

Steuern, Subventionen und soziale Ungleichheit in Lateinamerika

Hoffmann, Karl-Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hoffmann, K.-D. (2010). *Steuern, Subventionen und soziale Ungleichheit in Lateinamerika*. (GIGA Focus Lateinamerika, 7). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-275203>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Steuern, Subventionen und soziale Ungleichheit in Lateinamerika

Karl-Dieter Hoffmann

US-Außenministerin Hillary Clinton übte bei ihrer Lateinamerikareise im Juni 2010 deutliche Kritik an der schlechten Steuermoral der lateinamerikanischen Oberschicht. Im Gegensatz zu anderen Teilen der Welt trägt in Lateinamerika die Fiskalpolitik nur sehr wenig zur Minderung der Armut und sozialen Disparitäten bei, und in vielen Ländern vertieft sie sogar die Kluft zwischen Arm und Reich.

Analyse

Lateinamerika haftet der Ruf an, die Weltregion mit der größten sozialen Ungleichheit zu sein. Die gegenwärtigen Steuersysteme und staatlichen Transferleistungen sind eher Teil der gravierenden Sozialprobleme als ein Ansatz zu deren Überwindung.

- Die Steuerquote in Lateinamerika ist nur halb so hoch wie in den OECD-Staaten und liegt auch deutlich unter den Vergleichswerten anderer Entwicklungsländer mit ähnlich hohen Pro-Kopf-Einkommen.
- Die niedrigen Steuereinnahmen beruhen keineswegs auf niedrigen Steuersätzen, sondern resultieren aus der in Relation zur Bevölkerungszahl schmalen Steuerbasis und dem beträchtlichen Ausmaß an Steuerhinterziehung.
- Die relativ geringen Fiskaleinkünfte beschränken zwangsläufig den staatlichen Handlungsspielraum in der Ausgabenpolitik. In vielen Ländern wird dieses Problem dadurch verschärft, dass der weit überwiegende Teil der Einnahmen zur Finanzierung laufender Kosten fest verplant ist.
- Es entspricht der Logik des Phänomens, wenn die Unternehmer und Beschäftigten des informellen Sektors als (direkte) Steuerzahler größtenteils ausfallen. Die als notwendig erachtete Ausdehnung der Steuerbasis auf diesen Wirtschaftsbereich kann kaum gelingen, so lange einige Merkmale der geltenden Steuer- und Abgabensysteme als Anreize für eine Verstärkung der Informalität wirken.
- In den meisten Staaten der Region profitieren vor allem Angehörige der Ober- und Mittelschicht von den staatlichen Subventionsprogrammen, wodurch die soziale Ungleichheit weiter verstärkt wird.

Schlagwörter: Lateinamerika, Steuern, Subventionen, soziale Ungleichheit

Merkmale der lateinamerikanischen Steuersysteme

Seit dem Beginn der Schuldenkrise (1982) haben sich die Steuersysteme Lateinamerikas markant verändert. Die Öffnung der Volkswirtschaften gegenüber dem Weltmarkt und die Formierung subregionaler Integrationsbündnisse hatten einen Bedeutungsverlust der Fiskalabgaben auf Außenhandelsstransaktionen zur Folge, der durch alternative Steuerquellen kompensiert werden musste. Das ließ sich am leichtesten durch eine Ausweitung und Erhöhung indirekter Steuern (auf den Konsum) erreichen. In dieser finanziell angespannten Phase ging es vorrangig um eine rasche Steigerung der Staatseinnahmen, während redistributive Gesichtspunkte bei der Neuordnung der Steuersysteme quasi keine Rolle spielten.

Nach der Stabilisierung der lateinamerikanischen Ökonomien Anfang der 1990er Jahre erhöhten sich die Steuereinnahmen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) merklich. Die durchschnittliche Steuerquote, die in den Jahren 1990-1992 bei 14,1 Prozent lag, stieg im Zeitraum 1996-2000 auf 16,3 Prozent und im folgenden Jahrzehnt auf 17,4 Prozent. Bis zum Ende der kräftigen Boomphase (2008) kletterte die Quote auf circa 19 Prozent, ging 2009 aber wieder auf rund 18 Prozent zurück. Damit ist die lateinamerikanische Steuerquote jedoch nach wie vor sehr viel niedriger als in anderen Weltregionen. In den OECD-Ländern liegt diese mit durchschnittlich 36 Prozent exakt doppelt so hoch wie in Lateinamerika. Hinter dem regionalen Mittelwert verbergen sich höchst unterschiedliche nationale Abgabelasten. Das eine Extrem bildet Brasilien, wo mit einer Quote von 35 Prozent (davon 15 Prozent Sozialabgaben) zumindest quantitativ OECD-Standards erreicht werden. In starkem Kontrast dazu stehen jene vier Länder, deren Steueraufkommen weniger als 15 Prozent des BIP ausmacht: Mexiko, Guatemala, Paraguay und Ecuador.

Neben der niedrigen Steuerlast stellt die ungewöhnlich große Bedeutung indirekter Steuern das zweite Merkmal der lateinamerikanischen Steuersysteme dar. Während in der OECD das Verhältnis von direkten und indirekten Steuern in Bezug auf die gesamten Fiskaleinnahmen nahezu ausgeglichen ist, dominieren indirekte Steuern die Abgabelast in Lateinamerika mit

einem Anteil von über 60 Prozent. In den meisten Staaten ist die Mehrwertsteuer die mit Abstand wichtigste Fiskalquelle. Rund zwei Drittel der seit 1990 registrierten fiskalischen Mehreinnahmen entfallen auf diese Steuer. Während die Abgaben auf Außenhandelsgeschäfte im regionalen Durchschnitt 2007 nur noch halb so viel zum gesamten Steueraufkommen beitrugen wie 1990 (14,2 Prozent), stieg der Anteil der Mehrwertsteuer in derselben Zeitspanne von 25 auf 36 Prozent. In vier Ländern der Region erbringt sie mehr als 45 Prozent aller Steuereinnahmen, und nur in Costa Rica und Panama liegt dieser Anteil unter 30 Prozent.

Kehrseite der Dominanz von Verbrauchssteuern ist die relativ geringe Bedeutung von Einkommenssteuern. Zwar ist deren Beitrag zum gesamten Steueraufkommen von 1990 bis 2007 von 22,1 auf 25,2 Prozent gestiegen, doch geht dies primär auf eine Erhöhung des Anteils der von Wirtschaftsunternehmen geleisteten Abgaben (*corporate income tax*) in Relation zu den individuellen Einkommenssteuern zurück. Innerhalb der OECD hat kein weiteres Mitglied ähnlich niedrige Einkommenssteuersätze für Privatpersonen wie die lateinamerikanischen Mitgliedsländer Mexiko und Chile. Aber auch in Staaten mit einem Lateinamerika vergleichbaren Entwicklungsniveau beanspruchen Einkommenssteuern einen wesentlich größeren Anteil am BIP als in der Region südlich des Rio Grande. Etwa zwei Drittel der Einnahmen in dieser Steuerkategorie werden von Unternehmen erbracht, während von den in Relation zur jeweiligen Bevölkerungszahl wenigen individuellen Einkommenssteuerpflichtigen allenfalls eine kleine Minderheit die gesetzlich vorgeschriebenen Steuersätze entrichtet.

Die geringe Relevanz von personengebundenen Einkommenssteuern trägt maßgeblich zur regressiven – die soziale Ungleichheit verstärkenden – Wirkung der lateinamerikanischen Steuersysteme bei. Anders als in der OECD, wo der auf die Einkommensverteilung bezogene Gini-Koeffizient nach direkten Steuern um 5 Prozentpunkte niedriger liegt, macht dieser Effekt in Lateinamerika nur 1 Prozent aus. Die im besten Fall minimale Progression der direkten Steuern wird in den meisten Ländern durch die regressive Wirkung der Verbrauchssteuern überkompensiert. Auch wenn die 20 Prozent der Bevöl-

kerung mit den höchsten Einnahmen im regionalen Regelfall mehr als 50 Prozent sämtlicher Steuern zahlen, ist die auf die verfügbaren monetären Mittel bezogene effektive Steuerbelastung der unteren Quintile und insbesondere der armen Haushalte proportional höher (Goñi, López und Servén 2008: 16). Daran vermögen auch reduzierte Mehrwertsteuersätze für Güter des täglichen Bedarfs nichts zu ändern. Die regressiven Implikationen der Sozialabgaben, die ab einer gewissen Einkommenshöhe nicht weiter steigen, vervollständigen das Bild. In den geltenden Steuerregimen kann daher eine zusätzliche Determinante der krassen sozialen Disparitäten gesehen werden.

Die Bedeutung von Verbrauchs- und anderen Steuern wird in jenen Ländern relativiert, deren Fiskaleinnahmen zu einem beträchtlichen Teil aus dem Verkauf von wertvollen Rohstoffen im Staatsbesitz stammen. So hat sich der Anteil solcher Einkünfte seit den 1990er Jahren bis zum Zeitraum 2006-2008 in Chile von 27,9 auf 34,3 Prozent und in Kolumbien von 7,7 auf 17,8 Prozent erhöht; den Extremfall bildet Venezuela, wo über 60 Prozent der Fiskaleinnahmen auf den Export von Erdöl(produkten) entfallen. Was sich in außenwirtschaftlichen Boomphasen als Segen für die Staatskasse erweist, kann in ökonomischen Krisenzeiten rasch zu einem ernsthaften Problem für die öffentlichen Finanzen mutieren. So ist die chilenische Steuerquote, die 2008 bei 18,5 Prozent lag, binnen Jahresfrist auf 14,6 Prozent abgesackt, wobei knapp 3 Prozentpunkte dieser Differenz durch die rückläufigen Erlöse beim Kupferexport verursacht wurden. Gemessen am BIP fielen die staatlichen Rohstoffeinnahmen binnen zweier Jahre (2007-2009) in Bolivien von 11,3 auf 6,0 Prozent und in Venezuela von 14,6 auf 6,9 Prozent. Während die jährliche Volatilität der Steuereinnahmen in Lateinamerika mit durchschnittlich 12,3 Prozent deutlich höher liegt als in den Industriestaaten (4,5 Prozent), ist die Schwankungsbreite bei den Ländern, die Eigner strategischer Rohstoffe sind, noch größer: bei Venezuela sind es 24 Prozent, bei Ecuador rund 20 Prozent. Die Verfügungsgewalt über enormen Rohstoffreichtum hat nicht nur in Lateinamerika die politische Klasse dazu verführt, die Erschließung alternativer Steuerquellen sträflich zu vernachlässigen.

Bestimmungsfaktoren der niedrigen Steuerquote

Die geringe Steuerquote wird auch, aber keineswegs vorrangig durch niedrige Steuersätze verursacht. Auch die in der Region weitverbreitete und zum Teil beträchtliche Steuerhinterziehung und deren Korrelat in Gestalt einer ineffizienten oder überforderten Steuerverwaltung erklären das Phänomen nur partiell. Tatsächlich haben viele Steuersätze einen fast fiktiven Wert, weil zahlreiche Ausnahme- und Sonderregelungen sowie (legale) Schlupflöcher existieren. Dazu kommt die schmale Steuerbasis, die sich auch aus hohen Steuerfreibeträgen bei der Einkommenssteuer,¹ in erster Linie jedoch aus dem ausgeprägten Missverhältnis zwischen Erwerbstätigen und effektiven Steuerzahlern ergibt.

Ausnahmebestimmungen und Sonderregelungen finden sich bei indirekten wie direkten Steuerarten. So sind beispielsweise in Mexiko ganze Wirtschaftszweige wie die Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischerei weitgehend von der Mehrwertsteuer befreit. Die umfangreichen Ausnahmeregelungen konterkarieren auch die teils hohen Sätze für Unternehmenssteuern, wodurch deren Produktivität noch geringer ist als jene der Mehrwertsteuer.² Es entspricht der regressiven Logik der Steuersysteme, dass die Bezieher hoher Einkommen am meisten von diesen Ausnahmen und Sondertarifen profitieren.

Die diversen Schätzungen über das Ausmaß der Steuerhinterziehung ergeben kein einheitliches Bild, weisen dem Problem aber durchweg eine gewaltige Größenordnung zu. So werden dem Fiskus bei der Einkommenssteuer mindestens 35 Prozent, vielfach deutlich über 40 (z.B. Peru, Argentinien) und in Einzelfällen mehr als 60 Prozent (Ecuador, Guatemala) vorenthalten, wobei die Steuerhinterziehung bei den indivi-

¹ Lag die Schwelle, ab der eine Person einkommenssteuerpflichtig wurde, zur Mitte der 1980er Jahre bei rund 60 Prozent des damaligen Pro-Kopf-Einkommens (PKE), liegt der Grenzwert heute im regionalen Durchschnitt bei 2,3 PKE. Als die großzügigen Freibeträge im Rahmen der marktwirtschaftlichen Reformen nach der Schuldenkrise eingeführt wurden, ging es den Regierungen darum, Investitionen anzuregen und – wichtiger noch – Anreize für eine Rückkehr von Fluchtkapital zu setzen (Mahon 2009: 11).

² Die sogenannte Produktivität einer Fiskalabgabe erfasst die auf das BIP bezogene Summe der Einnahmen, die jeder Prozentpunkt dieser Steuer erbringt. So verzeichnet Argentinien (2007) mit einem Mehrwertsteuersatz von 12 Prozent Einnahmen in Höhe von 6,1 Prozent des BIP, während Peru und Mexiko mit einem Satz von jeweils 16 Prozent einen BIP-Anteil von 5,5 bzw. 4,9 Prozent erreichen (Jiménez und Gómez 2009: 27).

duellen Steuerpflichtigen jene der korporativen regelmäßig übersteigt. Die Hinterziehungsraten bei den indirekten Steuern sind zwar niedriger, bewegen sich im Fall der wichtigen Mehrwertsteuer aber gleichwohl zwischen einem Viertel und einem Drittel der tatsächlichen Einnahmen dieser Abgabe. Die enorme Dimension der Steuerhinterziehung verweist auf eine Unmenge nicht deklarerter kommerzieller Transaktionen, Umsätze und Gewinne, die somit auch nicht in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung eingehen, was gleichzeitig die Qualität der offiziellen makroökonomischen Statistiken ernsthaft in Frage stellt. Auch bei der Entrichtung von Sozialabgaben werden die Vorschriften häufig missachtet, woraus Minderzahlungen in Höhe von bis zu 50 Prozent der Pflichtbeiträge resultieren.

Obwohl in einigen Ländern die Effizienz der Steuerverwaltung in den letzten Jahren gesteigert werden konnte, besteht das Problem ohne Ausnahme überall in der Region fort. Zahlreiche mittlere und große Unternehmen aus dem formalen Segment der Wirtschaft kommen ihrer Steuerpflicht überhaupt nicht oder nur zu einem Bruchteil der vorgeschriebenen Tarife nach. Dabei erweist sich überall dort, wo die Steuerhinterziehung quasi zum „Massensport“ der Ober- und Mittelschicht avanciert ist, eine Trendumkehr als besonders schwierig. Dies ist auch deshalb so, weil im lateinamerikanischen Regelfall die notorische Steuerhinterziehung nur eine unter zahlreichen Verhaltensweisen ist, in der sich eine auffällige Geringschätzung der geltenden Gesetze und Vorschriften und mithin eine Missachtung der staatlichen Autorität manifestiert (Bergman 2009). Unabhängig davon wird die Steuerhinterziehung in vielen Ländern auch durch die überaus komplizierten Steuereinzugsverfahren begünstigt, was gleichzeitig der mangelnden Effizienz der Steuerbehörden und -fahnder Vorschub leistet. Die im Zusammenhang mit der Erfüllung der Steuerpflicht anfallenden Transaktionskosten gehören zu den höchsten der Welt. In El Salvador, Panama, Uruguay und Nicaragua müssen Unternehmer ihre Steuern quasi im Wochenrhythmus entrichten, mit 70 Einzelzahlungen im Jahr hält Venezuela den Rekord.

Die im Vergleich zur Erwerbsbevölkerung schmale Steuerbasis ergibt sich hauptsächlich aus dem enormen Gewicht informeller Wirtschaftsaktivitäten. Von wenigen Ausnahmen ab-

gesehen, geht in den lateinamerikanischen Ländern zumindest jeder zweite Erwerbstätige einer informellen Beschäftigung nach. Allein über ihre Verbindungen zur formellen Wirtschaft tragen die informell Beschäftigten vermittels der Zahlung von Verbrauchssteuern zu den Fiskaleinnahmen bei, was unter anderem die herausragende Bedeutung der Mehrwertsteuer erklärt. Der informelle Sektor entrichtet selbst nicht nur keine direkten Steuern, er mindert durch sein Waren- und Dienstleistungsangebot zudem die Umsätze der offiziell registrierten Unternehmen und damit die Höhe von deren Fiskalabgaben. Jeder ambulante Händler, der Produkte verkauft, die sich auch im Sortiment legal operierender Warenhäuser befinden, trägt indirekt zur Verminderung des Steueraufkommens bei. Die Nicht-Zahlung von Steuern und (Sozial-)Abgaben wirkt wie eine Subvention, die es auch Fertigungsstätten mit niedriger Produktivität ermöglicht, über den Preis Marktanteile zulasten produktions-technisch überlegener legaler Unternehmen zu gewinnen (Pagés 2010: 164ff.); häufig reagieren formelle Firmen auf diesen Verdrängungsdruck ebenfalls mit Steuerhinterziehung, um über Kostenersparnisse ihre Wettbewerbsposition zu verbessern. Freilich besteht auch innerhalb des formalen Wirtschaftsbereichs der Anreiz, die Position der eigenen Firma gegenüber der Konkurrenz durch eine möglichst geringe de facto-Steuerlast zu stärken – wobei diese Versuchung umso größer sein dürfte, je weiter verbreitet die Steuerhinterziehung ist.

Eine Ausweitung der Steuerbasis auf Teilbereiche des informellen Sektors kann kaum gelingen, wenn zentrale Elemente der Steuer- und Abgabenordnung der Informalität eher förderlich denn abträglich sind. In Ökonomien, die einen großen informellen Sektor umfassen, wächst die Attraktivität der Informalität mit der Verteuerung des Faktors Arbeitskraft im formalen Segment der Wirtschaft. Im lateinamerikanischen Durchschnitt erhöhen die Lohnnebenkosten die Arbeitskosten von legal wirtschaftenden Unternehmen um 40 Prozent. Die Attraktivität der Informalität wird insbesondere dann erhöht, wenn – wie im Fall des Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado (POS-S) in Kolumbien – Sozialprogramme für informell Beschäftigte durch eine von Arbeitgebern und Arbeitnehmern des formalen Teils der Wirtschaft zu zahlende Son-

derabgabe finanziert werden (Pagés 2010: 198ff.). Ohne innovative Modelle, die zumindest einen spürbaren Teil der Abgaben an die Sozialversicherung über allgemeine Steuern finanzieren und mithin die Kostenvorteile informeller Betriebe reduzieren, dürften Fortschritte bei der Formalisierung der Volkswirtschaften kaum möglich sein.

In den meisten Staaten der Region gelten spezielle Steuerbestimmungen für kleine Betriebe, die unter anderem das Ziel verfolgen, informellen Produktionsstätten den Weg in die Formalität zu erleichtern. Von den Sonderregeln (niedrige Steuersätze, vereinfachtes Erhebungsverfahren) profitieren jedoch nur solche Firmen, die ein bestimmtes Umsatzvolumen nicht übersteigen. Nach Überschreiten dieser Schwelle steigt der Steuersatz in vielen Ländern abrupt an (z.B. in Mexiko bei der Einkommenssteuer von 2 auf 28 Prozent), was kontraproduktive Effekte auslöst. Weder motivieren derlei Bestimmungen produktivitätssteigernde Maßnahmen noch begünstigen sie eine Verbesserung der Steuermoral.

Wenn staatliche Transferzahlungen die soziale Ungleichheit verstärken

Die niedrige Steuerquote in Lateinamerika schränkt das Umverteilungspotenzial stark ein. Bezogen auf den jeweiligen Anteil am BIP wird in der Region nur halb so viel für Transferleistungen ausgegeben wie in der EU (7,3 gegenüber 14,7 Prozent). Entscheidend für den redistributiven Effekt ist indessen weniger die Höhe der verfügbaren Mittel als das konkrete Design der dadurch finanzierten Ausgabenprogramme. Tatsächlich wird in Lateinamerika ein beträchtlicher Teil dieser Ausgaben suboptimal verwendet; soziale Ungleichheiten werden durch Transfers im Regelfall nur minimal vermindert und in einigen Ländern sogar (leicht) verstärkt. Ein Beispiel liefern die großzügigen Pensionsregelungen für bestimmte Gruppen von Staatsbediensteten, welche manchen Staatshaushalt enorm belasten. In den meisten Fällen klafft zwischen den aktuellen Beitragseinnahmen und den laufenden Pensionszahlungen eine riesige Lücke, die durch Steuergelder geschlossen wird (Birdsall, de la Torre und Menezes 2008: 72). Die mit diesen Pensionsystemen verbundenen Privilegien, wie das niedrige Pensionsalter oder die hohen Bezüge, die im

Todesfall ohne Abstriche an Ehegatten oder Kinder bis an deren Lebensende gezahlt werden, suchen in den westlichen Wohlstandsgesellschaften ihresgleichen. Im lateinamerikanischen Durchschnitt entfallen auf die beiden obersten Einkommensquintile rund 80 Prozent sämtlicher Pensionszahlungen, während das unterste Quintil weniger als 3 Prozent erhält. In Mexiko entsprachen die kumulierten Pensionszahlungen an ehemalige Mitarbeiter des nationalen Erdölunternehmens *Petróleos Mexicanos* (PEMEX), der staatlichen Sozialversicherungsbehörde und der nationalen Elektrizitätsgesellschaft im Jahre 2005 einem Anteil von 7 Prozent des BIP (OECD 2007: 41). Das brasilianische Rentensystem verzeichnete im Jahre 2002 ein Defizit in Höhe von 5,5 Prozent des BIP, wovon ein Viertel auf das Konto der circa 21 Millionen früheren Privatangestellten ging, während drei Viertel des Fehlbedarfs durch die üppige Versorgung der 2,3 Millionen ehemaligen Staatsbediensteten verursacht wurde. Inzwischen haben die Pensionsreformen der Regierungen Lula da Silva und Calderón die Staatskassen spürbar entlastet, ohne allerdings wesentliche dysfunktionale Elemente der Versorgungssysteme außer Kraft zu setzen. In Peru bestand der zentrale Teil einer entsprechenden „Reform“ darin, die Privilegien für künftige Anspruchsberechtigte zu vermindern.

Einzig sogenannte *conditional cash transfers* vermögen die Situation armer Haushalte wirklich zu verbessern. Deren prominenteste Beispiele sind die Programme *Oportunidades* in Mexiko und *Bolsa Família* in Brasilien. Mittlerweile existieren in 17 Ländern der Region solche Programme. Von den geschätzten 100 Millionen Lateinamerikanern, die im Jahre 2009 von solchen Transfers profitierten, lebt fast die Hälfte in Brasilien. Auch wenn der deutliche Rückgang der Armut im Zeitraum 2002-2008 (von 44 auf 33 Prozent) in starkem Maße durch die Effekte derartiger Programme bestimmt wurde, reichen die staatlichen Zuwendungen in der Regel nicht aus, um die Einkommen der Begünstigten über die Armutsgrenze ansteigen zu lassen. Im regionalen Durchschnitt verbessern die Transfers das PKE in den ärmsten Haushalten um rund 15 Prozent (ECLAC 2010: 29). Nur in wenigen Fällen übersteigen die gesamten Aufwendungen der *conditional cash transfers* den Gegenwert von 1 Prozent des BIP. Aufgrund dieses

bescheidenen Umfangs sind solche Programme kaum in der Lage, eine Korrektur des Gini-Koeffizienten der Einkommensverteilung zu bewirken, was nichts daran ändert, dass sie beim Großteil der Zahlungsempfänger zu einer zwar bescheidenen, aber dennoch spürbaren Anhebung des Lebensstandards führen.

Wem nutzen die Subventionen?

Obwohl die niedrige Steuerquote den potenziellen Verteilungsspielraum der Staatsausgaben von vornherein einengt, lässt sich wohl in keinem anderen Bereich eine vergleichbar hohe Fehlallokation und Verschwendung knapper staatlicher Gelder nachweisen wie in jenem der öffentlichen Subventionen. Die lateinamerikanischen Staaten geben Jahr für Jahr den Gegenwert von 5-10 Prozent des BIP für preisstützende Maßnahmen aus. Diese beeindruckende Größenordnung ergibt sich daraus, dass sich die Subventionen auf Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs beziehen und der Nutzen dieser Programme – anders als bei den Transferzahlungen – nicht auf bestimmte soziale Gruppen beschränkt ist. Die größten Summen verschlingen die Subventionen für Treibstoffe, Gas, Elektrizität und die Trinkwasserversorgung. In Argentinien wendet die Regierung für jeden Peso, der in Sozialprogramme fließt, 5,6 Pesos auf, um die Preise von Benzin, Gas, Transport (U-Bahn, Eisenbahn) und einiger Lebensmittel niedrig zu halten.

In den erdölexportierenden Ländern Lateinamerikas kommen zu den direkten die impliziten Subventionen hinzu, die sich aus der Differenz zwischen dem Inlandstarif und dem potenziellen Exporterlös ergeben. Nirgendwo auf der Welt werden Treibstoffe billiger angeboten als in Venezuela, wo der Preis für einen Liter Benzin (3-4 US-Cent) nicht ausreicht, um auch nur die Produktionskosten zu decken. Für Mexiko und Ecuador hatte der hohe Ölpreis auch eine Schattenseite, weil zur Deckung des subventionierten Binnenverbrauchs aufgrund fehlender Raffineriekapazitäten ein großer Teil der Treibstoffe importiert werden muss. In Ecuador machen Subventionszahlungen nicht weniger als 40 Prozent der Staatsausgaben aus, wovon zwei Drittel auf Öl-derivate entfallen. Im Zeitraum 2005-2008 über-

stiegen die Kosten für die Treibstoffsubventionen hier die staatlichen Ausgaben für Gesundheit und Bildung um circa 65 Prozent. Ebenso wie in Venezuela geht ein beträchtlicher Teil dieser Aufwendungen auf den umfangreichen Kraftstoffschmuggel in die Nachbarstaaten zurück. Ähnliches geschieht in Bolivien, wo im Grenzgebiet zu Argentinien und Peru ein reger illegaler Handel mit Flüssiggaszyklindern stattfindet.

Der gravierende sozialpolitische Makel der Subventionsprogramme für Basisgüter- und -dienstleistungen besteht darin, dass sie weit überwiegend gerade von jenen Gesellschaftsschichten in Anspruch genommen werden, die aufgrund ihres Einkommens solcher Vergünstigungen in keiner Weise bedürfen. In Mexiko hat man errechnet, dass von jedem Peso, der zur Verbilligung von Kfz-Treibstoff ausgegeben wird, 50 Cent an das oberste Einkommensquintil gehen, während nur 3 Cent auf die untersten 20 Prozent der Einkommenspyramide entfallen. Letztere sind freilich die ersten, die protestieren und demonstrieren, wenn die Benzinpreise angehoben werden, da sie über höhere Bustarife und durch die Auswirkungen gestiegener Transportkosten auf die Lebensmittelpreise proportional am stärksten von der Verteuerung betroffen sind. Eine Beschränkung der Subventionsprogramme auf den Verbrauch des wirklich bedürftigen Teils der Bevölkerung würde enorme Finanzmittel freisetzen, die sinnvoll für andere Zwecke – etwa die dringende Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur – verwendet werden könnten. Es erscheint geradezu aberwitzig, wenn in Venezuela der Benzinkonsum der Oberschicht mit vielen Milliarden US-Dollar subventioniert wird, während der nationalen Erdölfirma PdVSA unter Missachtung ihrer (Re-)Investitionsbedürfnisse die Übernahme der Kosten für zahlreiche Sozialprogramme (*misiones*) aufgebürdet wird. In einigen Ländern existieren bereits Zuteilungsverfahren, die eine Fokussierung der Subventionsleistungen auf die Armutsbevölkerung gewährleisten sollen. So wird in El Salvador verbilligtes Haushaltsgas nur noch gegen Vorlage einer Stromrechnung abgegeben, die einen bestimmten monatlichen Elektrizitätsverbrauch (99 KWh) nicht übersteigt. Solche Regelungen können Missbrauch nicht verhindern, aber zumindest spürbar reduzieren.

Schlussfolgerungen

Die Entschlackung der Subventionsprogramme mag in Lateinamerika neue fiskalische Spielräume eröffnen. Um den staatlichen Haushalten jedoch eine solide Struktur zu verschaffen, die den konjunkturellen Wechselfällen standhält, bedarf es wesentlich mehr – vor allem einer spürbaren Erhöhung der Steuerquote. Während der jüngste Wirtschaftsboom den diesbezüglichen Handlungsbedarf quasi einschläferte, war die folgende Krise 2008/2009 nicht tief genug, um die politisch Verantwortlichen zu der überfälligen Neuordnung der Fiskalsysteme zu drängen. Die notwendige Vergrößerung der Steuerbasis umfasst im Wesentlichen drei Komponenten: die zunehmende fiskalische Inkorporation bislang informeller Wirtschaftsaktivitäten, die Übernahme einer höheren Steuerbürde durch die Oberschicht sowie die Steigerung der Effizienz der Steuerbehörden. Die beiden letzteren Punkte bedingen sich gegenwärtig in negativer Weise, was auf die machtpolitische Barriere für eine andere Fiskalpolitik verweist.

Literatur

- Bergman, Marcelo (2009), *Tax Evasion and the Rule of Law in Latin America. The Political Culture of Cheating and Compliance in Argentina and Chile*, University Park: Pennsylvania State University Press.
- Birdsall, Nancy, Augusto de la Torre und Rachel Menezes (2008), *Fair Growth. Economic Policies for Latin American's Poor and Middle-Income Majority*, Washington DC: Interamerican Dialogue.
- Carrol, Rory (2010), Clinton Talks Tax to Latin America, Saying Rich must Pay Their Share, in: *The Guardian*, 09. Juni 2010.
- ECLAC (Hrsg.) (2010), *Social Panorama of Latin America*, Santiago de Chile.
- Goñi, Edwin, J. Humberto López und Luis Servén (2008), *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*, Policy Research Working Paper, 4487, Washington DC: The World Bank.
- Jímenez, Juan Pablo und Carlos Gómez Sabaini (2009), *El papel de la política tributaria frente a la crisis global: Consecuencias y perspectivas*, Foro Unión Europea, América Latina y el Caribe: Las políticas fiscales en tiempo de crisis, Montevideo, 19./20. Mai.
- Mahon, James (2009), *Tax Reforms and Income Distribution in Latin America*, Paper prepared for delivery at the XXVIII Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, 11.-14. Juni.
- OECD (2007): *Latin American Economic Outlook 2008*, Paris.
- Pagés, Carmen (Hrsg.) (2010), *The Age of Productivity. Transforming Economies from the Bottom Up*, New York: Palgrave MacMillan.

■ Der Autor:

Dr. sc. pol. Karl-Dieter Hoffmann ist Politikwissenschaftler an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt und Geschäftsführer des Zentralinstituts für Lateinamerika-Studien (ZILAS). Seine Arbeitsschwerpunkte sind die sozioökonomischen und politischen Implikationen des Drogenhandels im Andenraum und in Mexiko sowie aktuelle politische und wirtschaftliche Krisen und Konflikte in der Region.

E-Mail: <karl.hoffmann@ku-eichstaett.de>

■ GIGA-Forschung zum Thema:

Innerhalb des FSP 3 „Sozioökonomische Herausforderungen in der Globalisierung“ beschäftigt sich das Forschungsteam „Armut und Verwundbarkeit“ unter anderem mit der Frage nach den Beschränkungen und Möglichkeiten, die eine deutliche Verbesserung der Lebensbedingungen von Armen hemmen bzw. in Aussicht stellen.

■ GIGA-Publikationen zum Thema:

Lay, Jann (2007), *Poverty and Distributional Impact of Economic Policies and External Shocks. Three Case Studies from Latin America Combining Macro and Micro Approaches*, Göttingen Studies in Development Economics, 18, Frankfurt/Main: Peter Lang.

Lay, Jann, Ulf Narloch und Toman Omar Mahmoud (2009), *Shocks, Income Diversification and Inequality in a Growing Economy: The Case of Burkina Faso*, in: *African Development Review*, 21, 1, 36-58.

Lay, Jann, Rainer Thiele und Manfred Wiebelt (2008), *Resource Booms, Inequality, and Poverty: The Case of Gas in Bolivia*, in: *Review of Income and Wealth*, 54, 3, 407-437.

Soest, Christian von (2007), *Measuring the Capability to Raise Revenue. Process and Output Dimensions and Their Application to the Zambia Revenue Authority*, in: *Public Administration and Development*, 27, 4, 353-365.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Michael Radseck; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und André Bank; Lektorat: Julia Kramer; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Lateinamerika-Studien

IMPRESSUM