

1. Einleitung

Wachsende soziale Ungleichheiten prägen seit Jahrzehnten die gesellschaftliche Entwicklung in allen Teilen des Erdballs. Im Zuge der Covid-19 Pandemie und des russischen Überfalls auf die Ukraine wurden soziale Verwerfungen weiter vertieft und moderate Verbesserungen der Lebenssituation von Menschen im globalen Süden um Jahre zurückgeworfen, während der Reichtum Weniger zum Teil enorm anwuchs (OXFAM 2022). Bereits vor der Pandemie wurde für die USA der Anteil des obersten ein Prozent am Gesamtvermögen im Jahr 2016 auf 40% geschätzt, gegenüber 25-30% in den 1980er Jahren. Für China, Europa und die Vereinigten Staaten zusammen wird dieser Anteil auf 33% geschätzt, während der Anteil der unteren 75% am Vermögen nur etwa 10% beträgt. Die tatsächliche Kluft dürfte noch viel größer sein, wenn man Offshore-Vermögen berücksichtigt, die den Löwenanteil des Reichtums in lateinamerikanischen und asiatischen Gesellschaften ausmachen und die Ungleichheit weiter verschärfen (Zucman 2019). In der dramatischen Situation der sanitären, wirtschaftlichen und sozialen Krise, die durch die Covid-19 Pandemie verursacht und vertieft wurde, forderten selbst internationale Finanzinstitutionen wie der Internationale Währungsfonds und die Weltbank eine Besteuerung der Reichen, um die Kosten der Pandemie zu finanzieren (Amaglobeli et al. 2021; Sánchez-Páramo et al. 2021). Auch die Bemühungen um die Einführung einer globalen Mindestkörperschaftssteuer haben seither neuen Schwung bekommen. Ihre Bedeutung ist mit den globalen sozialen Verwerfungen im Zuge des Ukrainekriegs noch gewachsen.¹

Die Forderung nach einer effektiven globalen Besteuerung und einer progressiven Mobilisierung öffentlicher Finanzmittel ist nicht neu. Off-

1 Im Juli 2021 haben die Finanzminister der G-20 Länder ein Grundkonzept für eine globale Unternehmensbesteuerung beschlossen. Dieser internationalen Einigung haben sich bis Dezember 2022 138 der 141 Mitgliedsländer des sogenannten *Inclusive Framework of BEPS* (Base Erosion and Profit Shifting), dem zuständigen Gremium für die interationale Besteuerung, angeschlossen. Die Einigung sieht eine faire internationale Aufteilung von Besteuerungsrechten (Säule 1) sowie eine globale effektive Mindestbesteuerung von 15% für Großkonzerne vor (Säule 2). Nach dem Implementierungsfahrplan sollen beide Säulen bereits 2023 in Kraft treten. Die einzelnen Schritte hierzu müssen nun von den Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union umgesetzt werden (www.bundesfinanzministerium.de).

1. Einleitung

shore-Vermögen, Steuerhinterziehung und die schädlichen Folgen des Steuerwettbewerbs sind schon lange Themen einer globalen Steueragenda, die von der OECD, nationalen Regierungen und G20-Initiativen verfolgt wird. Dies hat zu einer Reihe von bilateralen und multilateralen Vereinbarungen über Informationsaustausch, zu Debatten über globale Steuerstandards und zu Bemühungen um eine stärkere Regulierung von Steuerparadiesen geführt. Die Ergebnisse dieser Debatten und Initiativen sind bisher jedoch eher dürfsig. Unternehmen und Privatvermögen entziehen sich nach wie vor einer umfassenden Besteuerung, während die persönliche Einkommensteuer im Wesentlichen Löhne und Gehälter belastet. In der Folge zeigen sich wachsende soziale Ungleichheiten auf globaler und nationaler Ebene, die zunehmend eine Bedrohung für die makroökonomische Stabilität und die Integrationskraft der politischen Systeme der Gegenwart darstellen. Diese Befunde legen nahe, die Bedingungen für eine wirksame progressive Besteuerung, die in der Lage ist, wachsende Ungleichheiten zu mildern und neue finanzielle Ressourcen für gesellschaftliche Entwicklung zu mobilisieren, grundlegend zu überdenken.

Für die politische Ökonomie stellen steuerpolitische Verteilungsfragen nicht erst seit Pikettys *Kapital im 21. Jahrhundert* (2014) ein wichtiges Forschungsinteresse dar, auch wenn der französische Ökonom dem Thema zweifelsohne eine breitere Aufmerksamkeit verschafft hat. Die Forschung hat bisher wichtige Trends in der globalen Besteuerung skizziert und mehrere Hindernisse für eine progressive Ressourcenmobilisierung wie das sogenannte *race to the bottom* (Avi-Yonah 2000; Ganghof/Genschel 2008) oder spezifischere Herausforderungen für Entwicklungsländer hinsichtlich einer hinreichenden (Ahmad/Stern 1991; Boskin/McLure 1990) und progressiven Besteuerung (Corbacho et al. 2013; IMF 2012) identifiziert. Politikempfehlungen und (regionale) Steueragenden im Anschluss an diese eher ökonomische und steuertechnische Forschung hatten jedoch nur begrenzte Auswirkungen im Hinblick auf zusätzliche Steuermittel und eine Verringerung der Ungleichheit. Jüngere Beiträge haben daher die Frage von Macht und Politik wieder verstärkt in die Diskussion über progressive Besteuerung eingebbracht. Insbesondere werden dabei die spezifischen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Machtverhältnisse in Entwicklungsländern berücksichtigt (siehe Atria et al. 2018; Bräutigam et al. 2008; Hujo 2020; Flores-Macías 2019; Moore et al. 2018). Diese Literatur bildet auch den Ausgangspunkt für die vorliegende Arbeit zur politischen Ökonomie der Besteuerung, um sowohl die umfassendere Einbettung der Besteuerung in die Wechselbeziehung zwischen Staat, Gesellschaft und Wirtschaft zu

überdenken als auch neue Einsichten in politische Gestaltungsmöglichkeiten für die Zukunft zu gewinnen.

Der Schwerpunkt dieser Forschungsarbeit liegt auf Lateinamerika. Der Subkontinent ist eine Region, in der die genannten Probleme besonders ausgeprägt und regressive Steuersysteme und soziale Ungleichheit eng miteinander verknüpft sind. Es handelt sich bis heute um die ungleichste Region der Welt, in der Unterbesteuerung (von Reichtum) ein zentrales Merkmal der meisten Ökonomien darstellt. Auch jüngere Steuerreformen haben wenig dazu beigetragen, die Einkommensungleichheit zu verringern, die niedrigen effektiven Steuersätze für die höchsten Einkommen zu ändern, Steuerhinterziehung zu bekämpfen und die Besteuerung von Vermögen zu stärken (CEPAL 2021; CEPAL/OXFAM 2016; Cornia et al. 2011). Die obersten 10% der Einkommen in Lateinamerika zahlen durchschnittlich gerade einmal 5% Steuern auf ihr Einkommen (Amarante/Jiménez et al. 2016, 62 f.; CEPAL/OXFAM 2016). Die Einnahmeverluste durch Steuerhinterziehung, insbesondere durch die Hinterziehung von Einkommen- und Gewinnsteuern, entsprechen 6,3% des BIP, (CEPAL 2019, 37), während auf eine Vermögenssteuer in den allermeisten Fällen vollständig verzichtet wird und Offshore-Vermögen in einigen Ländern 60% des BIP ausmachen (Alstadsæter et al. 2018). Zugleich war und ist die Region bevorzugter Ort für internationale Steuermannagement und globale Steueragenden (vgl. Corbacho et al. 2013; Lledo et al. 2004, 21ff.; Mahon 2004; OECD 2021), ohne dass sich die Verteilungsmuster in der Besteuerung grundlegend geändert hätten.

Der politischen Ökonomie der Besteuerung wird in der vorliegenden Studie im Kontext der sogenannten lateinamerikanischen Linkswende (*pink tide*) nachgegangen (ca. 2000-2015). Der krisenhafte Abschied aus der als marktradikal verstandenen Ära der 1990er Jahre ging auf dem Subkontinent vielerorts mit einem politischen Wechsel einher, der in zahlreichen Ländern der Region linke oder sozial progressive Regierungen an die Macht brachte. Unter dem Druck armer und marginalisierter Bevölkerungsteile sowie breiter, in Mitleidenschaft gezogener Mittelschichtssektoren kehrten Verteilungsfragen zurück auf die Tagesordnung. Im Kontext dieser als Linkswende bezeichneten politischen Konjunktur und der spätestens ab 2003 stark anziehenden Wirtschaft nahmen auch Studien im Umfeld internationaler Finanzinstitutionen wie Weltbank, IWF und Interamerikanische Entwicklungsbank verstärkt Fragen der Verteilungsgerechtigkeit und des inklusiven Wachstums in den Blick (Corbacho et al 2013; Goñi et al. 2011; IWF 2012). Dieselben Institutionen waren in den Jahrzehnten

1. Einleitung

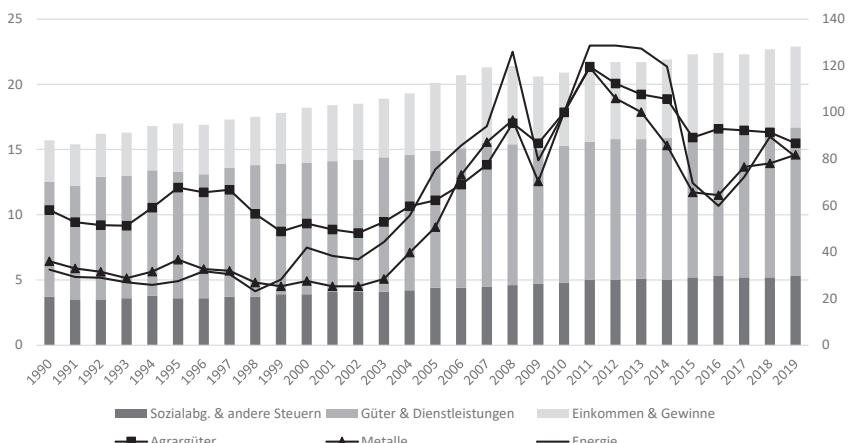
zuvor noch maßgeblich an den marktliberalen Reformprogrammen in der Region beteiligt gewesen (Mahon 2004). Nach der Jahrtausendwende entwickelte sich die Steuerpolitik zu einer der zentralen Achsen einer neuen Reformagenda, die dem Staat eine verstärkte Steuerungsfunktion für die gesamtwirtschaftliche Stabilisierung und Ressourcenverteilung zuwies. In der UN Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL) wurden seither regelmäßig Studien lateinamerikanischer Ökonom:innen zu den Steuersystemen der Region vorgelegt, die (technische) Potenziale gerechterer und produktiver Steuersysteme für stabile Wachstums- und Sozialpolitiken ausloteten (u.a. CEPAL 2019; Gómez Sabaini et al. 2017; Hanni et al. 2015). Hierbei geriet auch die Einkommens- und Vermögenskonzentration im obersten Dezil und obersten Prozent der lateinamerikanischen Gesellschaften verstärkt in den Blick (Burdín et al. 2014; CEPAL/OXFAM 2016; Jiménez 2015). Doch auch zum Ende der sogenannten Linkswende, das sich spätestens ab 2015/16 im Wege zahlreicher politischer Niederlagen auf kommunaler und nationaler Ebene abzeichnete (Brand 2016), hat sich das Panorama regressiver Steuersysteme, die Reichtum weitgehend verschonen, wenig verändert. Nach dem konservativen *backlash*, der auf das krisenhafte Ende der *pink tide* folgte, zeichnete sich seit 2020 abermals eine politische Kehrtwende in der Region ab, die nicht wenige Kommentator:innen eine erneute Linkswende aufziehen sehen lässt (vgl. Stefanoni 2022). Diese steht nach den anhaltenden sozialen Verwerfungen der Covid-19 Pandemie und den geopolitischen Herausforderungen der jüngsten Zeit vor nicht weniger großen Aufgaben, als bereits zu Beginn des Jahrtausends, ohne dabei jedoch auf eine ähnlich günstige Konjunktur hoffen zu können. So erweist sich die lateinamerikanische Geschichte spätestens seit der großen Depression von 1929 als eine ewige Wiederkehr von Krisen und dramatischen politischen Wechseln, ohne dass sich substantielle Veränderungen einstellen wollen.

Die vorliegende Arbeit geht der weiterhin aktuellen Frage nach den politischen Gründen und gesellschaftlichen Bedingungen für den Verzicht auf eine gezielte Besteuerung hoher Einkommen und Vermögen im Rahmen der lateinamerikanischen Linkswende zu Beginn des neuen Jahrtausends nach.

Problemstellung

Trotz eines teils erheblichen Anstiegs der Staatseinnahmen lässt sich auch in den vergangenen zwei Jahrzehnten keine substantielle Veränderung in der Grundstruktur der lateinamerikanischen Finanzen beobachten. Die zusätzlichen Einnahmen gehen im Wesentlichen auf stark steigende Weltmarktpreise für (erneuerbare und nicht erneuerbare) Rohstoffexporte im Zuge des sogenannten *commodity boom* und einen stärkeren staatlichen Zugriff auf entsprechende Überschüsse zurück (Monaldi 2019; vgl. Flores-Macías 2019b). Diese Überschüsse konnten durch verschiedene direkte und indirekte Instrumente angeeignet werden und trugen dadurch in erheblichem Maße auch zu einem Anstieg der Steuereinnahmen bei (vgl. Manzano et al. 2017). Abbildung 1 illustriert den engen Zusammenhang zwischen dem Rohstoffboom und dem Anstieg der Steuereinnahmen. In den beiden gas- und Erdölreichen Ländern Bolivien und Ecuador beispielsweise konnten die Staatseinnahmen dadurch zwischen 2000 und 2013 fast verdoppelt werden (inkl. Sozialversicherung). Im lateinamerikanischen Durchschnitt stiegen die Steuereinnahmen zwischen 2000 und 2018 um 23,5% auf insgesamt 23% des BIP (OECDStatistics).

Abb. 1: Lateinamerikanische Steuerstruktur als Anteil des BIP und Preisindizes der wichtigsten Exportgüter pro Jahr, 1990-2019



Quelle: Berechnung des Autors auf der Grundlage von OECD-Statistiken für das Steuerniveau, LAC 27; CEPAL für die Rohstoffpreise.

1. Einleitung

An der regressiven Grundstruktur der regionalen Steuersysteme hat dies gleichwohl wenig geändert. Sie zeichnen sich weiterhin durch ein starkes Übergewicht der Umsatzsteuern aus (Abb. 1, Anteil Steuern auf Güter & Dienstleistungen), die zur (Re-)Produktion bestehender Ungleichheiten beitragen. Ein zentrales Problem besteht nach wie vor in den geringen effektiven Steuersätzen insbesondere für die obersten Einkommen und Vermögen. Dabei ist die personale Einkommensteuer die „Achillesverse“ der regionalen Steuersysteme (ECLAC 2018, 8). Zwar stieg ihr Niveau zwischen 2007 und 2018 von 1,7% auf 2,3% des BIP an, im Vergleich zum OECD Durschnitt mit 8,3% und dem starken Gewicht indirekter Steuern in Lateinamerika (11,5%/BIP) ist ihre Bedeutung jedoch weiterhin gering (OECDStatistics). Vielfältige Ausnahmen, besondere Abzugsmöglichkeiten und verminderte Steuersätze für Kapitaleinkommen führen zu geringen effektiven Steuersätzen für die wohlhabendsten Bevölkerungsteile. Einige Einkommensformen werden von den Unternehmens- und Einkommensteuersystemen der Region gar nicht erst erfasst, sodass sie nicht einmal spezieller Ausnahmeregelungen bedürfen. So sind Zins- und Kapitalerträge, teils auch Dividenden, nicht selten von der Steuer ausgenommen (*PKF Latin American Tax Guide 2018/19*). Hinzu kommen die historisch hohen Steuerhinterziehungsraten von ca. 50 % im Bereich der Einkommen- und Unternehmenssteuern, an denen sich auch in den letzten beiden Jahrzehnten nichts geändert hat (Centrángolo et al. 2017, 350). Eine Vermögenssteuer wird aktuell lediglich von Argentinien (1,25 %), Kolumbien und Uruguay (jeweils 1%) erhoben. Sie ist jedoch praktisch bedeutungslos und bringt jährlich insgesamt gerade einmal 298 Millionen US-Dollar ein (Oxfam 2020), was in einem krassen Missverhältnis zu den Vermögen in der Region steht: Allein die 91 Milliardäre Lateinamerikas verfügten Ende 2022 nach Schätzungen von OXFAM über ein Vermögen von 398 Milliarden US-Dollar. Dies entspricht einem Anstieg der Milliardärsvermögen zwischen März 2020 und November 2022 von 21%, d.h. gut eines Fünffachen des gesamtwirtschaftlichen Wachstums in der Region (OXFAM 2023). Demgegenüber sind Einkommen- und Unternehmenssteuern in den letzten Jahren in der Gesamtschau durchaus angestiegen und haben nennenswert zu den wachsenden Steuereinnahmen in der Region beigetragen. Ihr Umfang stieg von 4,4 % im Jahr 2000 auf 6,2 % des BIP im Jahr 2015. Allerdings muss dieser Anstieg vor dem Hintergrund eines präzedenzlosen Wirtschaftswachstum gesehen werden, den die Region durch den *commodity boom* im Rohstoffsektor von 2003-2011/13 erlebte (Bergman 2019, 63 f.): [H]igh natural rents tend to boost income taxes rather than consumption taxes“ (Castañeda Ro-

dríguez 2018, 4). Zudem geht ein erheblicher Anteil der erhöhten Einnahmen auf eine stärkere Belastung von Arbeitseinkommen zurück und nicht etwa auf Unternehmensgewinne und Kapitalerträge (vgl. Flores-Macías 2019b, 248 f.). Die negativen Umverteilungseffekte infolge des starken Anstiegs der Mehrwertsteuer in den 1990er Jahren konnten durch die Erhöhung direkter Steuerabgaben zwar teilweise ausgeglichen werden (Cornia et al. 2011, 28). Jedoch räumen selbst Studien, die aufgrund der gestiegenen Ertragssteuereinnahmen zu dem Schluss einer Verbesserung der Steuerprogression kommen, ein, dass diese allenfalls sehr moderat ausfällt (vgl. Martorano 2018). Sozial progressive Politik in der jüngeren Vergangenheit Lateinamerikas lässt sich, wo sie stattgefunden hat, in den meisten Ländern auf die sozialpolitische Verteilung der zusätzlichen Einnahmen aus dem Rohstoffboom zurückführen (vgl. Burchardt/Dietz 2014). Wo es gelang, diese in Form sozialer Rechte zu verankern (*entitlement programs*), wurden sie nach dem Ende des *commodity boom* schnell zu einem Problem finanziell klammer Regierungen, die versuchten, die Staatsausgaben zu kürzen oder unter Inflationsdruck gerieten und auf umfassende Neuverschuldung zurückgreifen mussten (vgl. Flores-Macías 2019b, 243). Unter den Bedingungen der Corona-Pandemie hat sich die Haushaltssituation in der Region noch einmal deutlich verschärft und allerorten ist die Suche nach neuen Besteuerungsquellen entfacht.

Die geringen steuerpolitischen Erfolge der sogenannten lateinamerikanischen ‚Linkswende‘ werfen grundsätzliche Fragen nach der demokratischen Verfügbarkeit und Gestaltbarkeit der politischen und gesellschaftlichen Lebensbedingungen auf, die sich auch in Zukunft weiter stellen. Ungeachtet der politischen Einordnung der lateinamerikanischen Staatsführungen – ob sozial progressiv, linksliberal oder linkspopulistisch (vgl. hierzu Levitsky/Roberts 2011) – wurden die Regierungen der *pink tide* mit einem klaren *Umverteilungsmandat* ins Amt gewählt. Dass dieses Mandat von historischer Tragweite nicht wahrgenommen und allenfalls im Sinne eines allgemeinen, die finanzpolitischen Spielräume des Moments nutzenden *Verteilungsmandats* umgesetzt wurde, lenkt die wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf (historische) Strukturbedingungen und gesellschaftliche Konfigurationen des lateinamerikanischen Finanz- und Steuerstaats.² Diese Perspektive führt theoretisch und empirisch über die lange eher technisch

² Zur jüngeren deutschen Debatte sowohl um die demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten als auch um die staats-, gesellschafts- und demokratietheoretische Bedeutung des Steuer- und Finanzstaates siehe Streeck 2013; Huhnholz et al. 2018.

1. Einleitung

geprägte, finanzwissenschaftliche Steuerliteratur hinaus (vgl. Ahmad/Stern 1991; Boskin/McLure 1990; Corbacho et al. 2013; Goñi et al. 2011; IMF 2021) und schließt an die jüngere politökonomische und finanzsoziologische Literatur an, die von einer „embeddedness of tax systems within the wider social and political realms“ (Atria et al. 2018, 12) ihren Ausgang nimmt (vgl. Flores-Macías 2019; Hujo 2020; Mahon et al 2015). Danach müssen Steuersysteme als komplexe Gebilde aufgefasst werden, in die sich globale Trends und Strukturen ebenso einprägen wie spezifische gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Konstellationen und Kontexte. Von ihrer Erhellung hängt daher unser Verständnis der Steuerwirklichkeit und ihrer Bedeutung für die (Re-)Produktion sozialer Ungleichheiten in Lateinamerika ab.

1.1 Das Argument: Rentengesellschaft und Fiskalität

In der vorliegenden Arbeit wird davon ausgegangen, dass die ökonomische Dominanz von Rohstoffextraktions- und Exportsektoren sowie die allokativ-politische Kanalisierung der Rohstoffrente den Dreh- und Angelpunkt der politischen Ökonomie und damit auch den Ausgangspunkt der Fiskalität in Lateinamerika bilden. Dabei begründet die internationale Arbeitsteilung ökonomisch betrachtet vor allem die Bedeutung von Differenzialrenten, die sich bei hohen Weltmarktpreisen auf den Rohstoff- und Nahrungsmittelmärkten abschöpfen lassen (ausführlich dazu Kap. 2.1).³ Rohstoffrente und Allokationspolitik sind die Mechanismen einer spezifischen Verknüpfung von internen und externen Strukturen, auf deren Basis eine Unterordnung Lateinamerikas unter den *kapitalistischen Weltmarkt* einerseits und eine *politische Vergesellschaftung* nach innen andererseits erfolgt ist, die bis heute nachwirken und in unterschiedlicher Weise aktualisiert werden. Deren staats- und gesellschaftstheoretische Erhellung führt uns zur Spezifik des fiskalischen Nexus von Staat und Gesellschaft auf dem lateinamerikanischen Subkontinent und strukturähnlichen (Renten-)Gesellschaften. Damit unterscheidet sich die Arbeit von anderen politökonomischen Forschungen, insbesondere von den normativen Setzungen institutionalistischer Ansätze, wonach ‚schwache Institutionen‘ (*institutional weakness*) durch fal-

³ Im Folgenden werden Rohstoffe und natürliche Ressourcen einschließlich geringfügig industriell verarbeiteter landwirtschaftlicher Erzeugnisse wie z.B. zu Futtermehl verarbeitete Ölsaaten synonym verwendet.

schen Proporz, Blockademöglichkeiten, fragmentierte Parteien und fehlende Fraktionsdisziplin oder Lobbyismus und Korruption (fiskalpolitischen) Partikularinteressen Vorschub leisten (vgl. Bonvecchi 2010; Hallerberg & Scartascini 2019; Melo 2007; Profeta & Scabrosetti 2007; Sánchez 2011). Stattdessen wird die (institutionelle) Spezifik lateinamerikanischer Fiskalität als Artikulation einer besonderen sozioökonomischen Realität in den rohstoffreichen Ländern des globalen Südens aufgefasst, die auch den Möglichkeitsraum steuer- und fiskalpolitischer Ereignisse und Entscheidungen einschränkt. Auch elitentheoretische Zugänge, insbesondere Machtressourcenansätze, werden aus dieser Perspektive einer Neubewertung unterzogen. Ihre widersprüchlichen Befunde, wonach es manchmal kohärente Eliten (Flores-Macías 2014; Lieberman 2003; Schneider 2012) und manchmal fragmentierte Eliten sind (Castañeda 2017; Fairfield 2015; Ondetti 2021), die (progressive) Steuerreformen erlauben, erfahren ihre Plausibilität erst im Wege ihrer Vermittlung mit den zentralen Reproduktionsmechanismen und der konkreten Herrschaftsordnung lateinamerikanischer Gesellschaften. So lassen sich Kohäsion und Fragmentierung der Wirtschaftseliten selbst erst anhand der sektoralen Struktur der Wirtschaft erklären und auch die Vehemenz des politischen Einsatzes gegen Steuerreformen wird nachvollziehbarer vor dem Hintergrund der politischen Ökonomie der Rente und ihrer spezifischen Ordnung. Ohne diese Vermittlung bleiben die Befunde zur Unternehmensmacht widersprüchlich und unvermittelt.

Die Bedeutung des Rohstoffreichtums für die Genese und Gegenwart lateinamerikanischer Fiskalität ist von verschiedener Seite betont worden, bedarf jedoch weitreichender Überlegungen. In der jüngeren Steuerforschung wird die einseitige fiskalische Konzentration auf den Rohstoff(export)sektor vor allem als Problem von Instabilität betrachtet, da die Abhängigkeit von einer einzigen Einnahmequelle die Staatsfinanzen der Volatilität der Weltmarktpreise aussetzt (Flores-Macías 2019a; Gómez Sabaini et al. 2018; Gómez Sabaini/Morán 2017). Andere Forschungen behandeln das Problem der ‚Überausbeutung‘ von Rohstoffsektoren, die Reinvestitionen verhindern und zu Wohlfahrtsverlusten führen kann (Manzano et al. 2018). Der weltmarktpreisabhängige Zugriff auf Rohstoffsektoren durch lateinamerikanische Regierungen begründe zudem eine starke institutionelle Instabilität, da Regeln immer wieder geändert werden (Monaldi 2019). In historisch-institutioneller Hinsicht wird der Rohstoffreichtum der Region von der Forschung als Entwicklungshemmnis für eine starke Finanzverwaltung betrachtet, die bis heute anspruchsvollere Instrumente für eine effektive Besteuerung von Reichtum erschweren. Danach hat die (internationale)

1. Einleitung

Kapitalisierung extraktivistischer Sektoren in der Region seit dem 19. Jahrhundert zu Kreditflüssen und einer einseitigen Außenhandelsorientierung geführt, die weder finanzielle noch politische Anreize für den Aufbau einer starken fiskalischen Institutionalität zur Durchsetzung von Steuerforderungen gegenüber einflussreichen Sektoren geschaffen haben (Centeno, 2002; Centeno/Ferraro, 2013; Dunning, 2008; Saylor, 2014; 2018). Diese Charakteristika sind inzwischen gut erforscht und haben unser Verständnis lateinamerikanischer Fiskalität geschärft. All diese Probleme lassen sich jedoch nicht als isolierte Phänomene verstehen und zum Teil haben sie auch an Erklärungskraft eingebüßt. Zahlreiche lateinamerikanische Steuerverwaltungen zählen heute zu den modernsten der Welt (Flores-Macías 2019b, 244; vgl. Baer 2006). Die Problematisierung einer einseitigen fiskalischen Konzentration auf den Rohstoffsektor lässt zudem die Frage offen, welche Steuerquellen weniger volatil sind, wenn doch die gesamtwirtschaftliche Dynamik stark an die Preisentwicklungen für Rohstoffexporte gekoppelt ist (vgl. Ocampo 2017). Auch die Verlockungen einer Überausbeutung des Rohstoffsektors geben noch wenig Auskunft über die strukturellen Herausforderungen einer Besteuerung anderer Sektoren und Steuertatbestände nach westlichem Vorbild. So wie der westliche Steuerstaat sich nur im engen Wechselverhältnis zur modernen Gesellschaft und ihrer Staatlichkeit herausgebildet hat (Gerstenberger o.J.; Preuß 1981; Schumpeter 1918), so muss auch die lateinamerikanische Fiskalität über eine solche historische, gesellschafts- und staatstheoretische Perspektive erschlossen werden.

Die vorliegende Arbeit verfolgt dazu einen makrotheoretischen Ansatz der politischen Ökonomie der fiskalischen Reproduktionsbedingungen lateinamerikanischer Gesellschaften, die dem Finanzstaat sein besonderes ökonomisches Dasein geben und die steuerpolitische Realität in der Region prägen. Politische Ökonomie, wie sie auch hier im Anschluss an die nationalökonomischen Klassiker sowie die marxsche *Kritik der politischen Ökonomie* verstanden wird, befasst sich mit den spezifischen Bedingungen und Mustern der Produktion, Aneignung und Verteilung von Mehrprodukt, das heißt, jenes Produkts, das gegenüber der unmittelbaren Reproduktion der Produzent:innen als Überschuss angeeignet werden kann (ähnlich Elsenhans 2004, 89). Danach müssen verstärkt die besonderen ökonomischen und politischen Bedingungen der Produktion und der Aneignung des ökonomischen Mehrprodukts einer Gesellschaft berücksichtigt werden. Letzteres wird in den lateinamerikanischen Gesellschaften in hohem Maße von den Rohstoffsektoren erwirtschaftet, während andere arbeitsintensive Wirtschaftszweige von Subventionen profitieren, die fast ausschließlich aus

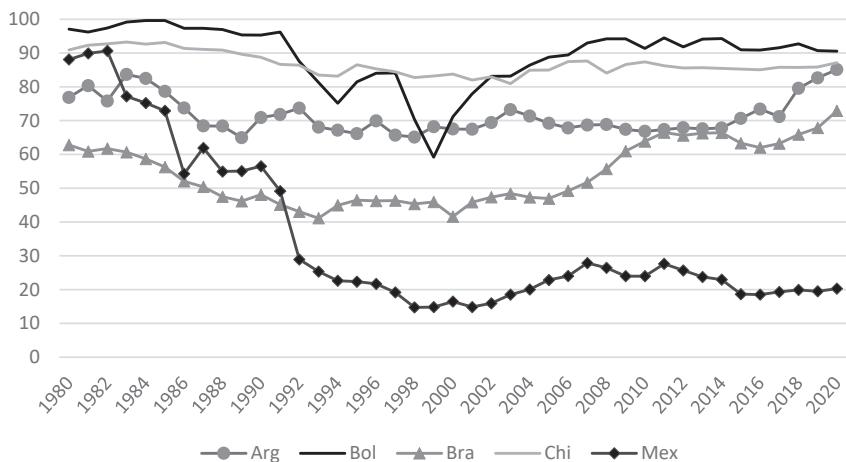
den Überschüssen finanziert oder kompensiert werden, die sich aus den Rohstoffsektoren sowie damit verbundenen extraktivistischen Industrien abschöpfen oder kanalisieren lassen. Dies steht in starkem Gegensatz zur Konstellation der frühen Industrierationen des westlichen Steuerstaates. Letzterer ist dadurch gekennzeichnet, dass der Staat einen Teil des zirkulierenden Mehrwerts einer ihm äußerlichen Reichtumsproduktion abschöpft, wobei dieses wirtschaftliche Mehrprodukt, sowie das steuerpflichtige Einkommen, in erheblichem Maße durch die ökonomische Ausbeutung von Arbeit und Wissen erzeugt werden. Der Steuerstaat ist daher eng mit der Entstehung der westlichen kapitalistischen Gesellschaften verbunden (Preuß, 1981; Schumpeter, 1918). In diesen schreibt sich das Erfordernis der kapitalistischen Akkumulation (nicht zuletzt) über die fiskalische Kopplung von Staat und Gesellschaft in die Staatsräson ein (Offe 2006c, 141) und wird in der Regel durch die Disziplinierung der Arbeit, die Bereitstellung von Infrastruktur und die Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen gewährleistet (vgl. Elsenhans, 1981, 116). In der historischen Form des (besitzlosen) Steuerstaats haben staatliche Bürokratien ein intrinsisches Interesse an der Stabilisierung kapitalistischer Reichtumsproduktion, die das konkurrenzförmig organisierte und damit selbstwidersprüchliche Kapital selbst nicht herstellen kann (vgl. Borchert/Lessenich 2016, 32). Der Staat verpflichtet die Individuen daher zur Finanzierung dieser allgemeinen Rahmenbedingungen durch eine Vielzahl von Abgaben, ohne dabei die marktwirtschaftliche Ordnung und Logik grundsätzlich zu verändern.

Die ökonomische Reproduktion der lateinamerikanischen Gesellschaften wiederum ist stark von der Extraktion und dem Export von Rohstoffen geprägt – entweder durch den Staat selbst oder durch private Akteure. Abbildung 2 zeigt die zentrale Bedeutung der Rohstoffsektoren für die lateinamerikanischen Ökonomien anhand ihres Anteils an den Gesamtexporten für ausgewählte Länder.

Dabei wird deutlich, dass die größten Ökonomien Lateinamerikas historisch stark vom Rohstoffsektor abhängen, der selbst in Brasilien, der größten Volkswirtschaft der Region, mit dem *commodity boom* nach der Jahrtausendwende noch an Bedeutung gewonnen hat und 2020 über 70% der Exporteinnahmen begründete. Als agrarindustriell geprägtes Land hat Argentinien eine ähnliche Trendentwicklung zu verzeichnen wie Brasilien, jedoch auf höherem Niveau. Hier lag der Anteil der Primärgüter 2020 bei gut 85% der Exporterlöse und damit beinahe so hoch wie in Bolivien, das als Bergbauland und Gasexporteur kaum über industrielle Strukturen

1. Einleitung

Abb. 2: Anteil der Primärgüterexporte an den Gesamtausfuhren in Prozent, ausgewählte Ökonomen, 1980-2020



Quelle: Berechnung des Autors auf der Basis von CEPAL Statistics.

verfügt und hier als Beispiel einer klassischen Rentenökonomie, ähnlich der der ölfreichen Länder Ecuador und Venezuela, in die Darstellung aufgenommen wurde (vgl. Andrade 2016; Peters 2019). Das marktwirtschaftliche Vorzeigeland Chile ist in seiner Handelsbilanz so abhängig von Rohstoffexporten wie Bolivien. Einzig Mexiko, die zweitgrößte Ökonomie der Region, weist seit den 1990er Jahren einen anderen Trend auf. Hier zeigt sich ab den 1980er Jahren und verstärkt seit den 1990er Jahren ein starker Abfall der Rohstoffexporte, vor allem aus dem Ölsektor, zugunsten von Industrieexporten. Sie begründeten außerhalb der Hochpreisphase für Rohstoffe zwischen 2003 und 2012 80% der mexikanischen Ausfuhren. Dies hat vor allem mit der bevorzugten Stellung Mexikos zum US-Markt sowie den umfassenden Freihandelsabkommen (insbesondere NAFTA) und der starken Öffnung für ausländische Direktinvestitionen (Ausnahme ist der staatliche Ölsektor) zu tun, die die Wirtschaft des Landes seit den 1980er Jahren prägen. Für die Industrieexporte des Landes ist vor allem die Maquila-Industrie, allen voran die Automobilindustrie, verantwortlich (Bértola and Ocampo 2013, p. 293). Es handelt sich im Wesentlichen um Montageindustrien mit einem hohen Anteil importierter Teile, die kaum zur Wertschöpfung und kaum zu Staatseinnahmen beitragen (ebd., 295). Mit einer Steuerquote von 10-15% im dargestellten Zeitraum befindet sich Mexiko gerade

einmal auf dem Niveau der kleinen Ökonomien Guatemala, Panama und Paraguay (OECD.Stat). Die zentrale Bedeutung des Rohstoffsektors in Mexiko zeigt sich nicht so sehr in der Exportstruktur, sondern an dem hohen Anteil staatlicher Einnahmen aus dem Ölsektor im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistung (Farfán-Mares/Morayta, 2011). Mit einem Umfang von 10% (2008) des BIP (CIAT-IDB Dataset) entspricht oder übertrifft der Anteil dieser Einnahmen an der Gesamtwirtschaftsleistung dem in Ecuador und Venezuela, die im Gegensatz zu Mexiko typischerweise als Rentenökonomien oder Rentierstaaten aufgefasst werden können und in denen Ölexporte ca. 50-90% der Gesamtausfuhren ausmachen.⁴

In vielen Ländern der Region kann von einer eigenständigen Wirtschaftsdynamik außerhalb des Rohstoffsektors kaum die Rede sein (Bértola, 2016, 260; Ocampo, 2017, 64 ff): Die Preiszyklen des Rohstoffsektors übertragen sich auf prozyklische Investitionsmuster, Finanzflüsse und Kreditfinanzierungskosten sowie auf Wechselkursschwankungen⁵ und die Fiskalpolitik. Das Wirtschaftswachstum im Allgemeinen und die Dynamik in den rohstofffernen Wirtschaftszweigen im Besonderen sind daher eng mit den Zyklen der Weltmarktpreise für Rohstoffe verbunden. Hohe Preise schaffen Möglichkeiten der Aneignung von Differenzialrenten, was dem Staat wiederum die Möglichkeit gibt, Rente zugunsten anderer Sektoren zu allozieren (ebd.). Der Staat tritt in diesem Kontext als ein genuin ökonomischer Akteur auf, der in erheblichem Maße über die Allokation von Mehrprodukt und damit über Gewinn-, Einkommens- und Lebenschancen entscheidet. Der Konkurrenz- und Allokationsmechanismus des Marktes wird dadurch tendenziell ersetzt und der Staat zum zentralen Austragungsort einer politischen Verteilungskonkurrenz wirtschaftlicher Akteure (vgl. Bértola 2016, 263; Coronil 1997, 79; vgl. Elsenhans 1981, 147 f.). Die vorliegende Arbeit stellt daher den üblichen Fokus der westlichen Steuerstaatstheorie in Frage, die auf der funktionalen Trennung von Staat und Gesellschaft basiert.

4 Als Rentierstaaten und Rentenökonomien werden nach Hazem Beblawi (1987, 384 f.), einem der zentralen Referenten der Rentierstaatsliteratur, solche Staaten verstanden, in denen die Rente ökonomisch eine vorherrschende Rolle spielt, wobei es sich bei dieser Rente im Wesentlichen um externe Renten handelt, die von Wenigen generiert werden, während die Mehrheit nur in die Verteilung und Verwendung der Rente eingebunden ist. Der Staat ist nach dieser Definition der zentrale Empfänger der externen Rente.

5 In hohen Preiszyklen für Rohstoffe führt die Gesamtnachfrage zu einer Aufwertung der Währung und verstärkt die Nachfrage noch, in Krisenzeiten kommt es zu einer Abwertung der Währung, die die Kontraktion der Nachfrage noch verstärkt (ebd., 65).

1. Einleitung

Dies hat weitreichende Auswirkungen auf die Analyse der Besteuerung in Lateinamerika und trägt zu einer Verschiebung des Blickwinkels auf Verteilungsallianzen bei. Verteilungsallianzen werden in dieser Arbeit als analytisches Konzept eingeführt, das der klientelaren Grundstruktur der Herrschaft in Gesellschaften, die von der Logik der Rente dominiert werden, Rechnung trägt (2.4). Die Verteilungsallianz führt die theoretischen Elemente einer politischen Ökonomie der Rente (Kap. 2.1), einer besonderen institutionellen politischen Struktur und Praxis des Staates (2.2) sowie die zentrale verteilungspolitische Bedeutung der Allokation der Rente in rohstoffreichen Gesellschaften des globalen Südens zusammen (2.3). Im Fokus stehen dabei steuerpolitische und äquivalente Instrumente der Resourcenallokation und weniger die ausgabenseitige Allokationspolitik des Staates. Steuern, Steuerbefreiungen, Transfers und andere Mechanismen der Ressourcenmobilisierung und -kanalisation müssen danach nicht nur in ihrer distributiven Funktion, sondern vor allem auch in ihrer allokativen Funktion verstanden werden. Eine solche Allokationspolitik, die im Wesentlichen von Einnahmen und Erträgen aus dem Rohstoffexport abhängt, steht potenziell in Konflikt mit der (vertikalen) Verteilungsfunktion der Besteuerung. Diese Inkongruenz strukturiert auch die Gesellschaft: Regelmäßig führen diese Muster zu Konflikten, die sich entlang horizontaler Disparitäten zwischen konkurrierenden sozialen Gruppen entwickeln, statt zu vertikalen Spaltungen und Verteilungskonflikten, wie sie für Klassengesellschaften typisch sind. Gleichzeitig ist die Allokationspolitik der eigentliche Mechanismus sozialer Integration und politischer Legitimation, da rohstoffexportierende Sektoren in der Regel nicht ausreichend Arbeitskräfte absorbieren und somit keine Kohäsion und Stabilität erzeugen können. Gerade darin aber liegt ein zentrales Ziel der traditionellen Finanzwissenschaft ebenso wie der Entwicklungs- und Steuerforschung (vgl. Bräutigam et al., 2008; Haldenwang, 2008; Hujo, 2020). Die allokativen Aufrechterhaltung ökonomischer, insbesondere industrieller Strukturen kann daher zum ersten verteilungspolitischen Anliegen von Regierungen werden und die Distributionsfunktion der Steuer ablösen. Aus dem gleichen Grund kann sie eine breite Mobilisierung für Steuergerechtigkeit zugunsten von klassenübergreifenden sektoralen Allianzen verhindern.

Die derart begründete Horizontalität der Ungleichheit wird als Spezifikum von Rentengesellschaften aufgefasst. Sie ist systematisch verbunden mit einer Vertikalität des Politischen, wonach politische Herrschaft sich in der Exekutive konzentriert und Regierbarkeit von der additiven Einbindung gesellschaftlicher Segmente abhängt. Horizontale Gewaltenteilung

wird dadurch geschwächt oder ganz ausgehebelt. Verteilungsallianzen zeitigen daher distinkte Verteilungsmechanismen und institutionelle Praktiken sowie Akteurskonstellationen und Konfliktdynamiken, die sich um eine umkämpfte Staatlichkeit zentrieren. Weitreichende Steuerbefreiungen und horizontale Disparitäten bei der Verteilung der Steuerlast sowie die nachrangige Verfolgung von Steuerhinterziehung lassen sich sodann als zentrale Artikulationsformen solcher Verteilungsallianzen interpretieren, die potentiell die Steuermoral untergraben und eine Kultur der Steuerhinterziehung prägen, die Ungleichheiten weiter vertieft (vgl. Torgler, 2005; Atria 2019; Bergman, 2009; 2019). Strukturmerkmale lateinamerikanischer Steuerstaatlichkeit und Fiskalität lassen sich somit als Strukturmerkmale der politischen Ökonomie und einer spezifischen Form *politischer Vergesellschaftung* auffassen im Unterschied zu einer genuin kapitalistischen Vergesellschaftung, die sich mit der Entstehung und Durchsetzung der bürgerlichen Gesellschaft im europäischen und nordamerikanischen 18. und 19. Jahrhundert herausgebildet hat. Mit dem Konzept der Verteilungsallianzen wird daher den gesellschaftlichen und politischen Reproduktionsbedingungen Rechnung getragen, die sich unter der Dominanz der Rentenlogik in die Struktur und Praxis des Staates (jenseits westlicher Staatlichkeit) einschreiben. Sie bilden die spezifische politische Form einer rentengesellschaftlichen Konfiguration des Steuerstaates.

Mit dieser Perspektivverschiebung unterscheidet sich die hier vorliegende Analyse von einem Großteil der politökonomischen und finanzsoziologischen Literatur, die sich vor allem auf die Verteilungsfunktion der Steuer konzentriert und die Allokationspolitik vernachlässigt.⁶ Dabei interessiert uns die Allokationspolitik nicht zuletzt in ihren distributiven Effekten und damit in ihrer Bedeutung für das Verhältnis von Steuersystemen und Ungleichheit. Die Arbeit entwickelt diese Perspektive auf die Besteuerung, indem es die wirtschaftliche Dominanz von Rohstoffexportsektoren und die Bedeutung der Allokationspolitik zum Ausgangspunkt der staatstheoretischen Überlegungen zum lateinamerikanischen Steuer- und Finanzstaat macht. Die Grenzen der progressiven Ressourcenmobilisierung im Wege klassischer Steuerpolitik, die sich auch unter der sogenannten Linkswende manifestiert haben, werden damit auf die rentenökonomische Konfigura-

⁶ Haffert & Mertens (2019) haben in ihrer Untersuchung deutscher Wirtschaftspolitik die Bedeutung der allokativen Seite der Steuerpolitik für klassenübergreifende Allianzen und Wachstumsmodelle, die im Konflikt mit distributiven Fragen der Steuerpolitik stehen können, stark gemacht.

1. Einleitung

tion von Staat und Gesellschaft in Lateinamerika zurückgeführt. Diese Strukturbedingungen werden historisch-empirisch, d.h. unter Berücksichtigung spezifischer historischer Entwicklungspfade untersucht. Damit wird der Verzahnung von allgemeinen Strukturbedingungen der politischen Ökonomie Lateinamerikas mit der historisch-kontingenten Dynamik im Feld des Politischen und seiner Institutionalität Rechnung getragen, durch die das Spektrum „strukturell möglicher Politik [...] unter geltenden normativen Restriktionen“ einschränkt wird (Offe 2006b, 106). Mit einer derartigen Perspektive auf die Bedingungsfaktoren der Reichtumsbesteuerung in Ländern des globalen Südens geraten die ökonomischen, politisch-institutionellen und fiskalischen Konturen einer *Rentengesellschaft* in den Blick.⁷ Durch diese gesellschaftstheoretische Fundierung lateinamerikanischer Finanzstaatlichkeit will die Arbeit nicht zuletzt einen originären Beitrag zur Debatte um Staatlichkeit im globalen Süden leisten und geht dafür über bestehende materialistische Ansätze in der Staatstheorie hinaus.⁸

1.2 Forschungsdesign und Fallauswahl

Ziel der Arbeit ist es, die politische Ökonomie der Steuersysteme und steuerpolitischen Dynamiken in Lateinamerika zu verstehen und hierzu eine neue Konzeptualisierung des Steuerstaates in der Region gesellschaftstheoretisch, historisch und empirisch-gesättigt zu erschließen. Im Fokus der Untersuchung stehen die Besteuerung von Reichtum, insbesondere

-
- 7 Die Terminologie der Rentengesellschaft wird von Stefan Peters (2019) übernommen, der unter diesem Begriff einen mehrdimensionalen Vergleich erdölreicher Länder unter Berücksichtigung ökonomischer, gesellschaftlich-distributiver, institutioneller und sozialökologischer Aspekte verhandelt und eine Pluralität von Rentengesellschaften aufzeigt.
- 8 Damit schließt das Buch auch an ältere materialistische Theoriedebatten um Staatlichkeit im globalen Süden an. In dieser Debatte ist es trotz aller Kontextsensibilität jedoch letztlich nicht gelungen, periphere Staatlichkeit anders als *ad negativum* zu bestimmen: Ausgehend von zentralen staatstheoretischen Konzepten des westlichen (Neo-)Marxismus wird die relative Autonomie des Staates als ‚geringer ausgeprägt‘, oder die hegemoniale Form des Politischen gegenüber den repressiven Staatsapparaten als ‚begrenzt‘, ‚unvollständig‘ oder ‚schwächer‘ verstanden (vgl. Becker 2008; Evers 1977; Jenss 2016; Hanisch/Tetzlaff 1981; Heigl 2007). Ein anderes (materialistisches) Staatsverständnis ist daraus bisher nicht hervorgegangen (vgl. Gerstenberger 2010). Die staats- und gesellschaftstheoretischen Überlegungen dieses Buches zum lateinamerikanischen Steuer- und Finanzstaat erweitern diese Debatte um eine positive Konzeptualisierung von Staatlichkeit im globalen Süden mit Hilfe des Konzepts der Verteilungsallianzen.

von Einkommen, Gewinnen und Vermögen, sowie weitere, nonfiskalische Eingriffsinstrumente,⁹ mittels derer die staatliche Aneignung und Kanalisierung des gesellschaftlichen Reichtums und ebenso der Verzicht auf die Steuerschöpfung organisiert wird. Mittels einer qualitativ empirischen Analyse erfolgt die Rekonstruktion der finanziellen Lastenverteilung vor dem Hintergrund der rentengesellschaftlichen Konfiguration des Steuerstaates am Beispiel von Argentinien. Die Einzelfallanalyse (*single case design*) trägt methodologisch dem Anspruch der Arbeit Rechnung, eine neuartige Konzeption des fiskalischen Nexus von Staat und Gesellschaft theoretisch zu begründen und historisch-empirisch gesättigt zu erschließen, um die bisherige, am Ideal des westlichen Steuerstaates orientierte Forschung zum Themenfeld Steuern und Ungleichheit in Lateinamerika einen Schritt weiter zu führen und neue Impulse zu setzen. Durch die Fallauswahl und die im Schlusskapitel erfolgende Diskussion der Forschungsergebnisse im regionalen Kontext gewinnt die neuartige Konzeptualisierung lateinamerikanischer Fiskalität und Steuerstaatlichkeit gleichwohl allgemeine Bedeutung.

Fallauswahl: Argentinien

Die Auswahl Argentiniens für die Einzelfallstudie ist besonders interessant für die skizzierte Neuorientierung der Steuerforschung, da es sich vor dem Hintergrund der rententheoretischen Debatte und insbesondere im Kontrast zu eindeutiger qualifizierbaren *Rentierstaaten* zunächst um einen atypischen Fall handelt.¹⁰ Im Lichte des komparativen Horizonts der Fallstudienanalyse erfüllt Argentinien damit die Voraussetzungen eines *least likely* Falls, weil das Land im Unterschied zu anderen Staaten Lateinamerikas weder als klassische Rentenökonomie noch als Rentierstaat, sondern

⁹ Unter dem Begriff der nonfiskalischen Instrumente werden nichtsteuerliche staatliche Eingriffs- und Regulierungsinstrumente verstanden, mittels derer gesellschafts- und wirtschaftspolitische Ziele verfolgt werden, die andernfalls auch mit steuerpolitischen Instrumenten über die Einnahme- und eine entsprechende Ausgabenseite erreicht werden könnten, aber keine fiskalische Abgabe beinhalten. Sie können teleologisch als funktional äquivalent zur steuerpolitischen Regulierung des Reichtums aufgefasst werden und stellen damit quasi- oder parasteuerliche Eingriffe insbesondere in die Verteilung der Rohstoffrente dar. Da der Begriff der Quasi- oder Parasteuer aber üblicherweise im Zusammenhang mit nichtsteuerlichen Abgaben wie Sozialabgaben, Gebühren und Beiträgen verwendet wird, wird im Folgenden der Begriff der nonfiskalischen Instrumente verwendet (siehe Kap. 2.3).

¹⁰ Siehe Fußnote 4.

1. Einleitung

als industriell relativ fortgeschritten und vergleichsweise stark kapitalisiert und diversifiziert bekannt ist. Gleichwohl gilt die allgemeine Diagnose einer Unterbesteuerung von Reichtum und hohen Einkommen in Lateinamerika auch für den argentinischen Fall. Hieran hat sich trotz des starken Umverteilungsmandats der als links verstandenen Regierungen Kirchner (2003-2015) in den letzten Jahren substantiell nichts verändert; ebenso wenig wurde dies mit Nachdruck versucht.

Least likely Fälle sind neben sogenannten *most-likely* Fällen besonders dazu geeignet, theoretische Annahmen im Rahmen von Einzelfallstudien zu überprüfen (George/Bennett 2005, 80). Sie sind dadurch charakterisiert, dass sie eine niedrige Wahrscheinlichkeit aufweisen, den theoretisch angenommenen Zusammenhang zu erfüllen (Muno 2009, 117). Dies kann die Rekonstruktion des Zusammenhangs zwischen gesellschaftlichen Bedingungen und ihren Wirkungen erleichtern und erlaubt Generalisierungen insbesondere auf Fälle mit theoriekonformen Ausgangsbedingungen. Ausgehend vom argentinischen Fall beansprucht die Arbeit daher, insgesamt zu einem neuen Verständnis von Steuerstaat und Fiskalität sowie des Verhältnisses von Steuern und Ungleichheit für die Region und strukturähnliche Gesellschaften des globalen Südens beizutragen.¹¹ Die Einordnung Argentiniens als *least likely* Fall wird im Folgenden empirisch begründet und damit zugleich ein erster Einblick in die Ausgangsbedingungen des Landes gegeben.

Sozioökonomische Strukturbedingungen und Steuern in Argentinien

Die Bestimmung Argentiniens als unwahrscheinlichen, atypischen, Fall für eine Rentengesellschaft, die eine andere Begründung und Bestimmung der Steuerstaatlichkeit erfordert, wird zunächst aus einigen Annahmen der rentierstaatstheoretischen Debatte abgeleitet. In der Literatur werden vor allem Staaten, die sich über den Export fossiler Brennstoffe (Öl und Gas) finanzieren und den größten Teil ihrer Wirtschaft und Verwaltung darauf aufbauen, als Rentierstaaten verstanden (Beblawi, 1987; Beblawi/Luciani 1987). Dies liegt auch daran, dass der Rentierstaat vor allem am Beispiel der arabischen Ölstaaten (plus Persien) untersucht worden ist.

11 Die Bedeutung der Arbeit geht noch über Lateinamerika hinaus, wenn man bedenkt, dass die besonderen fiskalischen Bedingungen der Region für einen großen Teil des Globalen Südens und mehr als 100 Länder gelten, die sich auf die Extraktion und den Export von Rohstoffen spezialisiert haben (Warnecke-Berger 2022, 1).

Im lateinamerikanischen Raum gilt vor allem das ölreiche Venezuela als Rentierstaat (Lander 2018) oder wahlweise als *rentier society* – als Gesellschaft von Rentiers (Peters 2017) –, aber auch das ölreiche Ecuador und das erdgasreiche Bolivien, deren Staatseinnahmen und gesamtwirtschaftliche Leistung zu einem sehr großen Anteil auf fossilen Rohstoffsektoren beruhen (Andrade 2016; Peters 2019). Grundsätzlich ist die Möglichkeit der systematischen Abschöpfung von Rohstoffrenten stark mit den besonderen geographischen und ökonomischen Eigenschaften von Rohstoffsektoren verbunden. Danach zeichnen sich Rentierstaaten ökonomisch vor allem durch sogenannte *point resources*, d.h. geografisch hoch konzentrierte Rohstoffsektoren mit allenfalls geringfügigen *linkages* zum Rest der Ökonomie aus. Diese erlauben die vergleichsweise einfache Abschöpfung der Rente durch den Staat und setzen geringe Diversifizierungsanreize für die Wirtschaft insgesamt (Auty 2001; Dunning 2008, 18). Dementgegen sind diffuse Rohstoffquellen wie landwirtschaftliche Betriebe nicht nur schwerer fiskalisch zu erfassen. In der Literatur wird Agrarerzeugnissen zum Teil grundsätzlich die Eigenschaft Rente zu produzieren abgesprochen (Ross 2001, 331). Allgemein werden Rentierstaaten also durch die wirtschaftliche Dominanz fossiler sowie ähnlich konzentrierter mineralischer Rohstoffsektoren und/oder durch eine starke Abhängigkeit des Fiskus von Einnahmen aus eben diesen Sektoren und einer entsprechend geringen Bedeutung von Steuereinnahmen charakterisiert (vgl. Farfán-Mares/Morayta, 2011; Peters 2019, 68 f.; Mahdavy 1970).

Argentinien gehört mit 45 Millionen Einwohner:innen und einer im regionalen Vergleich relativ diversifizierten Wirtschaftsstruktur zu den größten Ökonomien Lateinamerikas und war noch vor gut einhundert Jahren eines der reichsten Länder der Welt.¹² Seine vergleichsweise frühe Kapitalisierung und Industrialisierung und seine florierende Getreide- und Rindfleischexportwirtschaft lockten im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhundert Einwanderer aus der ganzen Welt und vor allem aus Europa in das fruchtbare Land. Die hohen Überschüsse aus der Landwirtschaft ermöglichten den Aufbau urbaner Zentren, allen voran die Hauptstadt Buenos Aires, die Schaffung städtischer Industrien und die Entwicklung einer stark an Europa orientierten urbanen Kultur. Die relativ geringen technologischen und investiven Voraussetzungen für die landwirtschaftliche Ausbeutung der

¹² Die Ausführungen dieses Absatzes basieren auf der weithin anerkannten Charakterisierung Argentiniens nach Guillermo O'Donnells bekanntem Aufsatz *State and Alliances* (1978). Siehe hierzu auch den Fußnotenapparat des Aufsatzes.

1. Einleitung

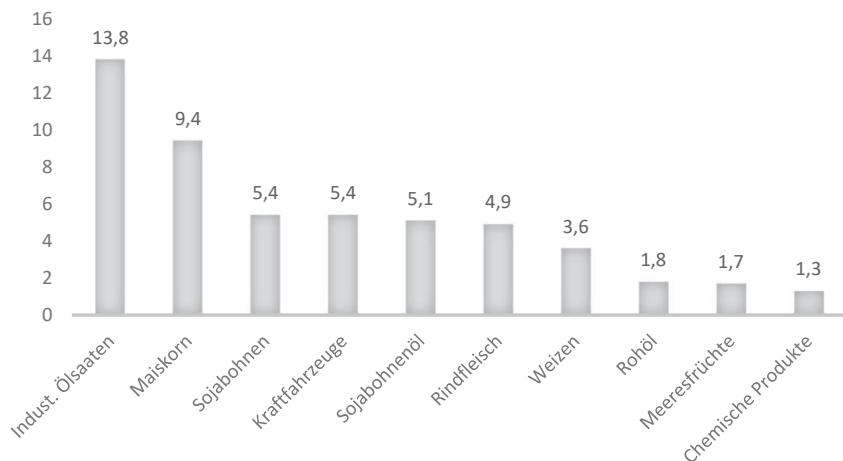
fruchtbaren Pamparegion ermöglichten die lokale Kontrolle von Land und führten vergleichsweise früh zu einer Kapitalisierung der Land- und Viehwirtschaft. Für die wesentlich kapitalintensivere ökonomische Infrastruktur im Bereich Transport (Eisenbahn), Handel und Finanzen – später auch Kühlhäuser – schuf der Nationalstaat Investitionsanreize für ausländisches Kapital. Diese ‚Internalisierung‘ des ausländischen Kapitals in das nationale agrarexportorientierte Wachstumsmodell war relativ und absolut betrachtet umfassender als im Rest der Ökonomien Lateinamerikas. Auf dieser ökonomischen Basis bildete sich zwischen 1870 und 1930 ein liberaler Nationalstaat heraus, der eine direkte Schöpfung der hoch internationalisierten *Pampa Bourgeoisie* und ihrer städtischen Ausläufer in Handel und Finanzen war und die argentinischen Wirtschaft zu einem integralen Bestandteil des kapitalistischen Weltmarkts machte (O’Donnell 1978, 25 f.). Bis heute begründet die Pamparegion den Reichtum des Landes und beherbergt die größten Industriestädte (v.a. Buenos Aires, Córdoba, Rosario). In den meisten anderen lateinamerikanischen Staaten bildete hingegen der regionale Staat das politische Machtzentrum (lokal) dominanter Klassen und tut dies teils bis heute. Die vergleichsweise frühe Industrialisierung und Urbanisierung Argentiniens führte auch zu einer frühen Absorption der ohnehin vergleichsweise kleinen Bauernschaft und zur Herausbildung einer relativ starken, auch politisch selbstbewussten, Arbeiter:innenklasse.¹³ Diese Entwicklungen zeitigten eine deutlich homogener Bevölkerungsstruktur in Argentinien als im Rest Lateinamerikas.¹⁴ Insgesamt kennzeichnet Argentinien historisch damit im Unterschied zu allen anderen Ländern der Region eine relativ homogene Bevölkerungsstruktur sowie die frühe Durchsetzung freier Lohnarbeit gegenüber Formen der unfreien Arbeit, wie sie in der Plantagenwirtschaft oder dem Hacienda System der meisten lateinamerikanischen Ökonomien vorherrschend war; weiterhin eine frühe Kapitalisierung und Industrialisierung der Wirtschaft sowie eine relativ diversifizierte Wirtschaftsstruktur; schließlich eine agrarindustrielle kapitalistische Trägerschicht mit nationalstaatlicher Orientierung, die auch noch die Geschäftswelt der städtischen industriellen Zentren prägte (Kurtz 2013, 95 ff.; O’Donnell 1978).

13 Diese war politisch bis in die 1920er Jahre vor allem vom Anarchismus der italienischen und spanischen Einwanderer geprägt.

14 Eine Ausnahme bildete lediglich Uruguay mit seinen heute 3,5 Millionen Einwohner:innen. In dem kleinen Land zwischen Brasilien, Paraguay und Argentinien wurde praktisch das gesamte Staatsgebiet unter ähnlichen Bedingungen in den Weltmarkt integriert wie in der argentinischen Pampa.

Bis heute weist Argentinien, trotz Reprimarisierungstendenzen in den 1990er 2000er Jahren, im regionalen Vergleich eine relativ diversifizierte Wirtschaftsstruktur auf, während die treibende Kraft der Ökonomie weiterhin der Agrarsektor ist. Anhand der Exportstruktur lässt sich die zentrale gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Sektors ablesen. Neben einer gewissen Bedeutung der Automobilexporte sind es neben den traditionellen argentinischen Agrarexportgütern wie Rindfleisch, Weizen und Mais, die historisch den Reichtum des Landes begründen, vor allem Sojaproducte, die den Export des Landes dominieren (Abb. 3). Neben Sojabohnen und Sojaöl gehen dabei die höchsten Exporteinnahmen auf industrielle Sojaderivate, v.a. Sojamehl, das als Tierfutter Verwendung findet, zurück (hier als industrielle Ölsaaten ausgewiesen).

Abb. 3: Die zehn bedeutendsten Exportgüter gemessen an ihrem Anteil an den Gesamtausfuhren in Argentinien (2019)



Quelle: CEPALSTAT

In der hochfertilen *Pampa Húmeda* (Provinzen Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe) sind heute etwa 70.000 Agrarproduzent:innen tätig und verbandlich organisiert. Durch die technische Verschiebung der rentablen Anbaugrenze in der Sojaproduktion sind einige tausende weitere gewerbliche Produzent:innen anderer Regionen in den Sojanbau eingestiegen (Rofman 2010: 324 f.). Dabei wird die Produktion insgesamt, trotz der großen Zahl

1. Einleitung

gewerblicher Produzent:innen, von einigen Dutzend Megaunternehmen dominiert (siehe Kap. 4.2.).¹⁵

Tabelle 1: Unternehmens- und Spaltensteuersätze auf Arbeitseinkommen, Steuerquote (inkl. Sozialabgaben) und Anteil indirekter Steuern an den Steuereinnahmen insgesamt (ohne Sozialabgaben) für 18 lateinamerikanische Länder in Prozent, 2017

Land	Untern. Steuern	ESt max.	Steuer- quote	Indirekte Steuern	Land	Untern. Steuern	ESt max.	Steuer- quote	Indirekte Steuern
Argentinien	35	35	30,1	62	Guatemala	5-7	7	12,4	61
Bolivien	25	13	25,9	67	Honduras	25	25	22,0	62
Brasilien	max. 24	27,5	32,1	59	Mexiko	30	35	16,1	42
Chile	24	35,5	20,1	59	Nicaragua	10-30	30	23,8	59
Kolumbien	34	33	19,0	47	Panama	25	25	14,9	50
Costa Rica	10-30	15	23,9	55	Paraguay	10	10	14,0	74
Dom. Rep.	n/a	25	13,2	64	Peru	29,5	30	15,2	54
Ecuador	22	35	19,9	71	Uruguay	25	36	29,0	54
El Salvador	25-30	30	20,8	57	Venezuela*	15-34	34	14,4	68

Quelle: Steuersätze CIAT. Steuerquote OECDStatistics.

*Steuerquote und Anteil indirekter Steuern für Venezuela von 2013.

Neben der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur sowie der Vielzahl von Produzent:innen unterscheidet sich Argentinien schließlich auch in steuerpolitischer und fiskalischer Hinsicht erheblich von typischen Rentenökonomien, die von enklavenartigen Rohstoffsektoren in der Mineral- und Brennstoffförderung sowie einer ökonomischen Desintegration weiter Bevölkerungsteile geprägt sind. Argentinien zählt zu den stärksten Steuerstaaten der Region (Steuerquote), gemessen an den staatlichen Steuereinnahmen (inkl. Sozialabgaben) im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistung (Tabelle 1).

Dies steht im Widerspruch zu einschlägigen Konzeptualisierungen des *Rentierstaats*. Mit einer Steuerquote von 30,1 % und den höchsten Steuersätzen

¹⁵ Obwohl Argentinien auch über Erdölvorkommen und Metallbergbau verfügt, sind diese mit Blick auf den Außenhandel, aber auch fiskalisch und gesamtwirtschaftlich betrachtet, relativ bedeutungslos geblieben. Die Ölförderung hat historisch kaum zur Selbstversorgung des Landes gereicht. Gleichwohl wird die rentengesellschaftliche Bedeutung des Ölsektors, die diesem durch die Möglichkeit einer vergleichsweise billigen Energieversorgung der Haushalte sowie der national operierenden Unternehmen zukommt, im Verlauf der Arbeit noch vertieft.

zen der Region liegt allein Brasilien mit Blick auf die Staatseinnahmen noch vor Argentinien. Wie in allen Ländern Lateinamerikas bilden indirekte Steuern auch in Argentinien das Gros der Staatseinnahmen. Ein wichtiger Unterschied zu anderen rohstoffreichen Ländern besteht in der zentralen Stellung der Steuern für die argentinische Fiskalität: Außer geringfügigen Einnahmen aus Lizenzgebühren v.a. im Bergbau auf Provinz- und kommunaler Ebene (sog. *royalties*), bildet die Steuerquote die Gesamtheit der staatlichen Einnahmen des argentinischen Fiskus ab. Im Gegensatz dazu erzielt der mexikanische Fiskus neben seinen geringen Steuereinnahmen noch erhebliche Einnahmen aus dem staatlichen Ölsektor, die in Spitzenzeiten einen Umfang von 10% des BIP erreichen (Farfán-Mares/Morayta 2011). Mit seiner vergleichsweise homogenen Bevölkerungsstruktur weist Argentinien historisch und aktuell schließlich auch typischere Bedingungen für die Herausbildung eines fiskalischen Gesellschaftsvertrags mit transparenten, direkten, Steuern auf (*fiscal contract*), dem unter Bedingungen extremer Ungleichheit das ökonomische und politische Fundament fehlt (vgl. Sokoloff/Zolt 2006). Darin unterscheidet sich Argentinien auch von Brasilien, das sich durch eine extreme soziale und räumliche Heterogenität, Fragmentierung und Ungleichheit auszeichnet und damit äußerst ungünstige Rahmenbedingungen für ein progressives gesellschaftsvertragliches (fiskalisches) Arrangement aufweist. Große Teile der Bevölkerung verbleiben aufgrund dieser Sozial- und Raumstruktur außerhalb des fiskalischen Nexus oder haben kaum (materielle) Anreize, sich bereitwillig in die Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben einzubringen (vgl. Lieberman 2003). Dies mindert die Reichweite des steuerpolitischen Eingriffs und erhöht dessen politische Kosten. Solche rohstoffreichen Staaten und v.a. *Rentierstaaten* tendieren daher zu anderen Finanzierungsquellen, die eine stärkere, insbesondere direkte Besteuerung der Gesellschaft entbehrlich machen (vgl. Becker 2008, 14 f.). Dagegen weisen Staat und Gesellschaft in Argentinien sowie Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialstruktur in ihrer Gesamtheit unter den rohstoffreichen Ländern der Region die geringsten Anhaltspunkte einer Rentenökonomie oder rentierstaatlichen Ordnung auf – mit Ausnahme der kleinen Ökonomie Uruguays, die sich durch starke Strukturähnlichkeiten auszeichnet. Die mögliche Aufdeckung einer rentengesellschaftlichen Konfiguration des argentinischen Steuerstaates verspricht daher wichtige Hinweise für die Region insgesamt und damit für eine neue Bestimmung des lateinamerikanischen Steuerstaates. Damit entstehen zugleich neue Perspektiven auf die politischen und ökonomischen Heraus-

1. Einleitung

forderungen einer substantiellen Nivellierung der Ungleichheit mit fiskalischen, insbesondere steuerpolitischen Instrumenten.

Historische Kontingenz und Fiskalität in Argentinien

Neben einer Verortung Argentiniens innerhalb allgemeiner Strukturbedingungen der rohstoffreichen Gesellschaften Lateinamerikas muss eine Arbeit, die der Spezifik lateinamerikanischer Fiskalität nachgehen will, auch nationalen Besonderheiten und Entwicklungspfaden methodologisch Rechnung tragen. Die Arbeit folgt der historisch-materialistischen und konflikttheoretischen Einsicht, dass sich Gesellschaften im historischen Vollzug sozialer Widersprüche entwickeln und daher die Dimension handlungsorientierter Kontingenz in die Analyse eingehen muss. In den Blick geraten aus dieser Perspektive also handelnde Akteure sowie der Konflikt zwischen Herrschenden und Beherrschten, der gleichwohl nicht unter dem „freien Himmel der Geschichte“ (Benjamin) ausgetragen wird, „sondern unter unmittelbar vorgefundenen, gegebenen und überlieferten Umständen“ (Marx 1972, 115) und Strukturbedingungen. In diese Strukturbedingungen ist die Herrschaft der einen und die Beherrschung der anderen in ihren mannigfaltigen, sedimentierten, stratifizierten und widersprüchlichen Emanationen bereits eingeschrieben – und dies über nationale Grenzen hinweg: sie schließen die Asymmetrien globaler Ordnungen ebenso ein, wie die spezifische Weltmarkteinbindung der unterschiedlichen Gesellschaften. Die so verstandene Herrschaftsordnung und die von ihr ausgehenden Strukturzwänge können aufgrund der darin eingeschriebenen, sedimentierten und institutionalisierten Machtverhältnisse nur in relativ wenigen Momenten aufgebrochen und neu orientiert werden (vgl. Hay 2002, 149): wenn die Selbstwidersprüchlichkeit der Strukturbedingungen handlungsfähige Akteure hervorbringt, die der Struktur ihren Stempel aufprägen (organische Reform) oder sie hinwegfegen (Revolution). Dieses Grundverständnis gesellschaftlicher Entwicklung wird in der Arbeit durch die Analyse historisch-spezifischer Entwicklungspfade eingelöst, im Wege derer sich (renten-)gesellschaftliche Konfigurationen erst herausbilden oder zementieren.

Methodologisch wird die historische Perspektive mit Hilfe des Konzepts der *critical juncture* entfaltet, wie es vor allem im Historischen Institutionalismus Anwendung findet. Es kennzeichnet einen historischen Schlüsselmoment, von dem ein bestimmter Entwicklungspfad beschritten wird,

der Gesellschaften, Systeme und Organisationen prägt (Capoccia 2016; Capoccia/Kelemen 2007; Collier/Collier 2002; Thelen 1999). Es handelt sich bei *Critical junctures* daher um kontingente Ereignisse, die nicht allein auf strukturelle Konfigurationen zurückzuführen sind *und* die zugleich den weiteren historischen Verlauf maßgeblich beeinflussen.¹⁶ Solche historisch-formativen Perioden einer gewissen geschichtlichen ‚Öffnung‘, in der handlungsmächtige Akteure den Fortgang der Geschichte prägen, erhalten Relevanz für das Verständnis gegenwärtiger Gesellschaften, insofern sie über historische Wandlungsprozesse hinweg noch die Gegenwart affizieren und damit Pfadabhängigkeit entwickeln (Mahoney 2000, 510 f.).

In Anschluss an einige historisch-institutionalistische Arbeiten wird für Argentinien die Artikulation der *sozialen Frage der politischen Masseninkorporation* (Kurtz 2013) in der Zeit des Peronismus als *critical juncture* verstanden (1943-1955).¹⁷ Die soziale Frage und ihre politische Bearbeitung darf als historisch-formativ Episode verstanden werden, da in ihr neue soziale Ansprüche von unten mit Nachdruck an etablierte Strukturen und Ak-

-
- 16 Nach Capoccias und Kelemens (2007, 348) handelt es sich bei *critical junctures* um „relatively short periods of time during which there is a substantially heightened probability that agent’s choices will affect the outcomes of interest“ (zit. n. Capoccia 2016: 91, Kursiv im Orig.). Um das Konstrukt zu erfüllen, muss das Ereignis demnach relativ kurz im Verhältnis zu seinen Folgewirkungen sein, während die ‚substantiell erhöhte Wahrscheinlichkeit‘ einer Folgewirkung auf die erhöhte kausale Bedeutung von *agency* während der *juncture* im Vergleich zu der Zeit danach verweist (ebd.).
- 17 Collier & Collier (2002) sowie Roberts (2007) unterscheiden in komparativer Perspektive eine Reihe von politischen Gründungsakten ausgehend von der sozialen Frage der politischen Masseninkorporation, die langlebige Dynamiken der politischen Systeme in Lateinamerika geprägt haben. Maßgeblich für die weitere Entwicklung des politischen Systems und politisch kultureller Konfliktdynamiken war demnach die Fähigkeit und Bereitschaft der oligarchischen Sektoren, subalterne Ansprüche im Rahmen der bestehenden institutionellen Ordnung aufzunehmen und damit letztlich zu kanalisieren. Wo dies nicht gelang, entwickelten sich populistische Formen der politischen Anrufung, Mobilisierung und Identitätsbildung (vgl. Laclau 2017, 236 f.). Im Wesentlichen lassen sich drei Gründungsakte der Masseninkorporation unterscheiden: Die korporatistische, auf Depolitisierung bestehender oder potenzieller Klassenkonflikte zielende Integrationsstrategie durch die Staatsbürokratie (*state incorporation*) wie in Brasilien und Chile; die wahlstrategische Mobilisierung der Arbeiter:innenbewegung durch etablierte, von ökonomischen Eliten getragenen politischen Parteien (*electoral mobilization*) wie in Kolumbien und Uruguay; schließlich die politische Integration von neuen Bewegungen und Parteien, deren soziale Basis im Wesentlichen in der städtischen Arbeiter:innenbewegung (*Labor Populism*) bestand, wie in Argentinien und Peru, oder zusätzlich in der bürgerlichen Landbevölkerung (*radical populism*), wie in Mexiko und Venezuela (Collier & Collier 2002, 161 ff.; Roberts 2007, 236 f.).

1. Einleitung

teure gestellt werden, die politische Gemeinschaft neu definiert, bisherige exklusive nationale Narrative geöffnet oder fundamental erneuert und das Setting politischer Identitäten, Interessen, Pakte und Konfliktdynamiken langfristig geprägt werden (vgl. Collier/Collier 2002). Mit ihr gewinnt die Forderung nach Umverteilung an Virulenz, während zugleich die exklusive Kontrolle ökonomisch dominanter Klassen und Eliten über die politischen Inhalte des Staates brüchig wird. So stellt die politische Inkorporation subalterner Sektoren einen Prüfstein für dominante Sektoren und die bisherige politische und kulturelle Ordnung dar. Sie als Ausgangspunkt einer verteilungspolitischen Auseinandersetzung mit den Staatsfinanzen und der Herausbildung moderner Fiskalität in Lateinamerika zu nehmen, ist insbesondere vor dem Hintergrund einer relativ frühen Unabhängigkeit der Region bei zugleich stark oligarchischen, exklusiven politischen Systemen und einer extremen sozialen Ungleichheit sowie teils machtvollen sozialen Mobilisierungen sinnvoll.¹⁸

In Argentinien wurde die soziale Frage politisch vom historischen Peronismus beantwortet, unter dem sich die politische Masseninkorporation durch die tatsächliche Umsetzung des allgemeinen Wahlrechts (auch für Frauen), einer teilweisen Demokratisierung der Wirtschaft und die soziale Expansion staatsbürgerlicher Rechte vollzog. Der Peronismus stellt damit eine verteilungsrelevante historisch-formative Periode für Argentinien dar, die den weiteren geschichtlichen Verlauf, die institutionelle (Un-)Ordnung sowie gesellschaftliche und politische Akteure und Identitätskonstruktionen und schließlich auch den argentinischen Steuerstaat, die Steuerkultur und die Fiskalität insgesamt maßgeblich geprägt hat (vgl. Sánchez 2012). Seine fortwirkende Bedeutung zeigt sich nicht zuletzt in der ungebrochenen Aufmerksamkeit, die das Thema in wissenschaftlichen Publikationen erfährt. So ist im Untertitel einer jüngeren Peronismusstudie des bekannten argentinischen Kulturanthropologen Alejandro Grimson (2019) die Rede von der „Bewegung, die nicht aufhört, die argentinische Politik in Bewegung zu halten“.

Der Peronismus war gekennzeichnet durch die populistische Integration der (urbanen) Arbeiter:innenbewegung und weiterer subalterner Sektoren. Er ging mit einer starken Mobilisierung und Politisierung einher, die sub-

18 In anderen Regionen, die erst in der Mitte des 20. Jahrhundert im Kontext antikolonialer Kämpfe ihre Unabhängigkeit erlangten, müsste die Begründung der *critical juncture* anders gelagert sein bzw. spezifiziert werden und nationale Befreiungsbewegungen verstärkt in den Blick genommen werden.

alterne Ansprüche und Identitäten in ein nationales Narrativ integrierte und mit etablierten Kräften brach (vgl. Collier/Collier 2002, 314 ff.). Dieser konflikthafte Prozess prägte wirkmächtige national-populare Narrative, die im krassen Widerspruch zu Ansprüchen und Identitäten oligarchischer und Mittelschichtssektoren standen. Die sich hieraus entfaltenden politischen Dynamiken führten regelmäßig zu gewaltsamen zivil-militärischen Interventionen, um soziale Ansprüche zurückzudrängen. Das national-populare Narrativ und die peronistische Bewegung richteten sich dabei vor allem gegen die ländliche Oligarchie. Sie waren der ideologische Ausdruck sektoraler, d.h. klassenübergreifender Koalitionen aus Arbeiter:innenschaft und Industrie. Zugleich konnte sich die in ihnen aufgehobene, populistisch angerufene und verstärkte Identität als Arbeiter:innenklasse aber auch gegen den Klassenkompromiss richten, wenn dieser nicht die beanspruchten Resultate zeigte (vgl. De Ipola/Portantiero 1982). Dieses peronistische Erbe – der „Peronismus ohne Perón“ (McGuire 1997) – setzte sich über historische Brüche und in unterschiedlicher Form, als Bewegung, als Partei, als Regierung sowie als kollektives Imaginaire der argentinischen Gesellschaft fort.

Solche sozialgeschichtlichen Entwicklungspfade sind von der historisch-institutionalistischen Forschung auch zur Erklärung unterschiedlicher Steuerstaaten in Lateinamerika herangezogen worden. Ihre Ergebnisse sind zunächst uneindeutig und widersprüchlich. Nach Marcus Kurtz (2013) behielt der (Steuer-)Staat im Zuge der sozialen Frage in den Augen der Eliten dort seine Legitimität, wo sich soziale und politische Ansprüche von unten im Rahmen der bereits bestehenden politischen und bürokratischen Institutionalität verarbeiten und kanalisieren ließen (Chile und Uruguay). Wo die institutionelle Expansion des Staates erst im Wege der politischen Massenmobilisierung popularer Sektoren erfolgte, wurden staatliche Institutionen als feindlich angesehen und waren Gegenstand von „populist institutional expansion and antipopulist retrenchment“ (Kurtz 2012, 176). Diese Abkehr der Eliten und die daraus folgende institutionelle Schwächung des Staates zeigte sich in der Unfähigkeit einer suffizienten und anspruchsvollen (direkten) Besteuerung. Ähnlich argumentiert Sánchez Román (2012), dass im argentinischen Fall die populistische Mobilisierung subalterner Sektoren und die damit zusammengehende Expansion des argentinischen Staates zu einer Entfremdung der Eliten und Mittelklassen vom Staat führte, die sich historisch in einer massiven Steuerhinterziehung zeige und die Konsumbesteuerung zur einzige gangbaren Staatsfinanzierung machte. Entgegen dieser Erklärungen für die historische Schwäche des argentinischen Steuerstaats führt Gabriel Ondetti (2021), mit Blick auf die gegenwärtig

1. Einleitung

im regionalen Vergleich sehr hohe Steuerquote Argentiniens, eine fast konträre Argumentation an. Danach habe sich in Argentinien kein „anti-staatlicher“ Block herausgebildet, da der Peronismus niemals eine ernsthafte Bedrohung der Eigentumsordnung dargestellt hätte, sondern lediglich zu einer Spaltung der Wirtschaftselite beigetragen habe. Ähnlich habe es auch in Brasilien unter der autoritär-populistischen Staatsführung von Getúlio Vargas in den 1930er-1950er Jahren und unter seinen Nachfolgern keine ernsthafte Gefährdung der Wirtschaftselite gegeben, weshalb sich auch hier eine gewisse Akzeptanz gegenüber dem hohen Finanzbedarf des Staates in der Steuerquote widerspiegele. Im Unterschied dazu begründeten sich die im regionalen Vergleich niedrigen Steuerquoten in Mexiko und Chile nach Ondetti durch den politischen Widerstand von Wirtschaftsverbänden gegen einen großen Staat: wo die Wirtschaftselite mit weitreichenden Sozialreformen konfrontiert war, wie sie unter Lázaro Cárdenas in den 1930er Jahren in Mexiko und unter der sozialistischen Regierung Salvador Allendes in Chile (1970-1973) erfolgten, habe sie eine starke Staatsskepsis sowie starke Wirtschaftsverbände zur Verhinderung einer Expansion des Staates ausgebildet. Diese historisch relevanten jedoch widersprüchlichen Darstellungen gewinnen vor dem Hintergrund der politischen Ökonomie der Rente und ihrer spezifischen Ordnung an Plausibilität.

Entgegen der ausschließlich historisch-politischen Argumentation verfolgt die vorliegende Arbeit daher einen politökonomischen Ansatz in historischer Perspektive. Danach müssen das Handeln einzelner Akteure und ihre Organisationsformen sowie gesellschaftliche Konfliktlinien und ihre Bearbeitung ebenso wie ihre institutionelle Stabilisierung im Wechselverhältnis zu ökonomischen Strukturbedingungen analysiert werden. Es wird davon ausgegangen, dass das Spektrum möglicher Entwicklungen und Dynamiken durch die Strukturbedingungen der Weltmarkteinbindung und die besonderen Eigenschaften des dominanten Rohstoffsektors sowie dessen Beziehungen zum Rest der Ökonomie begrenzt ist (vgl. Shafer 1994). In Auseinandersetzung mit der historisch-politischen Argumentation von Ondetti lässt sich der analytische Mehrwert einer solchen Perspektive andeuten: Die gemeinhin konstatierte Spaltung der Wirtschaftsverbände in Argentinien muss im Zusammenhang mit dem großen Agrarsektor als dem dynamischen Sektor der argentinischen Wirtschaft gesehen werden, mittels dessen die Finanzierung anderer (industrieller) Wirtschaftssektoren erfolgt. Dies begründet grundlegende Interessensdivergenzen (ähnlich in Uruguay, wo die Wirtschaft als gespalten gilt und in mehrere Unternehmensverbände zerfällt, vgl. Rius 2015). Diese Spaltungen sind, wenn auch

nicht zu jedem Zeitpunkt virulent, so doch strukturell verbürgt und manifestieren sich in der Reallokation von Ressourcen zulasten des einen und zugunsten des anderen Sektors. Dagegen bestehen die dominanten Rohstoffsektoren Mexikos und Chiles mit dem Erdöl- und dem Bergbausektor in sogenannten Enklavenökonomien (*point resources*) und sind größtenteils in staatlicher Hand. Der fiskalische und wirtschaftspolitische Zugriff des Staates auf diese isolierten (staatlichen) Sektoren ist gesamtwirtschaftlich betrachtet allokationsneutral. Die finanziellen Mittel aus diesen Sektoren stellen dem Staat zudem beträchtliche Ressourcen zur Verfügung, die ihm allgemeine Wirtschaftsförderungsmaßnahmen erlauben, ohne dazu einzelne privat organisierte Wirtschaftssektoren einseitig belasten zu müssen. Noch gewichtiger im chilenischen Beispiel wiegt der Umstand, dass auf das ‚traumatische Ereignis‘ der sozialistischen Regierung Allendes die 17 Jahre währende Diktatur Pinochets folgte, die den gesamten industriellen Sektor der historischen Phase der Importsubstitution sowie die sozialen Organisationen dieses Entwicklungsmodells zerschlug. Die daraus hervorgegangene Interessenskonvergenz und Kohärenz der (verbleibenden/neuen) Eliten erlaubte einen konsistenteren Einfluss auf Staat und Regierungen, der (vertikale) Umverteilung zu blockieren erlaubt oder auch, je nach politischer Konjunktur, im gewissen Umfang ermöglicht. Die Erklärung der Kohärenz der chilenischen Wirtschaftsverbände lässt sich daher nicht auf politischen Voluntarismus reduzieren, sondern muss vielmehr die sektorale Homogenität der Wirtschaftsstruktur berücksichtigen, die ganz überwiegend auf einem diversifizierten Rohstoffexportmodell basiert und die Beständigkeit der Interessenslage des chilenischen Unternehmertums begründet. Entgegen einer rein historisch-politischen Argumentation muss die Erklärung aktueller Steuerstaatlichkeit die Kontingenz historischer Entwicklung daher aus dem Zusammenspiel allgemeiner (politökonomischer) Strukturbedingungen und der handlungstheoretischen Ebene von Akteuren rekonstruiert werden.

Daher lautet die These der vorliegenden Arbeit wie folgt: Vor dem Hintergrund der sozioökonomischen Struktur Argentiniens und der populistischen Dynamik des Peronismus hat sich eine besondere rentengesellschaftliche Konfiguration herausgebildet. Verteilungskonflikte nehmen darin im Wesentlichen die Form sektorale orientierter Allokationspolitiken an, die umfassende Ressourcen erfordern, jedoch weitgehend auf eine allgemeine Besteuerung von Reichtum verzichten und auf diese Weise Verteilungsallianzen begründen. Diese rentengesellschaftliche Konfiguration hat sich

1. Einleitung

über alle Wandlungsprozesse hinweg bis in den Neoperonismus (Kirchnerismus) fortgesetzt und prägt den argentinischen Steuerstaat und seine regressive Steuerstruktur bis heute.¹⁹

Methode: Prozessanalyse als empirische Rekonstruktionsarbeit

Die empirische Rekonstruktionsarbeit zum Nachweis der rentengesellschaftlichen Konfiguration des argentinischen Steuerstaats, in dem sich spezifische Verteilungsallianzen manifestieren, folgt der Methode des *process tracing* (George & Bennett, 2005; Bennet 2010). Diese Methode, die in den Sozialwissenschaften insbesondere in der vergleichenden Forschung und in der Einzelfallanalyse Anwendung findet, ist vom historischen Arbeiten beeinflusst. Die Historiographie beschreibt in der Regel historische Prozesse detailreich, woran sich das sozialwissenschaftliche *process tracing* orientiert. Es wird angewandt, um Zusammenhänge zu rekonstruieren, die kausal-deterministisch oder probabilistisch sein können (George/Bennett 2005, 211). Vor dem Hintergrund der eingenommen gesellschafts- und staatstheoretischen Perspektive, die mit der These einer rentengesellschaftlichen Konfiguration des argentinischen Steuerstaats beschritten wird, und

19 In der Literatur zur peronistischen Geschichte werden die peronistischen Kräfte nach dem Ende von Peróns Regierung (1950er–70er Jahre) als Neo-Peronisten bezeichnet (vgl. McGuire 1997). Teilweise findet sich der Begriff des Neoperonismus auch im Zusammenhang mit dem revisionistischen Flügel innerhalb der peronistischen Partei PJ (Renovación Peronista), dem Carlos Menem angehörte (vgl. Levitsky 2003). Allgemeiner wurde in der Literatur zudem der Begriff des Neopopulismus für die politischen Strategien Menems, Collor de Mellos und Fujimoris zur Durchsetzung der als neoliberal verstandenen Marktreformen der 1990er Jahre verwendet (Weyland 1996; 1999). Historisch operierende Zugänge verstehen unter Populismus eine spezifische historische Klassenallianz, verbunden mit einer nationalen Industrialisierungspolitik, der sozialen Massenintegration und gewerkschaftlicher Mobilisierung und lehnen daher die Bezeichnung Populismus für die als neoliberal verstandenen Regierungen der 1990er Jahre ab (Collier 2001; Schamis 2006). Schamis (vgl. 2013, 177) bezeichnet den Kirchnerismus als ‚Postpopulismus‘. Der Populismus wirke als Gespenst eines unerfüllten gesellschaftlichen Anspruchs fort, habe aber seine historischen wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen verloren. Mit dem hier gewählten Begriff der neoperonistischen Verteilungsallianz wird ein Mittelweg beschritten: Er löst sich von der historischen Orientierung auf die sozioökonomischen Voraussetzungen des klassischen Populismus und beschreibt eine klassenübergreifende politische Allianz von Akteuren, die sich ihrerseits zum Teil auf das national-populare Erbe des Peronismus beziehen und deren Einheit durch die Anrufung dieser Tradition hergestellt wird.

der damit einhergehenden Neuorientierung der Steuerdebatte, erscheint diese Methode besonders angemessen. Sie erlaubt die detaillierte empirische Rekonstruktion des Wechselverhältnisses von Strukturbedingungen (Dominanz von Rohstoffsektoren) und Akteuren historischer Verteilungskonflikte, ohne dieses deterministisch zu setzen. Zudem ist mit dem *process tracing* eine „intensive empirische Analyse“ gewährleistet, die es erlaubt, „zuvor unbeachtete kausale Faktoren und historische Muster“ zu entdecken (ebd., 214). Es ist daher besonders dazu geeignet, über *single case* Studien zu Einsichten bezüglich des Verhältnisses zu gelangen, in dem unterschiedliche Merkmale zueinanderstehen. Dies erscheint angesichts des Geltungsspruchs der Arbeit besonders sinnvoll, da mit der rentengesellschaftlichen Perspektive in der Steuerforschung Neuland betreten wird.

In der vorliegenden Arbeit wird, ausgehend von der historischen Bearbeitung der sozialen Frage, der Zusammenhang von ökonomischen Strukturbedingungen, politischer Ordnung und allokativen politischen Dynamiken untersucht. Es wird angenommen, dass sich in diesem Prozess konkrete Verteilungskonflikte herausbilden und manifestieren, die ihrerseits auf die rentengesellschaftliche Konfiguration des argentinischen Steuerstaates wirken und damit strukturgebend bzw. strukturerhaltend wirken. Da die Methode des *process tracing* üblicherweise von unidirektionalem Kausalitätsbeziehungen zwischen unabhängiger und abhängiger Variable ausgeht, kann sie auf die Wirkungsweisen dieses dialektisch gedachten Vermittlungsverhältnisses nur analog angewandt werden. *Process tracing* erlaubt uns dabei, je nach Abstraktionsebene des analysierten Gegenstands sowohl dichte Erzählungen mit hohem Detailreichtum als auch eher abstrakte Darstellungen empirischer Begebenheiten zum Tragen kommen zu lassen (ebd., 210 ff.). Die Arbeit nutzt diese Möglichkeit der flexiblen Tiefe und Fokussierung, indem für die Analyse variierende Abstraktionsgrade gewählt werden: So wird beispielsweise bei der Wirkungsanalyse des Zusammenhangs von sozialer Frage und neuen Verteilungskonflikten eine Perspektive eingenommen, die auf die Handlungen einzelner Akteur:innen und ihrer historischen Rationalitäten fokussiert und somit auf der Mikroebene angesiedelt ist, wohingegen die Strukturebene der politischen Ökonomie der Rente in makroökonomischen Kategorien rekonstruiert wird. Entsprechend erlaubt es diese Analysemethode, sinnvoll und gegenstandsadäquat sowohl Mikro- als auch Makroprozesse in den Blick zu nehmen.

1. Einleitung

Daten

Die empirische Rekonstruktion nutzt je nach Gegenstand verschiedene Daten. So werden Daten aus Sekundärquellen herangezogen wie z.B. Datenreihen zu mikro- und makroökonomischen Kennziffern aus wirtschafts- und sozialgeschichtlichen, finanzwissenschaftlichen und politökonomischen Monografien und Fachaufsätze. Zudem stützt sich die Arbeit auf zahlreiche Primärdaten, insbesondere Gesetzestexte und Verordnungen, internationale Datenbanken und Statistiken von Ministerien und Behörden, vor allem der nationalen Steuerbehörde und des argentinischen Statistikamtes, historische Dokumentationen des *Departamento de Hacienda* 1942-1958, Parlamentsprotokolle und Presseberichte. Darüber hinaus wurden für die empirische Rekonstruktion 13 Expert:inneninterviews geführt, darunter Finanzwissenschaftler:innen und ehemalige Staatssekretäre, ehemaliges Leitungspersonal der argentinischen Steuerbehörde und des Zollamts, Finanzausschussmitglieder der Regierung und der Opposition im argentinischen Kongress, Gewerkschafter und Vertreter der Landwirtschaftsverbände sowie eine Steuerberaterin. Die Interviews dienten insbesondere der Vertiefung der steuerpolitischen, technischen und historischen Expertise. Sie ermöglichen ein besseres Verständnis der materiellen Interessen beteiligter Akteure sowie die Rekonstruktion ihrer Handlungsmotive und -rationalitäten und dienten damit insbesondere der Analyse der kirchneristischen Verteilungsallianz und der sich darin artikulierenden steuerpolitischen Konfliktdynamiken.²⁰

Inhalt und Aufbau der Arbeit

Die Rekonstruktion von Verteilungsallianzen und der damit verbundenen rentengesellschaftlichen Konfiguration des argentinischen Steuerstaates erfolgt in zwei großen Teilen. Zunächst wird vor dem Hintergrund einer angenommenen pfadabhängigen Kopplung von Vergangenheit und Gegenwart in einem ersten Teil die Verteilungsallianz des historischen

20 Die Interviews fanden während Forschungsaufenthalten in Argentinien zwischen Okt. 2014 und Okt. 2015 statt. Die Interviews waren qualitativer Natur und als semistrukturierte Leitfrageninterviews konzipiert (Pickel/Pickel 2009, 447). Im Laufe des Forschungsprozesses wurden die Leitfragen im Rahmen eines zirkulären Prozesses (Pickel/Pickel 2009, 445) kontinuierlich angepasst: Erkenntnisse aus vorherigen Interviews wurden als neue Leitfragen in die späteren Interviews aufgenommen.

Peronismus als spezifische Bearbeitung der historischen sozialen Frage rekonstruiert und anschließend wird die Verteilungsallianz des neoperonistischen Kirchnerismus analysiert. Dem steuerpolitischen Erkenntnisinteresse mit Blick auf die Probleme einer Besteuerung von Reichtum in Lateinamerika wird durch die empirische Fokussierung auf die Einkommen-, Unternehmens- und Vermögenssteuer Rechnung getragen. Diesen wird üblicherweise die Eigenschaft zugesprochen, direkt regulierend auf die Reichtumsverteilung wirken zu können. Durch die Berücksichtigung von Steuerausnahmen und systematischer Steuervermeidung wird dabei der allokativen Bedeutung der Steuern Rechnung getragen, die zugleich ihre distributive Funktion unterminiert. Allerdings werden die verteilungspolitischen Instrumente der jeweiligen Allianzen nicht auf Steuern (Instrumente der *sekundären Aneignung*) verengt. Die spezifische Weltmarkteinbindung der Region und die zentrale Bedeutung der ökonomischen Rente erfordern eine Erweiterung der Analyse um andere, nonfiskalische Formen der Aneignung des gesellschaftlich verfügbaren Mehrprodukts. Hierbei geraten insbesondere Instrumente der *primären Aneignung* und Kanalisierung (Reallokation) von Rente in den Blick, wie etwa Wechselkurs- und Währungsmanipulationen, handels- und preispolitische Interventionen sowie Exportsteuern. Beschränkte man die Analyse der Verteilungsallianzen auf klassische Besteuerungsinstrumente, würde die ökonomische Rente einmal Berücksichtigung finden, sofern sie durch (sekundäre) Steuerinstrumente abgeschöpft wird, ein anderes Mal würde das gleiche Besteuerungsobjekt ignoriert, sofern es durch andere, insbesondere nonfiskalische Instrumente angeeignet wird. Um dieses Problem funktionaler Äquivalenz in den Griff zu bekommen, werden in dieser Arbeit sowohl Mechanismen der primären Aneignung der Rente als auch klassische direkte Besteuerungsinstrumente der sekundären Aneignung berücksichtigt und damit zugleich der Allokationsfunktion der Steuer und nonfiskalischer Interventionen Rechnung getragen. Als Kehrseite der Besteuerung wird schließlich auch die systematische Steuerhinterziehung in der Analyse berücksichtigt, da sie genuiner Bestandteil der politischen Ökonomie der Rente und damit verbundener Verteilungsallianzen ist (Kap. 2.3).

Insgesamt folgt der Aufbau der bisherigen Darstellung. Im theoretischen Kapitel werden die Kategorien der politischen Ökonomie der Rente (Kap. 2.1), des rentengesellschaftlichen Staates (Kap. 2.2) und der fiskalischen und nonfiskalischen Regulierung des Reichtums unter besonderer Berücksichtigung ihrer allokativen Bedeutung entfaltet (2.3). Das Kapitel schließt mit einer synthetisierenden Konzeptualisierung von Verteilungsallianzen

1. Einleitung

und dem Analysemodell der empirischen Untersuchung (2.4). Es folgt die Analyse der peronistischen (Kap. 3) und kirchneristischen Verteilungsallianz (Kap. 4). Beide Analysekapitel gliedern sich jeweils nach den sozial- und wirtschaftsgeschichtlichen Kontextbedingungen (.1), der politischen Ökonomie der Rente (.2), den politischen Institutionen (.3) sowie den fiskalischen und nonfiskalischen Instrumenten der Allokationspolitik (.4) und enden mit einer Zwischenbetrachtung (.5). Die Arbeit schließt mit der Schlussbetrachtung und allgemeinen Überlegungen zum Steuerstaat in Rentengesellschaften (Kap. 5).