

Szilovics Csaba

A második Orbán-kormány adópolitikájának jellegzetességei

Characteristics of the Tax Policy of the Second Orbán Administration



Összefoglalás

A magyar adórendszer az elmúlt négy évben jelentősen átalakult. A változások a közzétett kormányzati-gazdaságpolitikai elveknek megfelelően, főként a természetes személyek adózásában, a fogyasztást terhelő adókban és makroszinten az adóterhelés átalakításában érhetők tetten. Az adójogban kialakult a keretes jellegű jogalkotás, amelyben az elvi célokat a jogszabályi hierarchia alacsonyabb szintjén lévő jogi normák töltik meg tartalommal. Ez a tanulmány nem csupán bemutatja az új vagy megváltozott adójogi normákat, de elemzi is az adópolitika céljait, az elért eredményeket, a felmerült problémákat. Mindezeket a jog és a közgazdaság-tudomány eszközeit felhasználva, interdiszciplináris megközelítésben vizsgálja. Az elemzés bemutatja és ütközteti a különböző szakmai álláspontokat, és érzékelteti az adópolitika és a szociálpolitika egymásra hatásának fontosságát.

SZILOVICS CSABA habilitált tanszékvezető egyetemi docens, MBA, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar (gorbe1966@gmail.com).

Summary

In the past four years the Hungarian tax system has undergone significant changes. In accordance with the government's published economic policy, the main changes concern natural persons, taxes levied on consumption, and the macroeconomic structure of taxation. Framework legislation has been adopted with the theoretical goals being translated to practical content at lower levels of the legislative hierarchy. In addition to presenting the new and/or amended tax regulation, the tax policy objectives, the achievements and the related problems are also analysed. All of these are studied in an interdisciplinary perspective, using the methods and tools law and economics. Various professional opinions are presented and compared, and the relevance of the interaction between tax and social policies is highlighted.

A 2010-ben kormányra került jobboldali koalíció figyelemre méltó következetességgel alakította adózási normákká a kormányprogramjában megfogalmazott adópolitikai elveit. A Nemzeti Együttműködés Programjában és az egymást követő Széll Kálmán Tervekben meghatározottakat az új Alaptörvény és a sarkalatos törvénynek minősülő, Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény, valamint az új államháztartási törvény szorította szűkebb értelmezési keretbe, és az ehhez kapcsolódó adójogszabályok foglalmazták meg pontosan az új közpénzügyi struktúra részletszabályait. E program legfőbb elemeit a munka támogatásán alapuló, családbarát, fogyasztást növelő, adóterher-újraelosztó törekvések jelentették. A kormány jól érzékelhetően keret jellegű jogalkotást valósított meg, melyben a politikai deklarációkból kiindulva a gazdaságpolitika segítségével határozta meg a fiskális és monetáris politika céljait és határait, és ezeket az adójogalkotás normáival pontosította. Így a Nemzeti Együttműködés Programjában megfogalmazták a munkaalapú társadalom és gazdaság kialakításának igényét. Ebből kiindulva az Alaptörvény részben megismételte, részben további elemekkel bővítve kijelölte az alacsonyabb szintű jogalkotás irányát. A Nemzeti hitvallás egyik mondata így szól: „A közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka.” Ezt követően az O.) cikk e gondolatot pontosítja azáltal, hogy kimondja: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és kö-

zösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” A második Széll Kálmán Terv deklarált módon átrendezte az adóztatás terheinek egy részét a jövedelmi típusú adóktól a fogyasztási adók felé. Ez azt jelentette, hogy a fogyasztási és forgalmi adók növelésével kívánták megteremteni a munkát terhelő adók csökkentésének forrásait. Ennek szellemében alakították át az szja-törvényt, csökkentve ezzel a munkát terhelő adók mértékét. Még pontosabb üzenetként értelmezhető, hogy a kamatból származó jövedelmekre 6%-os külön járulékterhet vetettek ki. Világosan érthető és jól követhető a jogalkotás folyamata az elvi deklarációtól a tételes adójogi normáig. Hasonló következetességgel alakult át a családtámogatás adójogi feltételei között a gyermekek után járó adókedvezmények bevezetése, kiterjesztése. A Fidesz az előző kormányzati ciklusához hasonlóan ismételten bevezette a gyermekek után alanyi jogon járó adókedvezményt. Ezt a döntést az Alaptörvény XXX. cikkének (2) bekezdése így határozta meg: „A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.” Ezt a deklarációt pontosítja a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény 37. §-a, amely általános szabályokat határoz meg a családi adókedvezmények formáiról és érvényesülésük feltételeiről. Kimondja, hogy a gyermekvállalás költségeit családi kedvezményként kell figyelembe venni, mely a gyerekszámhoz igazodva progresszíven emelkedik, és nem lehet alacsonyabb az előző költségvetési évben megállapítotttnál. A személyi adózásról szóló 1995. évi CXVII. törvény 2010-ben történt módosítása 2011. január 1-jétől a 29/A–29/B §-ban tovább pontosította az elvi deklarációkon alapuló részletszabályokat. Hasonló keret jellegű jogalkotást mutat be Lentner Csaba az önkormányzati finanszírozás kereteire vonatkoztatva.¹

A KÖZVETLEN ADÓK VÁLTOZÁSAI

A személyi jövedelemadó változásai (családtámogatás, egykulcsos adó)

A kormányzati kommunikáció és a közpénzügyi rendszer átalakításának középpontjába a családok segítése került. Ez a célkitűzés adózási szempontból többretegűen értelmezhető. A családbarát közpénzügyi rendszer kialakításának feltételei nem szűkíthetők le csupán az adópolitika

változásaira, hiszen ugyanez a szociálpolitika egyik célja, és a gazdaságpolitika más területei, így például az állami támogatások, jóléti transzferrek vagy a hatósági árszabályozás is segítheti e cél megvalósítását. Még tágabb horizonton vizsgálva e kérdést, a gyermekvállalás feltételeinek átalakítása, a devizahitelek problémáinak kezelése, a közmunkaprogramok és a munkahelymegtartó állami támogatások segíthetik e cél megvalósítását. A családtámogatás sikerét az alapozza meg, ha sokfajta és széles körű állami támogatási rendszerre támaszkodhat. Kizárólag közpénzügyi eszközökkel és az adókedvezmények rendszerével ez a feladat nem valósítható meg. A munkahelyek számának növelése vagy a nettó jövedelmek emelése javíthatja a természetes személyek életfeltételeit, de nyilvánvalóan számos más szociális, gazdasági, társadalmi feltétel befolyásolhatja az adózók helyzetét. Elemzésem során az eszközök közül az egykulcsos adót és a családi adókedvezményt vizsgálom, kiragadva az összes többi tényező összefüggéseiből.

A családokat támogató adórendszer egyfelől jelentheti a természetes személyek adóterheinek csökkentését, illetve a gyermeknevelés költségeinek elismerését, de jelentheti a családnak mint adózási egységnek a kiemelt és kedvezményezett kezelését is. Az első, amit részletesebben elemzek, a természetes személyek jövedelemadó-terheinek csökkentése, ami azonban nem szűkíthető le az egykulcsos adó bevezetésére. Ez több annál, hiszen jelentheti a személyi jövedelemadózás adminisztrációs terheinek egyszerűsítését, a munkából származó jövedelmek adózási könnyítését, továbbá a teljesítményalapú adórendszer kialakítását is.

Mielőtt az egykulcsos adórendszer bevezetésének következményeit megvizsgálám, áttekintem, hogy milyen adójogi helyzetben és gazdasági indokoltsággal került bevezetésre az egykulcsos személyi jövedelemadó rendszere Magyarországon, amelynek születésétől volt néhány meglepő vonása. E törvény 1987-es hatálybalépése óta jelentős teherként nehezedett a természetes személyekre 11 adósávval, és erőteljes jövedelemelvonást teremtett szűk kedvezményi rendszerrel. A magyar adórendszer elmúlt 25 évében a családbarát megközelítés csak időle-

A családtámogatás sikerét az alapozza meg, ha sokfajta és széles körű állami támogatási rendszerre támaszkodhat.

gesen volt jellemző, és a gyermekek után járó kedvezményt csupán az Antall-kormány vezette be, amelyet 1995-ben a Bokros-csomag eltörölt, majd az első Orbán-kormány ismét bevezetett, és 2002-ben a hatalmat átvevő baloldali kormány azonnal megszüntetett. A rendszerváltást követő két évtizedben a magyar személyijövedelemadó-rendszerre a nagyszámú, de folyamatosan csökkenő adósávok, adókulcsok és a még ennél is jobban zsugorodó adókedvezmények voltak jellemzőek. A nyugat-európai adórendszerekkel összehasonlítva feltűnően magas volt az élőmunka adó- és járuléktérhelése. Az adóterhelés évről évre növekedett. Míg 1988-ban a befizetett szja adta a GDP 4,3 százalékát, addig 1995-ben 6,8 százalékra, tíz év múlva pedig, 2005-ben 6,9 százalékra változott ez az arány. Már ebben az időszakban is erőteljesen növekedett a személyi jövedelemadó súlya az összes adóbevételeiből, az 1995-ös 16,1 százalékról 2005-ig 18,9 százalékra emelkedett, majd 2008-ra elérte a 22,4 százalékot.² E korszakot vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az adóterhelés mértéke 1994 és 2000 között jól érzékelhetően növekedett, de feltűnő az is, hogy a személyi jövedelemadóból származó befizetések nagy részét az alkalmazottak teljesítették.

Az adóztatás helyzete az ezredforduló után sem alakult át jelentősen. „Magyarországon 2000 és 2006 között mérséklődött a beszedett adók bruttó hazai termékhez viszonyított aránya, és a 2000. évi 38,5%-os elvonás 2006-ra 36,9%-ra mérséklődött, majd 2007-ben jelentős változás következett be, és 2,5% százalékponttal 39,4%-ra nőtt. A változás azzal magyarázható, hogy egyfelől az adóbevételek aránya nagyobb mértékben nőtt, mint a bruttó hazai termék, másrészt 2006-tól bevezették a magánszemélyeket is terhelő 4%-os szolidaritási különadót.”³ Lényeges változásként értékelhető a személyi jövedelemadózás rendszerében, hogy 1999-hez képest 2010-re jelentősen nőtt a személyi jövedelemadót fizetők száma és az egy adófizetőre jutó fizetett adó mértéke is. Az egykulcsos adó bevezetése előtti utolsó évben ötmillió forintig az adó 17% volt, azt meghaladó jövedelem esetén 850 000 forint, és az ötmillió forint feletti rész 32%-át vonták el adóként. További jellegzetessége volt a magyar személyijövedelemadó-rendszernek, hogy a nyugati értelemben vett alacsony jövedelemtömeghez már a legmagasabb adókulcs kapcsolódott, és az adózók nagy része ebbe a sávba tartozott. Ugyanakkor kevés adókedvezményt alkalmazott, és nem tett különbséget a munkából és a tőkebefektetésekből származó jövedelmek adóztatása között. Prob-

lémát jelentett az is, hogy számos kelet-közép-európai állam ebben az időszakban már bevezette az egykulcsos jövedelemadót. A nemzetgazdasági feszültségek és a nemzetközi adóverseny miatt a magyar kormány 2010-ben lépéskényszerbe került. Valamit tenni kellett a versenyképesség megőrzése érdekében, és változtatni kellett a személyi jövedelemadóztatás addigi rendszerén. A magyar személyijövedelemadó-rendszer 2010-ben a szakértők egybehangzó állítása szerint túlbonyolított volt, kiszámíthatatlan, és a munkajövedelmeket aránytalanul terhelte. Ezért tehát Orbán Viktor új kormánya lépéskényszerbe került, 2010-ben döntenie kellett, hogy tovább javíthatja a javíthatatlannak tűnő magyar adórendszert, vagy radikálisan átalakítja, és új szemléletű jövedelemadóztatási rendszert vezet be.

Bár formailag megmaradt a magyar személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény, de a deklarált politikai célnak megfelelően átalakult néhány jellemzője. Az első és legfontosabb változást az jelentette, hogy 2011. január 1. hatállyal bevezették az egykulcsos adórendszert, majd megszüntették az adójóváírást, de 2013-ig a magasabb jövedelműek esetében az adóalap különleges kiszámítási módjaként alkalmazták a szuperbruttó intézményét, és jelentős mértékben kibővítették az alanyi jogon járó családi adókedvezmények rendszerét, melyet 2014-ben tovább bővítettek. Az intézkedéscsomag része volt, hogy 2013. augusztus 1-jétől a kamatadóból származó jövedelmek esetén a 16%-os adóhoz 6%-os eho-fizetési kötelezettség is társult. Magyarországon az egykulcsos adó bevezetésével 2011-től a 17%-os alsó adókulcs 1 százalékponttal, a 32%-os adókulcs 16 százalékponttal, egyaránt 16%-ra csökkent. A családi adókedvezmény mértéke eltartottanként és jogosultsági hónaponként, egy és két eltartott esetén fejenként 62 500 forint, három és minden további eltartott esetén 206 250 forint, amely adóalap-csökkentő tételként jelent meg. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy egy és két eltartott esetén havi 10-10 ezer forinttal, három vagy több eltartott esetében havi 33-33 ezer forinttal kevesebb adót kell fizetni. Az egykulcsos adó bevezetéséhez kapcsolódott a Széll Kálmán Terv által megfogalmazott módon a munkáltatók számára kötelezően előírt béremelés, amelynek célja az adójóváírás jövedelemtorzító hatásainak kompenzálása volt.

Az egykulcsos személyi jövedelemadóztatás magyarországi bevezetése sajátos módon valósult meg az adójóváírás kivezetésével, a három- és többgyermekes családmódellemel támogatásával, és adómentes sáv

hiányában eltért a más országokban bevezetett modellektől. Magyarország Kelet-Közép-Európában utolsóként vezette be ezt a formát, így tehát támaszkodhatott volna a már rendelkezésre álló tapasztalatokra. A magyar adórendszer egyik fő jellemzőjévé vált, hogy az egykulcsos rendszer kizárólag a személyi jövedelemadóztatásban érvényesül.

Valójában a magyar személyi jövedelemadó rendszere 2013-ig nem egy kulccsal működött, és szemben a szlovák, román és a balti példák-
kal, Magyarországon a szuperbruttósítás jogintézményének részleges továbbélése miatt egy második adókulcs is hatályban volt még két évig. A szuperbruttósításnak nevezett adóalap-kiegészítés azt jelentette, hogy az összevont adóalapba tartozó jövedelmeket meg kellett emelni a társadalombiztosítási járulék általános mértékével. Az egykulcsos adó bevezetésével megszűnt 2012-ben az adójóváírás intézménye, emiatt az alacsony jövedelműek legfeljebb a bér emeléséből származó kompenzációval javíthatták nettó jövedelmi pozíciójukat. Ez azt jelentette a gyakorlatban, hogy szemben a szlovák modellel, a magyar rendszerben nem érvényesült a létminimum adómentessége, hiszen Magyarországon a személyijövedelemadó-törvény szerint minden jövedelem adóköteles. Ezt a helyzetet az adózók egy jelentős részénél javította a családi kedvezmény bevezetése, amely emelte a nettó jövedelmi pozíciójukat. Az egykulcsos adó 2011-es bevezetésének egyik következménye volt, hogy: „Az alsó adókulcs 1 százalékponttal történt csökkentése következtében a 328 ezer forint alatti havi bruttó jövedelmek nettó értéke 1,2%-kal növekedett volna. Ezt a hatást ugyanakkor mérsékelte a biztosítottak által fizetendő nyugdíjjárulék 9,5%-ról 10%-ra emelése, így a köztehercsökkenés ebben a jövedelemkategóriában a 328 ezer forint fölötti jövedelemrész esetében 15,5 százalékpontos volt. Míg tehát az egykulcsos adórendszer bevezetése önmagában minden jövedelemkategória esetében – bár jelentősen eltérő mértékű – nettó jövedelememelkedést eredményezett volna, az adójóváírás szabályainak szigorítása az alacsonyabb jövedelmek esetében egyértelmű jövedelemcsökkenést eredményezett. Ha a 2010. és 2011. évi nettó jövedelmeket összehasonlítjuk, azt látjuk, hogy a 293 ezer forint (egészen pontosan: 293 448 forint) bruttó jövedelem az a határ, amely alatt keresők nettó havi keresete – változatlan bruttó jövedelem mellett – csökkent. Ennek mértéke 100 ezer forint bruttó jövedelem esetében 2,9%-os, 260 ezer forint esetében 3,2%-os volt. Ezzel szemben egy havi bruttó 440 ezer forintot kereső dolgozó

közel 10%-kal, az 1 millió forint havi bruttót kereső pedig 26%-kal több jövedelmet kap kézhez.”⁴ A szakértők egy része egyértelműen fogalmaz az egykulcsos adó előnyeivel és hátrányaival, valamint a nyertesekkel és vesztesekkel kapcsolatban. „A nyertesek a magasabb jövedelműek, közülük is különösen a többgyermekesek. Egyértelműen vesztesek az alacsony és közepes jövedelműek, akik nem tudják igénybe venni a családi adókedvezményt.”⁵

Meglepő vonása a magyar adórendszernek, hogy az adójóváírás megszüntetésével és a szuperbruttó intézményének átmeneti továbbélésével egy összetett, nem klasszikusan egykulcsos adórendszert alkalmazott 2013-ig. Egy arányos közteherviselés elvén alapuló, kevés szubjektív kedvezményt tartalmazó, objektívnek tűnő személyijövedelemadó-rendszer jött létre, amelyben a szociális szempontok érvényesítése nem volt kiemelkedően fontos. Elméletileg támogatható lenne az, hogy megszűnjön az adórendszer szociális szerepe, és a társadalmi igazságosság érdekében a gazdaság- és szociálpolitika más eszközeit alkalmazzák az alacsony jövedelműek megsegítésére. Ez azt jelenthetné, hogy ugyanazokat a társadalmi, gazdaságpolitikai célokat a jelenlegi kormány más módon kívánja megvalósítani, abból az alapgondolatból kiindulva, hogy az adóztatásnak csak közvetett célja lehet a szociális szempontok érvényesítése.

A következőkben vizsgáljuk meg azt, hogy igaz-e az az állítás, hogy az egykulcsos adóban a magasabb jövedelműek előnyére vonták el a jövedelmeket a szegényektől, és igaz-e az, hogy az alacsony jövedelműek ezzel a rendszerrel rosszul jártak. Megjegyezném, hogy az úgynevezett bruttó fedezeti elv miatt nem tudjuk megmondani pontosan, hogy az egyes csoportoktól elvont adókat milyen társadalmi feladatokra használják fel. Erről a folyamatról csak makroszintű megközelítésben kaphatunk képet. A gazdagoknál hagyott többletjövedelem természetesen értelmezhető úgy is, hogy a szegények rovására jártak jól, hiszen az adóterhetelepítés egy érdekartikulációs folyamat, amelynek jellegzetessége, hogy az adóalany mindig más kárára jár jobban. Itt sem történt más, mint hogy a közteherviselés elvének megfelelően a személyi jövedelemadóból kieső bevételeket az egyéb szektorokra telepített adókkal próbálták kompenzálni. A szakértők abban egyetértenek, hogy a legjobban a több gyermekkel rendelkező jól keresők jártak.⁶ Világosan kell látnunk azt, hogy a kedvezményezett helyzet fő oka a gyermeknevelés volt, amelynek

támogatása társadalmilag hasznos és igazságos cél. Valószínűleg kevesen gondolnák azt, hogy csak azért, mert egy gyermek magasabb jövedelmű családba születik, az már kevésbé hasznos társadalmilag, mint a szegényebb családok gyermekei. Hozzátenném, hogy a magasabb jövedelműeknél érvényesülő, gyermekek után járó adókedvezményt kiegyensúlyozza az alacsony jövedelműek gyermekei után nyújtott egyéb állami szolgáltatások ingyenessége. A teljesség kedvéért fontos megjegyezni, hogy az alacsony jövedelműeket nem az egy kulcs bevezetése érintette igazán negatívan, hanem az adójóváírás kivezetése, ami valójában az adómentes jövedelemsáv megszüntetését jelentette. Ha megmaradt volna az adójóváírás, akkor sem jelentett volna radikális jövedelempozíciójavulást az 1%-os adómérték-csökkentés, hiszen a 2011-es adóév előtt az 5 millió forintos jövedelemhatárig 17%-os kulccsal kellett adót fizetni, ami lecsökkent 16%-ra. Ehhez hozzátenném, hogy a járulék emelésének következményeként az adóterhelés szintje az adójóváírás megtartása mellett is csupán szinten maradt volna. Az igazi ugrást a magyar adórendszerben az 5 millió forint feletti sávban a 32%-os kulcs megfelelése jelentette. Mivel nőtt az egyéni nyugdíjjárulék 9,5%-ról 10%-ra, és megmaradt a fél-szuperbruttó a magasabb jövedelműekre vonatkozóan, az ő nettó jövedelempozíció-javulásuk a gyermekkedvezmények nélkül sem nevezhető drasztikusnak. Az egykulcsos adórendszer igazi nyertesei a havi bruttó 293 400 Ft felett kereső többgyermekes természetes személyek voltak, míg a többség nettó jövedelme csökkent. Hozzátenném, hogy ez a körülbelül 1000 eurós jövedelmi szint Nyugat-Európában még az adómentes vagy alacsonyan adóztatott jövedelemsávba tartozna. Az alacsony végzettségűek és ezért nagy valószínűséggel alacsonyabb keresetűek körében volt legjellemzőbb a keresetcsökkenés, míg a diplomások harmada nyert a változásokkal. „A magánszférában 5%-kal többen számoltak be keresetcsökkenésről, mint a közszférában. Tehát ott valóban sok helyütt elmaradt a kompenzáció. A családi adóalap-kedvezmény hatása is megmutatkozik, hiszen a gyermeket nevelők negyede jól járt, míg azoknál, ahol nincs gyerek a háztartásban, csak 14% járt jól, 34% viszont vesztesként könyvelte el magát.”⁷

Az egykulcsos adó magyarországi bevezetésének egyik jellegzetessége az alacsony szociális érzékenysége volt, amely az adómentes sáv hiányában és az adójóváírás kivezetésében érhető tetten. A kormányzati lépések alapvetően adminisztratív eszközökkel és alacsony hatékonyság-

gal kezelték ezt a problémát. Az adóemelés kompenzálására bevezetett béremelési kényszer véleményem szerint a piacgazdaság feltételei közé nehezen illeszthető és könnyen kijátszható volt, például a munkaszerződések részmunkaidőssé alakításával. A magyar egykulcsos adórendszer további jellegzetessége a gyermekek után járó adókedvezmény jelentős mértéke. Ez a szabályozási attitűd azokat a társadalmi csoportokat és az ott megszülető gyermekeket kedvezményezi, ahol rendszeres adóköteles jövedelem termelődik. Ez azt eredményezi, hogy más társadalmi csoportoknál, rétegeknél nő meg a gyermekvállalási kedv. További jellegzetessége a mai rendszernek, hogy a jogalkotók hosszabb távra elkötelezték magukat az egykulcsos adó mellett, amely alapvetően jó gondolat, hiszen a magyar adórendszer legfontosabb gyógyszere a stabilitás és a kiszámíthatóság lenne.

Ha megvizsgáljuk, hogy elérte-e az egykulcsos adó a családsegítő hatását, kijelenthetjük, hogy számos részterületen sikeres volt az átalakítás: az adózók jelentős részének adóterhelése csökkent, az adminisztráció egyszerűsödött, a családi kedvezmények komoly támogatást adnak a családok egy jelentős részének.

Jelképesnek tekinthető az Alaptörvény XXX. cikkének (2) bekezdése: „A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.” Ez a szakasz éppen azért jelent kivételt, mert az egyének szociális körülményei közül kiemeli a gyermeknevelés költségeit, és az egyébként objektív és kevés kedvezményt adó rendszer fő támogatási elemévé változtatja. Ettől függetlenül figyelembe kell vennünk, hogy az adórendszer és így az szja sem a szociálpolitika része, annak nem eszköze. Az adózásnak nem feladata, hogy kijavítsa a szociális ellátórendszerek hiányosságait. A legtöbb, amit elvárhatunk, hogy önmagában az adórendszer ne hozzon létre újabb szociális problémákat. Ennek érdekében születtek olyan klasszikus adóztatási alapelvek a pénzügyi jog fejlődése során, mint az igazságos és olcsó adózás, vagy a létminimum adómentessége. Az egyik modern alapelvnek, a neutralitás elvének megfelel az egykulcsos adó. Ez a munkavállalók számára a teljesítménnyel, bevétellel arányos közteher-viselési hozzájárulást jelenti, amely az Alaptörvény szavaival és szellemével egybevág. A magyar személyi jövedelemadó-törvény kissé ridegen, a bér- és jövedelmi viszonyoktól olykor elrugaszkodva az alacsonyabb jövedelműek és gyermektele-

nek számára nem jelentett feltétlenül javuló jövedelmi pozíciót. Éppen ezért fogalmazzák meg gyakran, hogy az egykulcsos adó szociálisan érzéketlen, és az alacsonyabb jövedelműeket sújtja. Ez igaz lehet annyiban, hogy az alacsonyabb jövedelműeknél kevésbé érzékelhetőek az egykulcsos adózás előnyei, hiszen az adóelőny számukra eleve kisebb volt. Az

**...az alacsonyabb
jövedelműeknél kevésbé
érezkelhetőek az egykulcsos
adózás előnyei...**

adójóváírás, illetve az adómentes jövedelemsáv megszüntetése szociális feszültségeket okozott. Hozzá kell tennünk azonban, hogy a szegények anyagi helyzetének romlása nem 2011-ben kezdődött. Az egykulcsos adó csupán változtatott azon a szemléleten, hogy a jövedelemadó-

zás célja, hogy túladóztassa a közepes és magasabb jövedelműeket, és a magas költségekkel begyűjtött pénzeszközöket odaadja az alacsonyabb jövedelműeknek. A közepes és magas jövedelemmel rendelkezők széles tömegei 2011 előtt európai mértékkel mérve túl voltak adóztatva. A jövedelemadók európai uniós összehasonlításban túlzóak voltak, már az átlagjövedelmek adóterhelése is túllépte az európai átlagot, míg a magas jövedelműek adója 13 százalékponttal volt magasabb az európai uniós átlagnál. Magyarországon a középosztály és a felső jövedelmi osztály átlagon felül viselte az adóterheket, és az egykulcsos adó ezt a teljesítmény-visszafogó helyzetet szüntette meg.

Ami az egykulcsos jövedelemadóztatás szociális különbségeket növelő szerepét illeti, Kovács Ilona a magyar személyijövedelemadó-rendszer elmúlt 30 évét vizsgáló tanulmányában arra mutatott rá, hogy már az elmúlt évtizedekben jelentősen nőttek a társadalom rétegei közti jövedelemkülönbségek, a nagyobb jövedelmű adózók javára és a középosztály rovására. Véleménye szerint az adózók közötti jövedelemegyenlőtlenségek növekedése Magyarországon már a rendszerváltást megelőzően elkezdődött. Kimutatta azt is, hogy ez nem csupán magyar jelenség, hanem a világ fejlett államaiban is érzékelhető folyamatról van szó. „Ez számokban azt jelentette, hogy az Egyesült Államokban 1973-ban a legfelső 20%-ba tartozó népesség jövedelme tizenegyszerese volt a legalsó 20%-ba tartozóknak, addig 1989-re az egyenlőtlenségi mutató 13,2-re nőtt.”⁸ A magyar adórendszerre vonatkozóan megállapította: „A prog-

resszív jövedelemadó-rendszer csökkenti a jövedelmi egyenlőtlenségeket, a lineáris erre nem alkalmas, ezért a lineáris adórendszer a magasabb jövedelműeknek kedvez. Kutatásaim alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a 90-es években még progresszívnek tekinthető, de a két számjegyű infláció következtében jelentős mértékben erodálódott személyijövedelemadó-rendszer nagymértékben hozzájárult a jövedelmek polarizációjához, a növekvő jövedelemegyenlőtlenségekhez. Az elmúlt húsz évben a személyijövedelemadó-rendszer egyre jobban eltolódott egyfelől az adócsökkentés, másfelől a kulcsok számának csökkentése irányában. A megtett gazdaságpolitikai lépések a gazdagabb, befolyásosabb rétegeknek kedveztek. Az egykulcsos személyijövedelemadó-rendszer jelenlegi bevezetése továbbra is a magas jövedelmű rétegeket kedvezményezi, a jövedelemkoncentráció fokozódik, nő a jövedelemegyenlőtlenség.”⁹ Ezzel ellentétesen fogalmaz a magyar adórendszert vizsgálva Brother Layman. Megállapítja, hogy „...lényegében 10% a szegény és a gazdagabb adóterhelése közti különbség, ez nem akkora mérték, hogy szolidaritási problémákat vethetne fel. De ha ez mégse így lenne, az sem lenne ördögtől való, hiszen elméletileg a kapitalizmus útját választotta az ország 1990-ben, ami azt jelentette, hogy megszűnt a kommunista egyenlődsdi, így a vagyoni különbségek kódolva vannak a rendszerben.”¹⁰

Ha az egykulcsos adóra a méltányosság (haszonelvűség) szempontjából tekintünk, tehát azt vizsgáljuk, hogy kinek milyen befizetései vannak a költségvetésbe, és állami juttatásként közvetve vagy közvetlenül milyen támogatásra számíthat, akkor az egykulcsos adó akár a társadalmi igazságosság felé tett lépésnek is tekinthető. Ha a magasabb jövedelműek többletbefizetésére mint társadalmi haszonra tekintünk, látnunk kell, hogy esetükben a szolgáltatás-ellenszolgáltatás aránytalansága állapítható meg. Joggal feltételezhetjük, hogy az állami szolgáltatások jelentős részét a magasabb jövedelműek sem veszik nagyobb mértékben igénybe. Gondoljunk arra, hogy a nagy jövedelemmel rendelkezők befizetésekhez képest aránytalanul kevés ellentételezést kapnak a tömegközlekedésben, az egészségügyi ellátásban, a közoktatásban és más államilag finanszírozott területen. Az állami szolgáltatásokat a szolidaritási elv alapján azok is igénybe vehetik, akik valós munkateljesítmény hiányában a közterhek kis részét képesek vállalni. Az alacsony jövedelműeknek – szemben a jómódúakkal – nincs lehetőségük az alternatív piaci

szolgáltatások, fizetős egészségügy, oktatás stb. igénybevételére, rászorulnak az állam által nyújtott szolgáltatásokra. Megállapíthatjuk, hogy az állami ellátások nettó jövedelmet válthatnak ki, és többlethasznót eredményezhetnek mindenkinek. Az állami szolgáltatásokhoz való hozzájárulás és az azokból való részesedés egymáshoz viszonyított aránya az alacsonyabb jövedelműek számára kedvezőbb. Nagyobb befizetéseik ellenére a magasabb jövedelműek sem pereskednek többet, nem utaznak gyakrabban metróra, nem élnek egészségtelenebbül, nem veszik igénybe nagyobb mértékben az egészségügyi szolgáltatásokat, mint az alacsonyabb jövedelműek. Éppen ezért az ő esetükben a jövedelmi és szociális pozíciójuk megítélésakor erőteljesebben kell figyelembe vennünk az állam által nyújtott jóléti szolgáltatásokat, és így már az egykulcsos adó által létrehozott helyzetre is másként kell tekintenünk.

Ha az egykulcsos adórendszert a fizetőképesség szempontjából vizsgáljuk, amelynek középpontjában az egyéni munkateljesítmény áll, akkor megállapíthatjuk, hogy ebből a nézőpontból sem tekinthető igazságtalannak az, hogy a magasabb jövedelemhez csak arányosan és nem hatványozottan nagyobb adóterhelés kapcsolódik. Másként fogalmazva, aki többet és jobban dolgozik, és ennek eredményeként keres többet, az ezzel arányosan az egykulcsos rendszerben többet is adózik. Az arányos közteherviselés elvének ez az adófizetési többlet is megfelel. Ne felejtjük el, hogy egykulcsos adó esetén is igaz ez, hiszen a tízmillió forint 16%-a tízszer nagyobb, mint az egymillió forinthez kapcsolódó 16%-os adófizetési kötelezettség. Úgy vélem, az egyéni teljesítmények társadalmi elismerése hasznos és igazságos lehet, ha a jövedelmek mögött valós teljesítmény áll. Ez alapján mondhatjuk, hogy ebből a nézőpontból lehet az arányos adóterhelés is igazságos. Megfogalmaznám, hogy szakmailag értelmezhetetlen az egykulcsos vagy arányos adózással kapcsolatos kategorikus elutasítás az igazságosság nevében. Bármely adójogi intézmény vagy eszköz lehet önmagában jó vagy igazságos, megítélésüket tényleges alkalmazásuk módja és részletei határozhatják meg. Önmagában azt mondani, hogy az egykulcsos adó rossz, vagy a több kulcs jó, értelmetlen és orwelli gondolat. Az adókulcsok számából az adórendszer és a javak társadalmi elosztásának igazságosságára következtetni nem lehet. Az állami szolgáltatások színvonala és az adórendszer kedvezményei együttesen határozhatják meg a személyi jövedelemadóztatás tényleges jellegzetességeit.

Változások a társasági adózásban

Az egyenes adók másik nagy csoportját a társaságokat közvetlenül terhelő elvonások képezik. A mai nyugat-európai rendszerhez igazodó társasági adó 1989-es bevezetése után 1990-ben 40%-ra mérséklődött, hogy összehangolják a személyi jövedelemadó legfelső sávjában előírt adómértékkel. Majd 1996-ban tovább redukálták az adóteher nominális összegét, és 2004-ben a versenyképesség javítása érdekében újabb 2 százalékponttal, a pozitív adóalap 16%-ára csökkentette azt a parlament döntése. Az adó mértéke 2010. július 1-jét követően a nagyobb bevétellel rendelkező társaságok hátrányára átalakult. A változás után 500 millió forintos pozitív adóalapig az adó mértéke 10%, míg 500 millió forint felett a pozitív adóalap 19%-a lett. Létrejött egy kétsávós, progresszív társaságiadó-rendszer, amelyben az alsó kulcs mértéke nemzetközi összehasonlításban alacsonynak számít, és a kisadózók terheik további csökkentésére a nemzetközi adóegyezmények előírásai miatt nem számíthatnak. Ehhez hasonló társaságiadó-szint Európában csak Cipruson (10%) és Bulgáriában (10%) található, míg Románia 16%, Csehország és Szlovákia 19%-os társaságiadó-kulcsot alkalmaz. A kisvállalkozások adózási feltételeit lényegesen átalakította, hogy 2012-ben megjelent a kata és a kiva, amelyek kedvezményes adózási lehetőségeket teremtetek a számukra. Ugyanakkor az eva mértéke ebben a ciklusban 35%-ra emelkedett. A társasági adókból származó bevétel a központi költségvetés bevételi oldalának 5–7%-át adja átlagosan, és ezzel jelentős szerepet játszik a magyar államháztartási rendszerben.

Az elmúlt évek gazdasági társaságokat érintő változásainak egyik legzetesebbje az volt, hogy a hazai kis- és közepes vállalkozásokat érintő adókötelezettségek érdemben nem változtak, míg a nagyvállalatokra, bankokra és az ún. multinacionális szektorra kivetett adóterhek jelentősen nőttek. Jól érzékelhető volt, hogy a kormány az adóteher-elosztás makroszintű átalakítására törekedett, a nagy árbevétellel rendelkező tőkeerős gazdasági társaságok kárára. A gazdálkodó szervezeteket érintő változtatásokat három csoportba sorolhatjuk. Az elsőbe tartoznak azok az új adók és közterhek, amelyek kizárólag a nagyvállalatok működését érintik. Ennek fő elemét az egyes ágazatokat terhelő különadókról szóló 2010. évi XCIV. törvény fogalmazta meg. Ez a teher a bolti kiskereskedelmi tevékenység, a távközlés és az energiaellátás területén működő

cégekre vonatkozott, nettó árbevétel alapján. A hazai kis- és középvállalkozások számára azonban a jogalkotók 500 millió forintig adómentes sávot hoztak létre, így számukra ez ténylegesen nem jelentett többletterhet. Az intézkedéscsomag másik markáns részét a jelentősen megemelt bankadó képezte, amelynek módosítását a pénzügyi szolgáltatókra megállapított 2006. évi LIX. törvény tett lehetővé. A jogalkotók 2010-ben csupán az ott meghatározott adómértéket emelték. E csoportba sorolható még a biztosítási adó, melyet a 2012. évi CII. törvény vezetett be, közvetlen módon a biztosítási tevékenységhez kapcsolódva.

Az intézkedések második csoportjába sorolhatók azok az elvonási formák, új adminisztrációs terhek, amelyek minden vállalkozást bevételeinek nagyságától és tevékenységi körétől függetlenül érintettek. Idetartozik a kötelező kamarai tagság és a cégautó adójának emelése. A harmadik csoportba azok az újonnan megjelent közterhek tartoztak, amelyek esetében nehéz pontosan meghatározni, hogy kit és milyen mértékben terhelnek, az áthárítás elvi és gyakorlati lehetőségeit figyelembe véve. Lehet, hogy éppen ezért ezeket a terheket inkább a közvetett adók csoportjába kellene sorolnunk. Elméletileg azonban ezek az adóalanyokat közvetlenül terhelik, és közvetlen adóként működnek. Idetartozik az elektronikus útdíj, a tranzakciós illeték vagy a csekkadó és a telefonadó.

Az elmúlt négy év cégadatai alapján nehéz eldöntenünk, hogy milyen hatással jártak a gazdaság szereplőire ezek az új adófajták. Az adatok azt mutatják, hogy sem a csődeljárások, sem a végelszámolások számában nem történtek drasztikus változások az elmúlt négy évben. A csődeljárások számában 2010 óta egyenetlen, enyhe csökkenés mutatkozik. Míg 2010-ben a csődeljárás alá vont társaságok száma 140 volt, 2011-ben lecsökkent 91-re, és 2013-ban felment 129-re. A végelszámolások esetén hasonló enyhe csökkenés mutatkozik, míg a kényszertörölések száma 2013-ra drasztikusan megemelkedett. Meg kell jegyeznünk, hogy az adatok értelmezésénél a kormányzati intézkedések hatásai mellett az elhúzódozó gazdasági válság és a piaci hitelezés alacsony szintje is befolyásoló hatással járt. Nem tudjuk egyértelműen megállapítani, hogy a megvalósult adóterher-átrendezés mennyire segítette a hazai cégeket, és milyen hatással volt a Magyarországon működő nagyvállalatokra. Az intézkedések hatásait jelenleg még nem mérhettük fel teljes körűen. Nem állapítható meg, hogy az enyhén javuló vagy stagnáló mutatók a világgazdaságban érzékelhető fellendülés vagy a kormányzati lépések eredményeként jöttek létre.

Az intézkedéscsomag költségvetési hatásait tekintve megállapítható, hogy a 2010-ben bevezetett bankadó, az energetikai különadó és a kereskedelmi láncok különadója, valamint a távközlési és kommunikációs különadó, a 2012-ben bevezetett szerencsejáték-adó, a pénzügyi tranzakciós illeték jelentős bevételeket generált, és érzékelhetően átalakították a közteherviselés rendszerét. Ezzel kapcsolatban felvethető, hogy a számos új adóteher és adóváltoztatás kiszámíthatatlanná tette a gazdálkodást. Látnunk kell azonban, hogy a különadók elszaporodása sem ez alatt a kormányzat alatt kezdődött, hiszen ennek jogi háttérét már a 2006. évi LIX. törvény megteremtette. A jelenlegi kormány csupán folytatta elődeinek jogalkotói gazdaságpolitikai gyakorlatát.

A különadókból 2010-ben 335 milliárd forint folyt be, ami azt jelentette, hogy ez a bevételi csoport meghaladta a GDP 1%-át, tehát jelentős bevételnek mondható. Ha az új adókra a hatékonyság szempontjából tekintünk, akkor megállapíthatjuk, hogy az ágazati különadók adminisztrációs költségei alacsonyak, adóalapjuk jól megragadható, teljesítésük jól ellenőrizhető. Árnyaltabb képet kapunk abban az esetben, ha az adóteher-áthárítás gyakorlati lehetőségeit is megvizsgáljuk. Az áthárítás azt jelenti, hogy az adóalanyok e különadók miatt megnövelt terheiket vagy azok egy részét képesek a végső fogyasztókra áttérhelni. Ennek a mértékéről, jogi lehetőségeiről pontos képet még nem kaptunk, de ezek a törekvések ellentétesek a kormányzati intézkedések céljaival. A különadók másik negatív hatása a gazdasági aktivitás csökkenése, amely akár a piacról történő kivonulásban is jelentkezhet. A különadók kivezetésével és mértékével kapcsolatos bizonytalanság a vállalkozói aktivitást már rövid távon is negatívan befolyásolta. Az adóterhek makroszintű átrendezése a fogyasztáson alapuló adórendszerben meglehetősen kétarcúan valósult meg. A magyar megoldás az államháztartás egyensúlyi helyzetét segített megvalósítani, de hosszú távú fennmaradása a versenyképességet a nemzetközi adóversenyben leronthatja. Látnunk kell azt, hogy a nagyvállalatok kárára történő adóteher-átrendezés jelentős társadalmi támogatottságot élvez. A kormányzat jól érzékelte, hogy a jövedelméhez képest jelentős közműterheket viselő, átláthatatlan számlázási rendszerhez szokott lakosság az inkább hatósági, mint piaci szolgáltatói magatartást tanúsító nagyvállalatokkal szemben egyetért a teherátalakítással, tehát támogatja a nagyvállalatok közteher-viselési arányának növelését.

A KÖZVETETT, FOGYASZTÁST TERHELŐ ADÓK VÁLTOZÁSAI

Az általános forgalmi adó változásai és az új kisadók

Az új gazdaságpolitika másik stratégiai célja volt a fogyasztás élénkítése. A lakosság lakhatási költségeinek csökkentése, a közmunkaprogram, az egykulcsos jövedelemadó közvetett módon azt a célt szolgálta, hogy nőjön a lakoságnál maradó nettó jövedelem, és ebből eredően növekedjen a fogyasztás. Ugyanakkor a fogyasztást terhelő adóknál az elvi célokkal ellentétesen a pénzügyi kormányzat rákényszerült a fogyasztási adók számának és mértékének emelésére.

A magyar parlament 2012-ben módosította az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvényt, és 2%-kal megemelte az általános forgalmi adó mértékét, és minden költségvetési évben növelte a jövedékiadó-terheket, számos új fogyasztást terhelő adót vezetett be, mint a chips-adó, telekommunikációs adó, tranzakciós illeték, és szigorította a dohány jövedéki termékek forgalmazását. Ugyanakkor engedélyezte a saját célú pálinkafőzést, hatmillió forintra emelte az alanyi áfamentesség bevételi határát, és a feketegazdaság elleni küzdelem jegyében a gazdaság több területén, az építőiparban és a mezőgazdaságban bevezette a fordított áfát.

A kormány gazdaságpolitikájának egyik jellemző vonása, hogy az adóteher átrendezésével az adóztatás centrumát a közvetett jellegű, fogyasztást terhelő adókra helyezte át a közvetlen adókról. Adózástechnikailag ez azzal az eredménnyel járt, hogy csökkent a természetes személyek ellenőrzésére fordított adminisztrációs idő és energia, és a felszabadult képességeket a közvetett adók fokozottabb ellenőrzésére lehet felhasználni. Az utóbbi években a természetes személyek adóbevallásának elkészítése és ellenőrzése leegyszerűsödött, és megnőtt az általános forgalmi adók és a jövedéki adók ellenőrzésének gyakorisága. A helyzetet bonyolítja, hogy a bevezetett kisadók jelentős részének ellenőrzése is elvon az adózási kapacitásokból. A magyar adórendszer egyik jellegzetessége volt a rendszerváltás óta, hogy a fejlett országokhoz képest magasabb a közvetett adókból származó bevételek aránya a költségvetésben.¹¹ A fogyasztási adók, és így különösen a jövedéki adók emelésére sokan úgy tekintenek, mint az igazságosabb adóteher-elosztás eszközeire.

Az elméletileg igaz, hogy a fogyasztás adóztatásakor a feketén megszerzett jövedelmek adóztatása is lehetővé válik, és ezáltal a közteherhivatal

igazságosabb rendszere valósulhat meg. Az is igaz, hogy a többkulcsos fogyasztásiadó-rendszerben az alapvető fogyasztási cikkekre megállapított alacsonyabb adókulcsok segíthetik az igazságosabb fogyasztásiadó-rendszer kialakítását. Számos országban gyakorlat, hogy a luxustermékekre különadót, vagy egyes alapvető fogyasztási cikkekre kedvezőbb, alacsony adókulcsokat vetnek ki. Ugyanakkor a fogyasztási, jövedéki adók emelésénél számolni kell a növekvő adócsalással, adókikerüléssel, és kialakulhat a különböző adópolitikai célok közötti összeütközés. A magas fogyasztási adók magasabb adócsaláshoz vezethetnek. Az általános forgalmi adó kulcsának 2011-ben történt 27%-ra emelése ezért volt kettős hatású lépés. Egyfelől pozitív hatást eredményezve növelte a költségvetés bevételi oldalát, hiszen az általános forgalmi adó egy jól tervezhető, az infláció emelkedését jól követő közbevételei fajta. Másfelől visszavetette az alacsony jövedelműek fogyasztását, és növelte a feketegazdaság arányát. További negatívumként említhető, hogy az egységes európai uniós gazdasági térben az általános forgalmi adó magas szintje rákényszerítheti a vásárlókat, hogy Magyarországon megszerzett jövedelmüket más, alacsonyabb adókat alkalmazó országokban használják fel. Így például a közeli Szlovákiában 19%, Szlovéniában és Ausztriában 20% az áfa kulcsa, míg a távolabbi Spanyolországban 18%, Németországban szintén 19% a felső adókulcs általános mértéke. A kinyíló adórés miatt megnőhet a bevásárlóturizmus aránya, amelyen közvetlenül veszít a magyar költségvetés.

Ha azonban az áfa 2 százalékpontos emelésére úgy tekintünk, mint a kormányzat kényszerlépésére, melyet az államháztartás, költségvetés működési hiánya miatt kellett alkalmazni, akkor sikeresnek tekinthető, mert segített átvészelni a gazdasági szükséghelyzetet.

Ha azt vizsgáljuk, hogy teljesültek-e a fogyasztási adók növelésére épülő adóteher-átalakítási törekvések, akkor meg kell állapítanunk, hogy ellentmondásos helyzet alakult ki. Önmagában a személyi jövedelem adóterhének csökkentése úgy valósulhatott meg, hogy nőttek a fogyasztást terhelő adók. Az adóalanyoknál hagyott többletjövedelem alapvetően kétféle módon hasznosítható, vagy elfogyasztják, vagy megtakarítják. Ezért érdemes megvizsgálni, hogy a fogyasztást vagy a megtakarítást támogatja-e inkább az elmúlt időszak hazai adópolitikája. Egyértelmű, hogy a fogyasztási adók emelése a fogyasztás csökkenésével jár. Ugyanakkor a megtakarítások adóztatása a csökkenő infláció eredményeként kialakult alacsonyabb kamatszintek mellett csökkentik a befektetési kedvet, és ösztönöznék a fo-

gyasztást, de a magasabb fogyasztási, forgalmi adók ezt a keresleti többletet valószínűleg kioltják. Az alacsony magyar jövedelmeket figyelembe véve meg kell jegyeznünk, hogy a legtöbb magyar ember számára a befektetési lehetőségek nem jelenthetik a fogyasztás valós alternatíváját, hiszen minél alacsonyabb egy természetes személy jövedelme, annál nagyobb hányadát

**...a legtöbb magyar ember
számára a befektetési
lehetőségek nem jelenthetik
a fogyasztás valós
alternatíváját...**

fogyasztja el annak. Számukra a fogyasztási adók emelése különösen nehéz helyzetet teremthet. A magasabb jövedelműek a fogyasztási adók növelésére úgy reagálnak – érzékelve a befektetési lehetőségek szűkülését –, hogy legális adókikerülési technikákat alkalmaznak, mint a külföldi vásárlás, befektetés, illetve megkeresik

a gazdaságnak azokat a szegmenseit, ahol kikerülhetők az áfafizetési kötelezettségek, mint a termőföldvásárlás vagy a műkincspiaci befektetések.

Jelentős probléma tehát, hogy a két gazdaságpolitikai célkitűzés, a fogyasztás növelése és a fogyasztási adók emelése egymással ellentétes következményekkel jár, és így egymás hatását kioltva megakadályozzák mindkét gazdaságpolitikai cél megvalósulását.

A fogyasztást terhelő adóknál is jelentős problémát jelent az áthárítás lehetősége. Az áthárítást itt az teszi lehetővé, hogy a közvetett adóknál az adóteher tényleges viselője és megfizetője, tehát a végső fogyasztó és az adó nyilvántartója, befizetője, tehát az adóalany személye különválik. Mivel az adó alanya önmaga készíti el az adóbevallását, és eredményképzése, költségeinek elszámolása nem látható át könnyen, ezért lehetősége van az adóemelést a piaci szereplőkre áthárítani. Ennek gyakorlati ellenőrzése rövid távon szinte lehetetlen.

A jövedéki termékek adójának emeléséről

A fogyasztást terhelő adók speciális fajtája a jövedéki adó, amely egyfázisú közvetett adóként az egyik legrégebbi adófajta. A jövedéki adók emelése nem új jelenség. Ez a folyamat Magyarországon az első jövedéki kódex 1993-as hatálybalépése óta tart. A jövedéki adók emelése azért hatékony eszköze a pénzügyi kormányzatnak, mert ahogy ezt egy koráb-

bi magyarországi kutatásunk is mutatta, az emberek 41%-a egyetértett a jövedéki adók emelésével, míg az áfa és az szja emelését csupán 15-15%-os arányban támogatták. Ebben az időszakban, 2003-ban 20%-kal, majd 2004-ben további 35%-kal nőttek a jövedéki adók, és a cigaretta jövedéki adója 2 év alatt 90%-kal emelkedett. Ennek ellenére a jövedéki adók emelését az emberek nagy része támogatta, bár érzékelte a növekvő árszínvonalat. A 2004-ben megvalósított 35%-os adóemelés az infláció hatszorosát tette ki, és ezzel az emeléssel Magyarország már 2004-ben teljesítette az Unióban a dohánytermékekre előírt 57%-os minimumadó-szint követelményét.¹²

Az Európai Unió harmonizált jövedékiadó-rendszeréhez való csatlakozás az alkoholos italok adóterhelésén is érződött. A pezsgő adótartalma 2004-ben 9,3%-kal, a sör 7,3%-kal, míg a bérfőzési szeszadó 13%-kal nőtt. Annak ellenére, hogy a lakosság közvetlenül érzékelte ezt az adóemelést, mégis egyetértettek a jövedéki adók további emelésével. Ennek három okát határozhatjuk meg.¹³ Egyrészt a válaszadók úgy gondolták, hogy a jövedéki termékek nagy része élvezeti cikként határozható meg, amelyek fogyasztása nem lenne alapvetően szükséges. Érzékelték, hogy bár az alkohol, dohány luxustermékek, amelyek fogyasztása káros, ennek ellenére még a szegényebbek jelentős része is rendszeresen fogyasztja ezeket. Ezek a termékek – az autózást is ideértve – a még mindig sokak számára elérhető kényelmi-fogyasztási termékként azonosíthatók. A második ok, ami miatt elfogadták a jövedéki adók emelését, valószínűleg az, hogy tisztában voltak a dohányzás és az alkoholfogyasztás egészségkárosító hatásával, erkölcsileg azonosulni tudtak azzal, hogy aki ezeket fogyasztja, azt „büntetesként” drágán, nagy ráfordítással tehesse, és ezzel kompenzálja e termékek társadalmilag káros következményeinek hatását. Valószínűleg az emberek úgy gondolták, hogy a jövedéki termékek árának drasztikus emelése viszszafojja a fogyasztást mind a dohány-, mind az alkoholtermékek, mind az üzemanyagok területén, és ezáltal egy egészségesebb társadalmi környezet jöhet létre. A harmadik ok, ami miatt a jövedéki adók emelése sokak által elfogadott, sőt támogatott fiskális eszköz lehet, az a jövedéki adókkal kapcsolatos csalások média általi megjelenítése. A jövedéki termékek kereskedelme az első jövedéki kódex 1993-as megjelenése óta a média fokozott érdeklődésének középpontjában áll, amit a folyamatos szakmai viták és a különböző törvényszegésekről szóló tudósítások is árnyalnak. Ilyen nagy visszhangot kiváltó botrány volt a háztartási tüzelőolajjal való visszaélés, a

paprikahamisítás, az olajszőkítés és a hozzá kapcsolódó számlagyártás, fiktív számlázás, borhamisítás, cigaretta- és benzincsempészet.

A jövedéki adók emelése sem okozhatott ebben a kormányzati ciklusban meglepetést, hiszen az elmúlt húsz évben ez minden évben megtörtént. A kormány ezen a területen csak folytatta az eddigi gyakorlatot, új elemnek a koncesszió alapján megszerezhető dohányárúsító rendszer kiépítése tekinthető. Az árusítási monopólium szűkítése és az újabb adóemelés miatt valószínűleg megnőtt az adócsalás, a csempészés és a feketegazdaság aránya Magyarországon, és csökkent a jövedéki termékek legális fogyasztása. A szakirodalomban ismert, hogy az adóterhek 1%-os emelése akár 8%-os adókikerülést is eredményezhet.¹⁴ Érdekes helyzetet teremtett az alkoholos termékek szabályozásában az, hogy a folyamatos adóemelés mellett liberalizálták az otthoni pálinkafőzés feltételeit. Ez az intézkedés akár 8 milliárd forint éves kiesést is jelenthet a költségvetésnek. A jövedéki adókról megállapíthatjuk, hogy egyre nagyobb szerepet játszanak a költségvetés bevételi oldalán, és az áremelési tendencia valószínűleg folytatódik.

ÖSSZEGZÉS

Az új kormány első évének adóváltozásait az átmenetiség és a fiskális mozgásteret beszűkítő gazdasági problémák felmérése határozta meg. A gazdaságpolitika mindkét alrendszere, a fiskális és a monetáris politika beszorult az örökölt magas államadósság és költségvetési hiány csapdájába. Ez a helyzet alapvetően meghatározta az adópolitika céljait és a változások ütemét. Míg a monetáris politikát a magasan tartott jegybanki alapkamat, a magas infláció, a csökkenő hitelezési aktivitás szorította, addig a fiskális politika az előző évekhez hasonlóan, az akkor elkövetett hibákból eredeztethetően, a maastrichti feltételrendszer megvalósítási kudarcával nézett szembe. A túlzott költségvetésihiány-eljárások jogilag is jól meghatározható korlátját jelentették a reformoknak. Ezek a hatások együttesen oda vezettek, hogy a költségvetés egyik oldalán sem lehetett radikális lépéseket végrehajtani az első kormányzati évben, csupán válságkezelés történhetett. A költségvetési hiány kezelésének számos módja közül a kormány rákényszerült a kiadási oldal elemeinek lefaragására (szociális transzferek átalakítása, befagyasztása, közszféra bérrendszerének befagyasztása), és kénytelen volt radikális – de a nemzetközi megoldásokat tekintve nem egyedülálló – lépésként a magán-nyugdíjpénztári

befizetéseket visszavezetni az államháztartás rendszerébe. Az adóreform kiteljesedésére a 2011-es évben került sor, amelyhez a konszolidálódó államháztartási egyensúly biztosította a makrogazdasági hátteret.

A jelentős számú adóváltozás és az új adók bevezetése nyilvánvalóan nem segítette az adózók és a gazdasági szereplők stabilitási és kiszámíthatósági elvárásait. Ugyanakkor látnunk kell, hogy a kormány valóban radikális átalakításokat hajtott végre. Hozzátenném, hogy a folyamatos változtatások nem tekinthetők a magyar közpénzügyi rendszer új jelenségének, hiszen a magyar adó- és államháztartási rendszer a permanens reformok állapotában működik az elmúlt 25 évben. Azt is mondhatnánk, hogy az adópolitikában csak a megszokott ütemben történtek változások. A jelenlegi kormányon számon kérni az adórendszer stabilitását és a kiszámíthatóságát nem lenne ésszerű. Alapvető nehézséget jelentett a reformoknál, hogy az új adók jelentős része csak közvetetten illeszkedett a meghirdetett adópolitikai elvekhez, mert az új közterhek jelentős részének bevezetését kizárólag a fiskális kényszer indokolta. Ez azonban szintén magyar tradíciónak tekinthető, hiszen 1849-ben már Szemere Bertalan is a költségvetés igényével indokolta adóemelési terveit.

Az elmúlt évek adópolitikáját vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a negatívumok jelentős része a gazdasági-költségvetési kényszerre vezethető vissza. A változások két legfontosabb elemének a személyi jövedelemadózás családbaráttá és egykulcsossá alakítását és a nagyvállalatok terhére megvalósított adóteher-átrendezést nevezhetjük. Mind a két lépés világosan megfogalmazott és logikus célokat tűzött ki, ennek ellenére kiváltották a szakértők jelentős részének rosszallását. E lépések társadalmi hatásainak megítélése, úgy tűnik, politikai nézőpont szerint eltérően értékelhető. A szakmai ellenállást az nem indokolhatja, hogy ezek az intézkedések veszteseket és nyerteseket szültek, mert ez minden adóváltozás sajátja. Magyarországon nézőpont kérdése, hogy az egykulcsos adócsökkentésből származó 444 milliárdos államháztartásbevételek-kiesést költségvetési katasztrófának, ösbűnnek, vagy más megközelítésben, az adózóknál maradó jövedelemtöbbletnek tekintjük. Valószínűleg azon is sokan megütköznek, ha ezzel ellentétesen egy kormány adópolitikájának középpontjában nyíltan vállalt módon az a cél állna, hogy a lehető legtöbb adóbevételt préselje ki a gazdaság szereplőiből. Nyilvánvaló az is, hogy az egykulcsos adórendszer nyertesei akkor is nyertesek, ha azok a magasabb jövedelmi csoportokból vagy a gyermekes családok közül kerülnek ki, hiszen az adó-

fizetés nem csupán a gazdagok, hanem minden bevétellel rendelkező kötelezettsége. Megítélni egy adófajta gazdasági, szociális hasznait kizárólag komplex módon, a szociális transzferek elemeit is figyelembe véve lehet. Csak az adóztatási következményeket vizsgálva nem.

A kormány gazdaságpolitikájának vitathatatlan előnye, hogy következetes, az elvektől a részletszabályokig ívelő keretes rendszert épített ki, amelynek elvi célkitűzései (a családok támogatása, adóteher átalakítása, adóalap szélesítése, adminisztrációs terhek csökkentése) nehezen vitathatók. Az adópolitika gyakorlati megvalósításának elemzése már egy másik vizsgálódás tárgya lehet.

JEGYZETEK

- ¹ Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerológati és Tan-
könyv Kiadó, Budapest, 2013, 62. o.
- ² Lakatos Mária: *Személyi adófizetői magatartások modellezése*. Vállalkozás és Innováció,
IV. évf., 1. sz., 67–68. o.
- ³ Idézi a 2007-es KSH-összefoglalót Brother Layman: *Az offshore halála*. Budapest,
2011, 328. o.
- ⁴ Szikora János: *A személyi jövedelemadóra vonatkozó szabályok változásának hatása a nettó
bérekre a 2010–2012-es években*. 2011, 3. o. www.sze.hu/lapok/801/csatolmany
- ⁵ *Unokáink is fizetni fogják. Tanulmány az egykulcsos adó társadalmilag igazságtalan és gaz-
daságilag kártékony következményeiről*. LMP Gazdaságpolitikái füzetek 1., Lehet Más a
Politika országgyűlési frakciója, Budapest, 2011. április, 4. o.
- ⁶ Tóth G. Csaba – Virovác Péter: *Nyertesek és vesztesek. A magyar egykulcsos adóreform
vizsgálata mikroszimulációs módszerrel*. Pénzügyi Szemle, 2013/4.
- ⁷ Unokáink is..., i. m. 31. o.
- ⁸ Kovács Ilona: *A jövedelemelosztás és jövedelemegyenlőtlenség a személyijövedelemadó-beval-
lási adatok tükrében*. Statisztikai Szemle, 89. évf., 3. sz., 294–295. o.
- ⁹ Uo. 309–310. o.
- ¹⁰ Brother Layman, i. m. 332. o.
- ¹¹ Földes Gábor: *Adójog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 210. o.
- ¹² Szilovics Csaba: *Adózási ismeretek és adózói vélemények Magyarországon (2002–2007)*.
G&G, Pécs, 2008, 51–53. o.
- ¹³ Uo. 54–55. o.
- ¹⁴ Lásd bővebben Szilovics Csaba: *Csalás és jogkövetés az adójogban*. Gondolat Kiadó,
Budapest, 2003.