat (OECDStatistics). Trotz seiner relativ großen Staatsbürokratie weist Uruguay vergleichsweise geringe Staatsausgaben auf. Argentinische und brasilianische Regierungen behalten sich dagegen mit Blick auf ihre hohe Staatsquote eine deutlich stärkere politische Kontrolle der Ressourcenallokation vor. Argentinien weist historisch einen der höchsten Unternehmenssteuersätze der Region auf (bis 2017: 35%). Aber auch bei der Steuerhinterziehung erreicht das Land von jeher Höchstwerte. Dazu tragen nicht zuletzt die Steuerfreizonen in Uruguay und besondere Rechtskonstruktionen der Steuervermeidung in Chile bei, die Teil einer regionalen Architektur der Steuerhinterziehung und Kapitalflucht sind (vgl. Grondona 2023). Steueramnestien sind in Argentinien seit ihrem erstmaligen Gebrauch 1956 zur erwartbaren Regel geworden (Mitchell 2006, 246).²³² Schematisch gesprochen: Während Uruguay weitestgehend auf die Besteuerung großer Unternehmen verzichtet, werden in Argentinien zunächst hohe Steuern gefordert und anschließend wird entschieden, wer sie zahlen muss.

Chile und Mexiko weisen mit ihrem hohen Anteil direkter Steuern die progressivste Steuerstruktur der Region auf, wobei Mexiko durch den vergleichsweise geringen Anteil der Konsumsteuern nochmal hervorsticht. Beide Länder erheben im regionalen Vergleich jedoch nur wenige Steuern und weisen eine entsprechend niedrige Staats- und Steuerquote auf. Die geringen Staats- und Steuerquoten und ihre Zusammensetzung lassen sich auf das jeweilige Wachstumsmodell beider Länder zurückführen. Seit mehreren Jahrzehnten setzen sie auf ein wirtschaftsliberales Wachstums- und Entwicklungsmodell mit starken fiskalischen Anreizen (Steuerausnahmen) im Umfang von gut 4,5% des BIP. Ein genauerer Blick auf die Zusammensetzung der direkten Steuern zeigt die Unterschiede der beiden Wirtschaftsmodelle Mexikos und Chiles auf. Während Mexiko direkte Steuern vor allem durch Lohnsteuern bei den formalisierten Beschäftigten in seiner Industrie abschöpft (vgl. Unda-Gutiérrez 2023), bezieht der chilenische Fiskus seine direkt erhobenen Steuereinnahmen vor allem über Unternehmenssteuern (OECDStatistics). Die vollständig auf den Rohstoffsektor und natürliche Kostenvorteile ausgerichtete chilenische Wirtschaft

232 Bei der Senatsdebatte um die Steueramnestie von 2008 war von 88-89 Steueramnestien (Moratorien) in der argentinischen Geschichte die Rede (Senado Ley 26.476, 18.12.2008, 12). Bis 2020 kamen mindestens vier weitere hinzu.

erlaubt eine stärkere sekundäre Abschöpfung von Gewinnen über Steuern bei den Unternehmen selbst, während umfassende Ausnahmeregelungen und Steuergestaltungsmöglichkeiten die personale Einkommensteuer trotz einer vergleichsweise starken Steuerbehörde schwächen (vgl. Atria 2023). In historischer Hinsicht haben sich im Zuge der Pinochetdiktatur die einflussreichsten ökonomischen Segmente dergestalt durchgesetzt, dass eine niedrige gesellschaftliche Gesamtsteuerlast und ein eher wirtschaftsliberaler, allokationsneutraler Staat etabliert wurden (Ondetti 2023). Geht man davon aus, dass die Steuer – ob indirekt oder direkt – letztlich immer einen Abzug vom gesellschaftlich verfügbaren Mehrprodukt darstellt, können die wirtschaftlich dominanten Sektoren in Chile dank der niedrigen Gesamtsteuerlast einen deutlich höheren Anteil der Rente aneignen, als dies in anderen Ländern der Region der Fall ist. Die historische Voraussetzung dafür wurde mit der gewaltsamen Ausschaltung der importsubstituierenden Industrien und der Schwächung von Gewerkschaften und anderen Organisationen subalternen Sektoren während der langen chilenischen Diktatur geschaffen. Dadurch hat sich eine vergleichsweise homogene Wirtschaftsstruktur mit kohärenten allokationspolitischen Interessen der Wirtschaftsverbände in dem Land herausgebildet, die ihren Einfluss zugunsten allgemein niedriger Steuern geltend machen (Fairfield 2010). Im Unterschied dazu sind die Wirtschaftsverbände in Ländern wie Argentinien, Brasilien und Uruguay, in denen ein starker Agrarsektor neben bedeutsamen industriellen Strukturen besteht, historisch gespalten und verfolgen kein gemeinsames allokationspolitisches Interesse (vgl. Ondetti 2023; Rius 2015). Steuererleichterungen und Steuerverzicht werden hier in unterschiedlicher Weise vor allem auf der Ebene einzelner nationaler und transnationaler Wirtschaftsgruppen und Konzerne ausgehandelt (vgl. Castañeda 2023).

In Mexiko lässt sich die zentrale Bedeutung der Rohstoffrente für die mexikanische Ökonomie an dem hohen Anteil staatlicher Einnahmen aus dem Ölsektor im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistung ablesen (Farfán-Mares and Morayta, 2011). Mit einem Umfang von 10% (2008) des BIP (CIAT-IDB Dataset) entspricht oder übertrifft der Anteil dieser Einnahmen gemessen an der Gesamtwirtschaftsleistung dem in Ecuador und Venezuela. Die Rohstoffrente macht in Mexiko durchschnittlich gut ein Drittel der Staatseinnahmen aus und kompensiert damit die Diskrepanz zwischen Steuereinnahmen (gesamt) und Staatsausgaben (oben nur Zentralregierung dargestellt) (Farfán-Mares and Morayta, 2011). Zugleich erlaubt Mexikos Verzicht auf umfassende Ölexporte dem Land die großzügige Energieversorgung des nationalen Wirtschaftsraums. Die mexikani-

sche Privatwirtschaft profitiert daher von Staatsausgaben und umfassenden Steuererleichterungen, ohne ihrerseits vom Fiskus belastet zu werden, da der Staat sich umfassend aus dem staatlich kontrollierten Ölsektor finanziert. In diesem Zusammenhang sind auch die zahlreichen Staatsunternehmen zu verstehen, unter denen der Öl- und Energiesektor zentral ist. Zwischen 1970 und 1982 erhöhte sich die Zahl der Staatsunternehmen von 272 auf über 1.555 Unternehmen. Dabei trugen diese nicht zu Staatseinnahmen bei — im Gegenteil, sie machten den Staat noch abhängiger von Krediten und stärkten dadurch die strukturelle Macht der Wirtschaftseliten, auf deren Besteuerung weitgehend verzichtet wurde (Unda-Gutiérrez 2023, 182). Dieser „enormous Mexican public sector allows us to reconcile the image of a large State that intervened in the economy during the ISI period with the tax poverty of the Mexican State“ (ebd.). Betrachtet man die aktuellen (2020) mexikanischen Staatsausgaben der Zentralregierung unter Berücksichtigung von Staatsunternehmen, liegt die Staatsquote bei 26,4% und ist damit deutlich höher, als dies ohne Berücksichtigung der Staatsunternehmen (20,4%) der Fall ist (CEPALSTAT). Dadurch ergibt sich ein realistischeres Bild von der staatlichen Präsenz im nationalen Wirtschaftsleben Mexikos. Viele der Staatsunternehmen versorgten historisch betrachtet den industriellen Sektor mit Vorleistungen zu Preisen, die unter den Marktpreisen lagen, und subventionierten den Verbrauch von Grundbedarfsgütern (ebd.). Ähnlich wie in Argentinien schufen damit auch diese öffentlichen Unternehmen „privilegierte Akkumulationsräume“ (Castellani 2013), die privaten Unternehmen und Wirtschaftsgruppen erlaubten, unterhalb üblicher Kosten zu produzieren und damit auch entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen oder zu sichern. Eine solche Form der Allokationspolitik ist funktional äquivalent zu hohen Staatsausgaben, die zur direkten Subventionierung der Industrie und zur Finanzierung der Staatsbürokratie verwendet werden. Sie macht eine umfassende steuerliche Abschöpfung des verfügbaren Mehrprodukts entbehrlich.

Insgesamt lassen sich diese Daten vor dem Hintergrund der theoretischen Überlegungen und der empirischen Erkenntnisse dieser Arbeit als unterschiedliche Erscheinungsformen des gleichen Phänomens interpretieren. Reichtum wird in Lateinamerika kaum oder nicht nach allgemeinen Steuerprinzipien besteuert, sondern nach Maßgabe sektoral spezifischer Möglichkeiten der Rentenabschöpfung. Die Steuersysteme sind vor allem Ausdruck unterschiedlicher Wachstumsmodelle und Verteilungsallianzen, mit denen Regierungen in unterschiedlicher Weise auf das Problem struktureller Heterogenität und die damit verbundenen sozialen und politischen

Herausforderungen reagieren. Im Ergebnis sind die Steuersysteme in der Region segregiert, selektiv und regressiv.

Abschließende Überlegungen

Unter den besonderen Bedingungen der rentengesellschaftlichen Konfiguration des Steuerstaats, wie sie in dieser Arbeit untersucht wurden, stellt sich die Frage nach den Perspektiven der politischen Überwindung der massiven Ungleichheiten lateinamerikanischer Gesellschaften und nach dem Stellenwert steuerfiskalischer und nonfiskalischer Allokations- und Verteilungspolitik neu. Drei zentrale Instrumente zur Bearbeitung dieser Problematik lassen sich nennen, die gleichwohl eine umfassende gesellschaftliche Demokratisierung voraussetzen.

1. Die Vergesellschaftung des Rohstoffsektors oder rohstoffnaher Schlüsselindustrien wo dies möglich und noch nicht der Fall ist, wäre eine primäre Aneignungsform der Rente, die nicht unmittelbar alloкатive Entwicklungshemmnisse nach sich zieht. Sie würde zudem die maximale Abschöpfung der Überschüsse entsprechender Sektoren erlauben.
2. Wo die Vergesellschaftung nicht möglich ist, könnte die Kopplung der Steuern im Rohstoffsektor an bestimmte, gesellschaftlich erwünschte Ausgabenpositionen zusätzliche Legitimationsressourcen für eine umfassendere und wirksamere Besteuerung mobilisieren. Zu denken wäre hierbei an die Finanzierung von Staatsfonds zur Schaffung und Sicherung universeller Sozialsysteme und einer qualitativ hochwertigen öffentlichen Daseinsvorsorge. Diese Zweckbindung widerspricht liberalen Besteuerungs- und Budgetprinzipien, könnte aber eine Alternative zu Gesellschafts- und Fiskalvertragskonstruktionen sein, deren äquivalenztheoretischer Charakter zur Reproduktion oder Vertiefung von Ungleichheit tendiert.
3. Sektorübergreifend muss Vermögen bereits bei seiner Entstehung, das heißt als Gewinn und Einkommen, konsequent besteuert werden. Vermögenstransfers ins Ausland sind für den Fiskus, wenn überhaupt, nur noch unter großem Aufwand greifbar. Für die Besteuerung bestehender Vermögenswerte bedarf es zudem weiterer internationaler Anstrengungen und ein systematisches Austrocknen von Steuerparadiesen, aber auch starken sozialen Druck, der die strukturelle Macht der Wohlhabenden relativiert. Eine konsequente Zweckbindung der Reichtumsbesteue-

rung könnte auch hier die nötigen Legitimationsressourcen mobilisieren und politischen Druck aufbauen.

Als dies setzt voraus, dass die Entscheidungen über die Verwendung des gesellschaftlich verfügbaren Mehrprodukts umfassend demokratisiert werden. Solange aus der engen Verflechtung von Staat und Gesellschaft Privilegierungsstrukturen und Eigentumsverhältnisse hervorgehen, die systematisch zur Bereicherung Weniger und der Marginalität Vieler beitragen, ist nicht viel damit gewonnen, wenn diesen Netzwerken und Strukturen noch mehr Ressourcen zukommen. Wirtschaftliche Strukturen, die sich nicht ohne Protektionismus und die politische Allokation von Rente aufrechterhalten, machen die soziale Stellung und Funktion von Unternehmer:innen und Kapitaleigner:innen zu einem rechtfertigungsbedürftigen Privileg. Über dessen gesellschaftlichen Wert müssten wirtschaftsdemokratische Strukturen entscheiden.

Die hier eingenommene rentengesellschaftliche Perspektive erlaubt ein tieferes Verständnis der Besonderheiten lateinamerikanischer Fiskalität. Dies ist eine wichtige Voraussetzung dafür, neue Strategien zu entwickeln, die zum Abbau von Marginalität sowie zu einer umfassenden Demokratisierung der Entscheidungsgewalt über den gesellschaftlich verfügbaren Reichtum führen. Mehr gesellschaftliche Mitbestimmung in Politik und Wirtschaft ist hierbei ein zentraler Hebel, um Privilegierungsstrukturen zu überwinden, demokratische Kultur zu fördern und letztlich zu einem neuen Gesellschaftsvertrag zu finden, der eine solidarische Gestaltung der gesellschaftlichen Reproduktion innerhalb planetarer Grenzen erlaubt.