



Hatékonyság és arbitrázslehetőségek a magyar adórendszerben

BAKOS PÉTER, BÍRÓ ANIKÓ, ELEK PÉTER ÉS SCHARLE ÁGOTA

A tanulmány kiindulópontja, hogy a hatékonyságot az adórendszer társadalmi költségeinek csökkentésével lehet javítani: az adminisztratív terhek, illetve az adórendszer torzító hatásainak a mérséklésén keresztül. Egy adórendszert akkor tekintünk hatékónak, ha a szükséges bevétel beszedését és a jövedelmek kívánatos újraelosztását a lehető legkisebb társadalmi költséggel valósítja meg. A társadalmi költségeket az adminisztratív terhek, illetve az adórendszer torzító hatásainak a mérséklésével lehet csökkenteni. A torzító hatások lényege, hogy az adó- vagy járulékfizetéssel terhelt tevékenységek és tranzakciók a valós gazdasági hasznuknál kisebb hozamot hoznak a gazdasági szereplőknek. Emiatt döntéseik nem feltétlenül alakulnak úgy, hogy a gazdasági teljesítmény az elérhető legnagyobb legyen, azaz az optimálisnál kisebb lesz a munkakínálat, a munkakereslet, a beruházás, vagy a fogyasztás. A tanulmányban elsősorban ezeket a torzításokat vizsgáljuk; az újraelosztást érintő hatásokat nem tárgyaljuk részletesen.

Köszönjük a PPH Közpolitika Elemző Kft-nek a szám megjelenéséhez adott támogatást!

www.orzokor.hu

MEZŐSÉGI

ÖRZÖKÖR

ALAPÍTVÁNY

Jövőt építünk. A szórványban.



Hatékonyság és arbitráztslehetőségek a magyar adórendszerben

BAKOS PÉTER, BÍRÓ ANIKÓ, ELEK PÉTER ÉS SCHARLE ÁGOTA*

BEVEZETÉS

Egy adórendszert akkor tekintünk hatékonynak, ha a szükséges bevétel beszedését és a jövedelmek kívánatos újraelosztását a lehető legkisebb társadalmi költséggel valósítja meg. A társadalmi költségeket az adminisztratív terhek, illetve az adórendszer torzító hatásainak a mérséklésével lehet csökkenteni. A torzító hatások lényege, hogy az adó- vagy járulékfizetéssel terhelt tevékenységek és tranzakciók a valós gazdasági hasznuknál kisebb hozamot hoznak a gazdasági szereplőknek. Emiatt döntéseik nem feltétlenül alakulnak úgy, hogy a gazdasági teljesítmény az elérhető legnagyobb legyen, azaz az optimálisnál kisebb lesz a munkakínálat, a munkakereslet, a beruházás vagy a fogyasztás.

A tanulmányban elsősorban ezeket a torzításokat vizsgáljuk; az újraelosztást érintő hatásokat nem tárgyaljuk részletesen.¹ Az első részben az adóbevételek szerkezetét tekintjük át, nemzetközi összehasonlításban. Ezután a munkakereslet, a munkakínálat, a termelés és beruházás, a fogyasztás és végül az adminisztráció és adóelkerülés terén vizsgáljuk meg, hogy a magyar adórendszer milyen hatással van a gazdasági szereplők viselkedésére. Végül egy új adónem, a piaci működés elég-

telenségét korrigáló zöld adók hatását mutatjuk be. Az áttekintésben elsősorban az általunk fontosnak ítélt, de az eddigi vitákban kevesebb figyelmet kapott kérdésekre koncentrálunk.

1. AZ ADÓBEVÉTELEK SZERKEZETE NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN

Az Európai Unió tagországaiban az adóterhelés és a jövedelemszint között pozitív kapcsolat fedezhető fel (*1. ábra*), vagyis minél nagyobb az egy főre jutó jövedelem, arányaiban annál többet von el az állam adóbevételek formájában. Az adóbevétel és a GDP együttmozgása többféle módon is előállhat, és nem következik belőle, hogy létezne közöttük valamiféle optimális összefüggés.² Ha azonban hasonló országokat vizsgálunk, az átlagtól való jelentős eltérés valamilyen strukturális problémára utalhat.

A nagy jóléti rendszert működtető svéd, illetve a dán államháztartás relatíve nagy, az ír államháztartás viszont az ország fejlettségéhez képest nagyon kicsi. A kohéziós EU tagországokban (Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország) alacsonyabb az adóbevétel és a GDP aránya, mint Magyarországon, méghozzá jelentősen, 4-7%-pont-

*Bakos Péter, ABN AMBRO Bank; Bíró Anikó, CEU; Elek Péter és Scharle Ágota, Pénzügyminisztérium (email: agota.scharle@pm.gov.hu).

A szerzők köszönettel tartoznak a tanulmány korábbi változataihoz kapott észrevételekért. Külön köszönjük Antal László, Benedek Dóra, Czákó Erzsébet, Hetényi István, P. Kiss Gábor, Krekó Judit, László Csaba, Semjén András, Szalai Ákos, Török Ádám, Vámosi-Nagy Szabolcs, Zara László és Zólyomi Péter,

illetve a 2007. május 8-i és 2007. június 11-i műhelyviták résztvevőinek értékes megjegyzéseit.

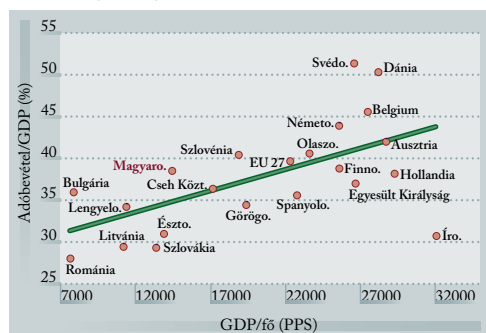
¹Az adórendszer elméletileg optimális kialakításáról lásd Benczúr [2007] és Bakos et al. [2008a].

²Lehet, hogy a gazdagabb államok többet költenek közösségi fogyasztásra, vagy a többet költő államok gazdasága gyorsabban növekszik, illetve lehet mindkettő egy harmadik, közös tényező következménye is.



tal, bár Spanyolországban és Görögországban végig nőtt 1995 és 2001 között. A hozzánk leginkább hasonló, kiterjedt szociális ellátórendszerrel működtetett új kelet-európai tagállamok sorából is kilóg a magyar adóelvonás mértéke: egyedül Bulgáriában és Szlovéniában látunk a GDP-hez mérten hasonlóan jelentős eltérést. Az összes jövedelemhez viszonyított adóelvonás tehát már 2005-ben is magasabb volt Magyarországon, mint a hasonló jövedelmű országokban, és a költségvetési kiigazítással ez a különbség tovább nőtt.

1. ábra: Az adóbevételek aránya és az összjövedelem az EU tagországokban, 2005



Forrás: European Commission [2007] és EUROSTAT.

Az adórendszer igazságosságának legegyszerűbb mutatója az adóbevételek megoszlása a vállalkozásokat és a háztartásokat terhelő adók közt, a hatékonyság durva becslésére pedig a fogyasztási adók arányát, illetve a tőkét és a munkát terhelő implicit adókulcsokat használhatjuk. A továbbiakban elsősorban a gazdasági szereplők viselkedését érintő hatásokat mérjük fel, az igazságosság és a költségvetési egyensúly kérdéseivel csak érintőlegesen foglalkozunk.

Míg Magyarországon a tőkét terhelő adók aránya jóval az EU-átlag alatti, addig a fogyasztást terhelő adóké az EU-átlag feletti. A munkát terhelő adók és járulékok aránya nagyjából megfelel az EU-átlagnak, de jellemzően magasabb, mint a környező országokban (pl. Lengyelország, Szlovákia). Mindez arra utal, hogy a háztartások adóterhelése relatíve magas, ez azonban rövid távon indokolt lehet, hiszen a tőke alacsonyabb adóterhelése teszi lehetővé a gyorsabb felzárkózást.

³ Az optimális adózás egyes modelljeiben a csak indirekt és a csak jövedelemadókat alkalmazó rendszerek is lehetnek optimálisak. Az adóelkerülés és adminisztrációs költségeket is figyelembe vevő újabb

Szokásosan három típust különböztetünk meg az adóbevételekben: indirekt adókat, direkt adókat és társadalombiztosítási járulékokat. Az *indirekt* adók nem a jövedelmet, hanem a fogyasztást terhelik, adminisztrációjuk olcsóbb, és elkerülésük nehezebb.³ A direkt adók közvetlenül terhelik a befektetésből, illetve a munkából származó jövedelmeket, újraelosztási célokra ezért inkább alkalmasak, viszont eltérítik az optimálistól az erőforrások felhasználását. A tb-járulékok hasonlóak a direkt adókhoz, míg azonban az utóbbihoz nem kapcsolódik közvetlen ellenszolgáltatás, addig a járulékok befizetése biztosítási jogviszony alapján valamilyen (pl. nyugdíj, munkanélküli járadék, gyás) jogosultságot teremt. A tb-járulékok aránya az összes bevételben azt tükrözi, hogy egy adott országban mennyire elterjedtek a társadalombiztosítási alapú juttatások. A kiterjedt német társadalombiztosítási rendszer például magas járulékulcsokkal jár, így magas a tb-járulékok aggregált aránya is. Ezzel szemben a skandináv országokban elterjedtebbek a nem biztosítási alapú szociális juttatások, amelyeket adóbevételekből finanszíroznak, így ott inkább a direkt adóbevételek képviselnek nagy súlyt.

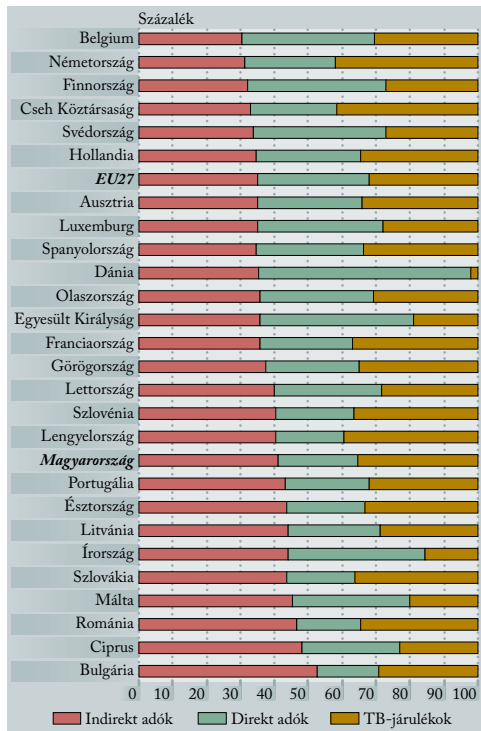
Magyarországon az indirekt adóbevételek aránya az EU-átlaghoz képest magasabb, ám ez nem kirívó a szegényebb és az új EU-tagállamok között. Ezzel párhuzamosan alacsony a direkt adók aránya. Összességében Magyarországon az adóbevételek aránya adótípusonként nagyon hasonló szerkezetű, mint az újonnan csatlakozott országoké (pl. Lengyelország, Románia, Szlovákia, Szlovénia).

Az EU tagországok többségében és Magyarországon is hasonló trend jellemezte a direkt adók arányának változását az összes adóbevételben belül és a GDP százalékában is: az ezredfordulóig növekedés, azt követően csökkenés. Ez megfelel az EU ajánlásának, ami az adóbevételek általános csökkentését szorgalmazza oly módon, hogy közben növekedjen az indirekt és különösen a zöld adók relatív súlya. A liszaboni folyamat célkitűzéseinek megfelelően az EU kiemelt figyelmet fordít egyrészt az adórendszerhez kapcsolódó munkapiaci ösztönzési hatásokra, másrészt az adórendszernek a versenyképesség javításában játszott szerepére.

modellekben azonban már a két adótípus kombinálása a célravezető (pl. Boadway et al [1994], Alm [1996] vagy Sorensen [2007]).



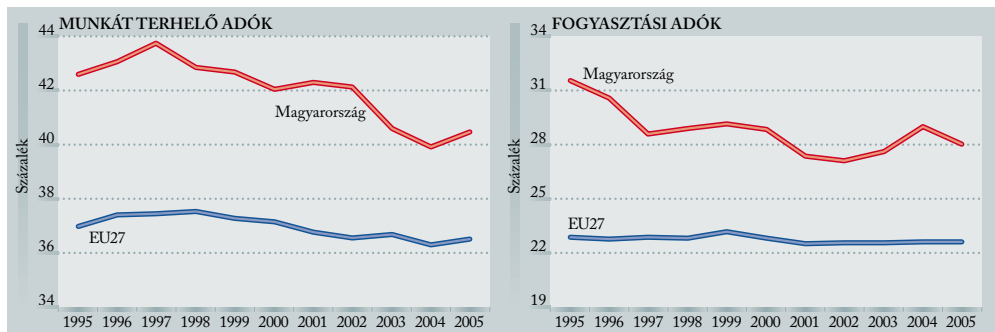
2. ábra: Adóbevételek adótipusonként az összes adóbevétel százalékában az EU27 tagállamokban 2005-ben



Forrás: European Commission [2007].

A munkajövedelmet terhelő implicit adókulcs⁴ 4-5%-ponttal az EU27 átlaga felett van, bár a különbség csökkenő tendenciát mutat. Ebben a magas adókulcsok mellett nagy szerepet játszik a szűk

3. ábra: Az EU27 és Magyarország átlagos fogyasztást, ill. munkajövedelmet terhelő implicit adókulcs alakulása



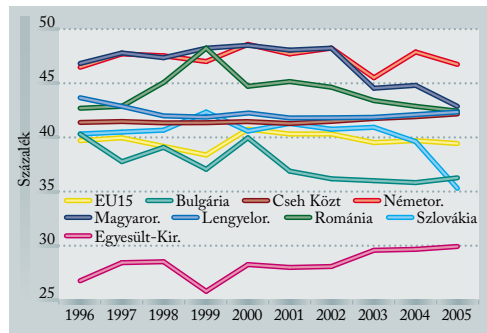
Forrás: European Commission [2007].

⁴Az implicit adókulcsot minden adónemnél az adott adóból befolyt bevétel és a megfelelő adóalap hányadosaként számítjuk

adóalap és az adófizetők alacsony száma (vagyis a magas inaktivitás). A magas adókulcs csökkenti a foglalkoztatást, ami viszont szűkíti az adóalapot, és ezáltal megnehezíti a nominális kulcs csökkentését: ez a körfolyamat rögzíti az alacsony foglalkoztatási szint és a magas jóléti kiadások rossz egyensúlyát. A fogyasztást terhelő implicit kulcs közel 7 százalékponttal haladja meg az EU27 átlagát, ez azonban ösztönzés szempontjából nem jelent hátrányt.

Nemzetközi összehasonlításban a magyarországi adóék átlagos mértéke igen magas, 2005-ben 43% volt. A 4. ábra mutatja, hogy míg az EU15-ben 4, addig közvetlen szomszédunknál, Szlovákiában 8 százalékponttal alacsonyabb az adóék, mint nálunk.

4. ábra: Az adóék változása 1996 és 2005 között



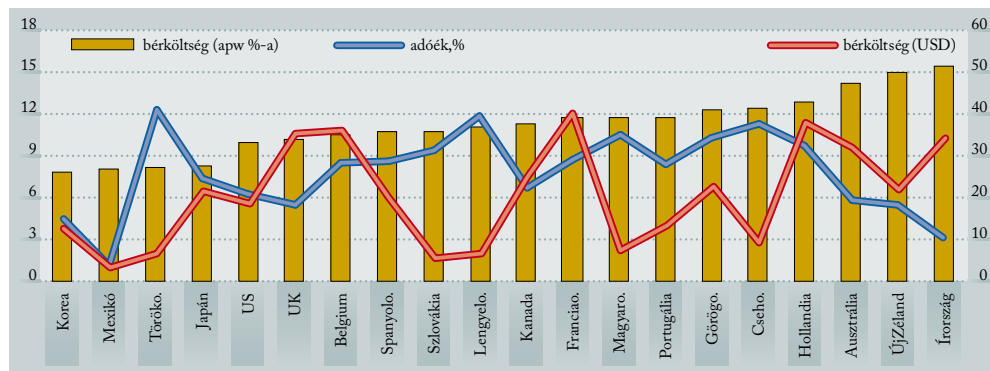
Forrás: EUROSTAT, 2006. decemberi letöltés.

A foglalkoztatás tartósan alacsony szintjéért nem egyedül a magas adókulcsok felelősek. A magyar munkaerőpiacon elsősorban a képzetlen munkaerő

ki. Adathiány miatt a tőkejövedelmet terhelő implicit adórátát nem tudtuk kiszámítani.



5. ábra: A minimum órabér bérköltsége (dollárban és az átlagbér arányában) és adóéke, 2006



Forrás: OECD Taxing Wages 2006. A béreköltség itt a teljes béreköltség (bruttó bér és munkáltatói járulékok), az átlagbér a feldolgozóipari munkások átlagbére (apw), az adóék az szja és járulékok aránya a teljes béreköltségben. A magyar adat csak a 29%-os munkáltatói, a 3%-os munkaadói és a munkavállaló által fizetett 8,5+4+1,5%-os járulékokat tartalmazza. A fix összegű egészségügyi és az 1,5%-os szakképzési hozzájárulással együtt a minimálbér adóéke 2006 elején 37,05%, a szeptemberi járulékemelés után 38,52%.

nem talál állást: ez a termelékenységükhöz képest magas béreköltségnek tudható be, amit az adók és a minimálbér egyaránt magas szintje eredményez. Az 5. ábrában látható, hogy Magyarországon a hasonló fejlettségű országokhoz képest viszonylag magas a minimálbér szintje (a teljes béreköltséget tekintve) és adóterhelése is.

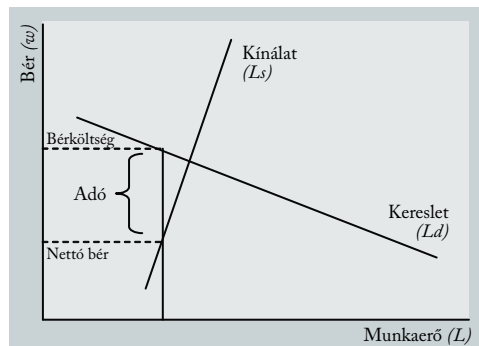
Ha az átlagos termelékenységet a feldolgozóipari fizikai munkás béreköltségével mérjük, ehhez képest a minimálbéresek béreköltsége nálunk 39%. Ez nem sokkal magasabb, mint Szlovákiában vagy Lengyelországban (36-37%), és alacsonyabb, mint Csehországban (41%), ahol szintén alacsony a képzetlenek foglalkoztatási rátája. Keleti szomszédaink esetében azonban ez kevésbé okoz problémát, mivel ott jóval kisebb a képzetlenek aránya a felnőtt népességben (11-18%, szemben a magyar 29%-kal).

2. MUNKAERŐ-KERESLET

A foglalkoztatás szintjét a kínálat és a kereslet együtt határozza meg. A kereslet (Ld) a termelékenység függvénye, a vállalkozások a keresleti függvény mentén teszik meg a bérajánlatukat. Ha adót is kell fizetni, akkor a nettó bér ennyivel alacsonyabb: ezt illusztrálja a 6. ábra. Adott kereslet és kínálat mellett az adó mértéke szabja meg, hogy a kialakuló foglalkoztatási szint milyen távol van az adó nélküli egyensúlytól: minél nagyobb az adó, annál inkább „balra” tolik a bérajánlat a keresleti görbén.

Adott adók mellett pedig annál kisebb lesz a foglalkoztatás, minél rugalmasabban reagál a kínálat vagy a kereslet a bérek változására.

6. ábra: A bérek adóztatása esetén kialakuló foglalkoztatási szint



Rövid távon a béralku folyamatától függően számíthat, hogy a járulékok kit terhelnek közvetlenül. A munkáltató által fizetett járulékok csökkentése például azonnal csökkenti a béreköltséget, a munkavállalói járulékok vagy az szja csökkenése viszont csak a bruttó bérről kötött megállapodások módosítása után fejthet ki bármiféle hatást.

A munkáltatók középtávon mindenképpen áthárítják a terhelés nagy részét a munkavállalókra (Nickell [2004]), ekkor tehát a foglalkoztatási szint szempontjából nincs jelentősége, hogy az adót ki fizeti be. Adóelkerülés szempontjából hasonló a helyzet: mindkét félnek megéri nem fizetni az adót, és osztozni a megtakarításon; legfeljebb



az adótudatosságot javíthatja, ha minden járulékot a munkavállaló fizet.

A fenti ábrán látható, hogy a bérek emelkedésével a munkaerő kereslete csökken, a kínálata pedig növekszik. Az utóbbi nem feltétlenül teljesül mindig, amint azt a következő fejezetben látni fogjuk. A bérek munkaerő-keresletre gyakorolt elméleti hatásában azonban nincs bizonytalanság: a kereslet a bérköltség negatív függvénye, ezért a béreket terhelő adók és járulékok emelésével csökken. A munkáltató által fizetendő járulékok tehát közvetlenül hatnak a munkakeresletre.

2.1 A béreket terhelő adók szintje Magyarországon

Magyarországon 2007-ben a munkáltató 29%-os társadalombiztosítási (21% nyugdíj, 8% egészségbiztosítási) járulékot, 3%-os munkaadói járulékot és 1950 forint tételes egészségügyi hozzájárulást fizet a bruttó bér után. Ezenfelül 1,5% szakképzési hozzájárulást és a megváltozott munkaképességű dolgozók létszámától függően a 20 fő feletti cég rehabilitációs járulékot is fizet. A munkavállaló a teljes jövedelmétől függő mértékű jövedelemadót, illetve a bruttó bér arányában 8,5% nyugdíj-jarulékot, 1,5% munkavállalói és 7% egészségbiztosítási járulékot fizet.

A bér teljes adó- és járulékkerhét méri az adóék, melyet a nettó bér és a teljes munkaerőköltség különbségeként számítunk ki. Az OECD-statisztikákban ezt a különbséget viszonyítják a teljes munkaerőköltséghez:

$$\text{Adóék} = (\text{munkáltatói és munkavállalói járulékok} + \text{SZJA}) / (\text{munkáltatói járulékok} + \text{bruttó bér})$$

Az éves bruttó átlagkereset 2007-ben 2 000 e Ft körül volt; erre vetítve az adóék eléri az 54%-ot, ebből 26% a munkaadói járulékok, 15% az szja és 13% a munkavállalói járulékok. A minimálbér szintjén 2006-ban 35% volt az adóék, az átlagbér⁵ szintjén pedig 51%. A különbség nagyrészt abból adódik, hogy az alkalmazotti adójóváírás a minimálbéreket mentesíti a 18%-os szja alól, az átlagos alkalmazott azonban már szja-t is fizet.

⁵Itt az OECD-statisztikához igazodva az átlagos feldolgozóipari fizikai munkás bérét tekintjük. A minimálbér terhelését 2007-ben

A minimálbér szja-mentességét alátámasztó közgazdasági vagy hatékonysági érvekről nem tudunk: elsősorban szociális vagy politikai megfontolások alapján alakítják így egyes országok adórendszerét. A minimálbér szintjéig adott adómentességnek két hátránya lehet. Egyfelől, a minimálbér és a sávós adózás is növeli a béralkalmazkodás rugalmatlanságát, illetve eltérítheti a bérszintet a tökéletes verseny esetén kialakuló, piactisztító szinttől (a minimálbér alsó korlátot jelent, a sávok pedig arra ösztönöznek, hogy a sávhatárok alatti tartományban legyen a bér). Ha a két rugalmatlanság találkozik a minimálbér szintjén, ez jelentős torzítást eredményezhet. Másfelől, ha az adómentesség csak az alkalmazottakra vonatkozik, akkor nulla kulcs helyett adójóváírást kell alkalmazni (ilyen a magyar rendszer), ez pedig a magasabb jövedelmi szinteken magas marginális kulcsokat eredményez. Ezt a kellemetlen mellékhatást a 3. fejezetben vizsgáljuk meg részletesen.

A képzetlen munkaerő keresletének ösztönzéséhez alapvetően arra van szükség, hogy csökkenjen a termelékenységéhez képest magas bérköltség. Erre rövid távon a legjobb eszköz a munkáltatói járulékok, ezen belül is a tételes egészségügyi hozzájárulás megszüntetése, illetve a kétszeres járulékalap-szabály megszüntetése vagy célzásának javítása (csak az érettségizettekre legyen érvényes) vagy a munkáltatói járulékok jelentős csökkentése a legmagasabb munkanélküliségű kistérségekben. Középtávon inkább az adórendszeren kívüli eszközök szükségesek: a minimálbér és a közszféra béreinek mértékletes emelése, esetleg a minimálbér differenciált csökkentése (régiori vagy életkor szerint).

2.2 Arbitráslehetőségek a különböző adószabályozás alá tartozó jövedelmek között

Az alkalmazottként és a vállalkozóként szerzett jövedelmekre eltérő adó- és járulékszabályok vonatkoznak. A bérköltségek minimalizálására törekvő munkáltató és a munkavállaló abban érdekelt, hogy a kevesebb adó- és járulékfizetéssel járó foglalkoztatási formát válassza. Feltételezve,

tovább növelte az új szabály, hogy a járulékokat a minimálbér kétszerese után kell fizetni.



hogy a munkáltató határozza meg a neki optimális státust, és ehhez alkalmazkodik a munkavállaló, a problémát a munkakereslet oldaláról vizsgáljuk. Az 1. táblázat mutatja a különböző státuszok – EVA, EKHO, munkaviszony – munkaerőköltségét és a nettó béreket három különböző jövedelemszinten.⁶ A munkáltató számá-

ra legolcsóbb munkaerő minden jövedelemszinten az eva-s, ezt követi az ekho-s, és végül a legdrágább alkalmazotti munkaviszonyt fenntartani. Ez azt mutatja, hogy az adórendszer preferálja a szerződéses tevékenységet a munkaviszonnyal szemben, ami a színlelt szerződések alkalmazására ösztönöz.

1. táblázat: Éves fizetendő közterhek és nettó jövedelem 2007-ben (forintban)⁷

Tétel	Mérték	Összes éves jövedelem		
		2 000 000	4 000 000	10 000 000
EVA				
EVA	25%	500 000	1 000 000	2 500 000
Minimálbér utáni járulék (29 + 15,5 + 4 + tételes eho)	48,5% + 1950 Ft/hó	404 610	404 610	404 610
Iparüzési adó (EVA-alap 50%-a után 2%)		20 000	40 000	100 000
Nettó jövedelem		1 075 390	2 555 390	6 995 390
Nettó jövedelem a bruttó bevétel százalékában		53,8%	63,9%	69,9%
Nettó jövedelem a kifizetői költség százalékában		64,52%	76,66%	83,94%
Egyszerűsített közteherelviselési hozzájárulás (EKHO)*				
Minimálbér	65 500	786 000	786 000	786 000
Minimálbérből levont közterhek		257 100	275 100	275 100
Nettó jövedelem a minimálbér után		528 900	510 900	510 900
Munkáltató által fizetendő közterhek a minimálbér után		286 710	286 710	286 710
Összes munkáltatói költség a minimálbér után		1 072 710	1 072 710	1 072 710
EKHO-alap		1 214 000	3 214 000	9 214 000
Összes munkáltatói költség az ekhós juttatás után		1 456 800	3 856 800	11 056 800
Nettó jövedelem az ekho-s juttatás után		1 031 900	2 731 900	7 831 900
Nettó jövedelem összesen		1 560 800	3 242 800	8 342 800
Nettó jövedelem a bruttó jövedelem százalékában		78%	81,1%	83,4%
Összes munkáltatói költség		2 529 510	4 929 510	12 129 510
Nettó jövedelem az összes munkáltatói költség százalékában		61,7%	65,8%	68,8%
Munkaviszony				
Magánszemélytől levont közterhek		736 000	1 814 000	4 847 698
Munkáltató által fizetendő közterhek		693 400	1 363 400	3 373 400
Nettó jövedelem összesen		1 264 000	2 186 000	5 152 302
Nettó jövedelem a bruttó jövedelem százalékában		63,20%	54,65%	51,52%
Összes munkáltatói költség		2 693 400	5 363 400	13 373 400
Nettó jövedelem az összes munkáltatói költség százalékában		46,9%	40,8%	38,5%

Megjegyzés: Az ekho a közügyekkel összefüggő információhoz való hozzájutást segítő, illetve művészeti foglalkozásokban vehető igénybe azok számára, akik az adóévben olyan jövedelmet szereznek, amely után a közteherelviselési kötelezettségek teljesítése az általános szabályok szerint történik (azaz fizetik az s-ja-t és a tb-járulékot). Ha a magánszemély bevétele az adóévben a 25 millió forint bevételi határt már elérte, az ekho választására vonatkozó nyilatkozatot már nem tehet.

⁶A vizsgált jövedelemszinteket ahhoz igazodva választottuk, hogy 2007-ben a munkaviszonyból származó becsült átlagos bruttó jövedelem megközelítőleg 2 000 000 Ft/év.

⁷Az SzJA-bevallások adatai alapján 2005-ben 3,6-3,7 millió fő volt a munkaviszonyból jövedelmet szerző magánszemélyek

(alkalmazottak) száma; az APEH 2007. február 21-i tájékoztatása szerint az EVA alanyainak száma jelenleg (2007. február 19-én) 103 170 fő; az EKHO-t alkalmazók számáról jelenleg nem áll rendelkezésünkre statisztika.



2.3 A béren kívüli juttatások jelentősége

2007. január 1-jétől a 400 000 forintos, adómentesen adható természetbeni juttatások keretösszegének átlépése esetén a munkáltatóknak 54 százalékos adóval kell számolniuk.

Az adómentes juttatások szabályozása közvetlenül befolyásolja a munkakeresletet, hiszen hatással van a munkáltató bérköltségére. Nemzetközi empirikus tanulmányok (Long – Scott [1982], Woodbury [1983]) megerősítik, hogy az emelkedő adó- és járulékkerhek hatására növekszik a béren kívüli juttatások aránya a teljes munkáltatói kifizetésen belül. Ezek a vizsgálatok azt is mutatják, hogy az adókon kívül a nyugdíjkorhatár és a szakszervezetek ereje is erősen befolyásolja az adómentes juttatások arányát.

A béren kívüli juttatások szabályozása elméletileg eszköze lehet a munkakereslet bővítésének vagy szűkítésének, hiszen az igénybevételi határ megemlése vagy a jogosultsági kör kibővítése csökkenti a munkáltató bérköltségeit, és így növeli a munkakeresletet. Horváth et al. [2006] eredményei azonban azt mutatják, hogy a magyar munkáltatók általában nem használják ki az összes jövedelemszinten az adómentesen adható juttatások teljes keretösszegét (a béren kívüli juttatások és az alapkereket együtt mozognak).

3. MUNKAKÍNÁLAT

A munkakínálási hatások vizsgálatában abból indulunk ki, hogy a munkavállaló célja a saját jólétének a maximalizálása, ezért arra törekszik, hogy a lehető legkevesebb munkavégzés mellett a lehető legnagyobb legyen a jövedelme. Ha a *nettó bér* csökken, a munkavállaló kevesebb szabadidőt engedhet meg magának, és többet fog dolgozni (jövedelemhatás). Az alacsonyabb bér viszont azt is jelenti, hogy csökken a pihenéssel (vagy otthoni munkával) töltött idő alatt elszalasztott bérjövdelem nagysága: így kevésbé éri meg dolgozni, azaz csökken a munkavál-

lálási hajlandóság (helyettesítési hatás). A két hatás egymáshoz viszonyított nagyságától függ, hogy az adók végül is növelik vagy csökkentik-e a munkakínálatot, ezt pedig csak empirikus vizsgálatokkal lehet megállapítani. Minél több értéket tulajdonít az egyén a szabadidőnek a fogyasztással szemben, annál nagyobb a helyettesítési hatás, és annál valószínűbb, hogy kiegyenlíti a jövedelmi hatást.

A béreket terhelő adók csökkenése tehát növelheti vagy csökkentheti is a munkakínálatot. A hatás bizonytalanságát növeli, hogy az adók és járulékok változása nem feltétlenül, illetve nem azonnal jelenik meg a nettó bérekben. A munkáltatók és a munkavállalók béralkuja a bruttó bérről vonatkozik, így rövid távon az szja és a munkavállalói járulékok csökkenése általában növeli a nettó bért, középtávon azonban a munkáltatók a bruttó bér lassabb emelésével elvehetik a jövedelembővülés egy részét. A munkáltatói járulékok csökkenése pedig először a bérköltséget csökkenti, de a következő béralkuban a munkavállalók elérhetik, hogy a bruttó bér nagyobb emelésével nekik is jusson a jövedelemnövekedésből. Nem tudunk olyan magyarországi kutatásról, mely az alkufolyamat kimenetére számszerű becslést adott volna.⁸

A jóléti támogatások (és ezek egyik speciális esete, a negatív adók) általában egyértelműen csökkentik a munkakínálatot, mivel úgy jut jövedelemhez az egyén, hogy szabadidejét sem kell feláldoznia. Még erősebb az ellenőztönzés, ha a támogatásra csak az jogosult, aki nem dolgozik (munkanélküliségi csapda).

A támogatás összege mellett a hozzájárulás feltételei is befolyásolják a munkakínálatot. A jogosultsági szabályok⁹ határozzák meg, hogy ki és mekkora támogatást kaphat; a korábbi bérhöz képest magas segély (helyettesítési ráta) vagy a hosszú jogosultsági idő például egyértelműen a munkavállalás ellen hat. A jövedelemtől függő támogatások esetében jövedelmi és helyettesítési hatás is van, mivel ezek növelik a bérjövdelemre vonatkozó effektív marginális adókulcsot. Ebben az esetben azonban mindkét hatás negatív (Moffitt [2002]). A jögo-

⁸Neumann [2004] szerint a kollektív alkuk az alkalmazottak negyedét fedik le, és az érintett munkavállalói körben alig 14% gondolja úgy, hogy a kollektív alkunak van hatása a bérekre. Ez (a magas munkanélküliség és egyéb közvetett jelek mellett) azt valószínűsíti, hogy a bérmegállapodásokban inkább a munkáltatói érdekek dominálnak.

⁹A jogosultság szabályozása határozza meg, hogy milyen ismérvek szerint kell megítélni az adott támogatást: például, hogy az igénylő kimerítette a járadékot, de nincs munkája, nem magasabb a jövedelme valamilyen határnál, kellő ideig fizette a társadalombiztosítási járulékot, stb.



2. táblázat: Adók és támogatások szigorításának munkakínálati hatása

Szja- vagy járulékemelés	nettó bér kisebb	jövedelemhatás (+)	helyettesítési hatás (-)
Segélyösszeg-csökkentés	jövedelem kevesebb	jövedelemhatás (+)	0
Jogosultság szűkítése*	jövedelem kevesebb	jövedelemhatás (+)	helyettesítési hatás (+)
Indokoltági feltételek szigorítása	szabadidő kevesebb	0	helyettesítési hatás (+)

*A jövedelemküszöb csökkentése jövedelemtől függő támogatás esetén. A pozitív helyettesítési hatás a magyar rendszeres szociális segély esetében nem az igénylő, hanem csak más családtagok esetében jelentkezhet, mivel ezt a segélyt legálisan nem lehet munkavállalás mellett kapni. Lásd még Semjén [1996] és Gál [1996].

sultsági szabályok azonban nem szigoríthatók akár-meddig anélkül, hogy csorbítanak a méltányosságot, vagy veszélyeztetnék a létfenntartást.

Az indokoltági feltételekkel biztosítják, hogy csak az kap támogatást, aki önhibáján kívül szorul rá erre. A munkanélküli segély esetében például az, aki valóban munkanélküli (vagyis keres munkát, és képes munkába állni), és az elhelyezkedése érdekében hajlandó együttműködni a munkaügyi szervezettel. Ilyen feltétel például az álláskeresés vagy a kötelező közmunka előírása és az ezek elutasításával járó szankciók (pl. a segély felfüggesztése). Az álláshoz jutást segítő magatartások előírása által az indokoltági szabályok közvetlenebbül ösztönzik a munkába állást.

Összefoglalva: az adók és járulékok esetében az egyéni preferenciáktól és a béralkutól is függ, hogy mi lesz a munkakínálati hatás, míg a támogatások esetében egyértelműen előre jelezhető az ösztönzési hatás, és a szabályozással kompenzálni lehet a segélyből származó jövedelem munkakínálat-csökkentő hatását (2. táblázat).

A munkát terhelő adó munkakínálati hatásaira lehet következtetni a munkakínálat adófizetés utáni bérre való rugalmasságából – ilyen becslések azonban magyar adatokon még nem készültek.¹⁰ Hausman [1981] amerikai adatok alapján azt találta, hogy a jövedelemadó kulcsának csökkentése szignifikánsan növeli a munkakínálatot, és a munkakínálat bővülése nagyobb a magasabb jövedelműek körében. Más országok adatain (UK, Svédország) hasonló eredmények születtek, a módszertan finomodásával azonban az a konszenzus

alakult ki, hogy az adórendszer nem gyakorol jelentős hatást az elsődleges keresők (férfiak) munkakínálatára.

A nem elsődleges keresőkre (nőkre) vonatkozóan szintén amerikai adatokon a munkakínálat nettó bérugalmasságát több kutatás is magasnak találta. Eissa [1995] az 1986-os amerikai adóreform adókulcsváltását elemezve 0,8-as elaszticitást becsült a jövedelem-eloszlás felső 10%-ába tartozó nőknél. Ez a munkába állást és a munkórak számát is érinti, nagyjából fele-fele arányban, de csak az előbbi tekinthető robusztusnak. Az USA családi adórendszere miatt ezek a hatások tehát a magas keresetű nőknél jelentősek (Benczúr [2007]).

3.1 Az ellenőztönzési hatások vizsgálata

A magyarországi személyijövedelemadó-rendszerben a munkából származó jövedelmek (például bérjövedelem, végkielégítés stb.) az összevont adóalap részét képezik, ezek után a progresszív szja-tábla (18, 36 és 40%) szerint kell adót fizetni. 2007-ben az adófizetők 70%-a tartozott a legalsó sávba, és 2%-a a legfelsőbe.¹¹ A tőke típusú jövedelmek (például osztalék vagy ingatlan-bérbeadás) úgynevezett külön adózó jövedelmek, amelyekre külön adókulcs vonatkozik. A munkavállalók kötelezően fizetnek 7% egészségbiztosítási, 8,5% nyugdíjjárulékot és 1,5% munkavállalói járulékot (a munkanélküli-ség biztosításaként),¹² de egyes nem főállású (pl. nyugdíj vagy gyes melletti) munkaviszonyok esetén a járú-

¹⁰Az szja-kulcs csökkentésének hatására megváltozó jövedelembevallásra készített becslést Bakos et al. [2008b], ebben azonban nem lehet elkülöníteni a munkakínálat és az adóelkerülés változásának hatását.

¹¹2007-ben az 1,7 millió feletti jövedelem után 36%, a 6,75 millió forint feletti jövedelem után 4% különadót kell fizetni. 2006. szeptemberi adatok alapján. Forrás: <http://www.apeh.hu/adotablak> és a járulékokra: http://www.apeh.hu/fizetendo_jar Megjegyezzük, hogy a legalsó

sávban adózók nem mind minimálbéresek: egyharmaduknak azért alacsony az éves jövedelme, mert az év egy részében (betegség, munkanélküli-ség, szülés, nyugalom, tanulás stb. miatt) nem dolgoztak.

¹²Az egészségügy jelenlegi finanszírozási formájának helyességét a tanulmány nem vizsgálja. Szükségesnek tartjuk azonban megjegyezni, hogy járulékok helyett adó formájában is lehetőség lenne a fedezet megteremtésére. Ez tovább erősítené az elvonási rendszer progresszivitását.



lékok egy részét nem kell megfizetni. A nyugdíjjá-
rulék éves felső határa 573 652 Ft, a többi járuléknál nincs ilyen plafon.

Az adók és támogatások együtt alakítják a nettó jövedelmet, így a munkakínálati hatások vizsgálatában a kettőt együtt kell kezelni. Mivel az adók hatása elméletben nem egyértelmű, a tényleges hatás felméréséhez egyéni adatokon végzett empirikus becslések szükségesek. Ilyen becslések azonban magyar adatokon még nem készültek. A más országokban készült empirikus vizsgálatok szerint a magas effektív adókulcsok a legtöbb jövedelemsávban csökkentik a munkakínálatot, legalábbis a második keresőét. Így az adók, járulékok és transzferek együttes munkakínálati hatásának illusztrálására az effektív marginális adókulcsot (EMAK) használjuk, amely megmutatja, hogy a munkába állás vagy a munkaórák növelése esetén mekkora a jövedelemnövekményből elvesző hányad.

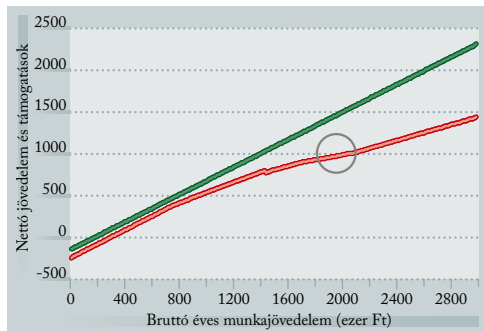
$$EMAK = 1 - \frac{\text{nettó jövedelem változása}}{\text{bruttó jövedelem változása}}$$

A magas effektív marginális adókulcs egyik következménye a szegénységi csapdahelyzet, amelyben valaki azért nem vállal (több) munkát, mert ez – egyes támogatásokra való jogosultságának megszűnéséből adódóan – csökkentené a rendelkezésre álló jövedelmét. A támogatási rendszer és a munkát terhelő adók és járulékok összehangolatlansága olyan helyzeteket hozhat létre, hogy az effektív marginális adókulcs megközelíti vagy meghaladja a 100%-ot is.

A 7. ábra egy háromtagú (egy gyerek, egyik szülő inaktív) háztartás első keresőjének abszolút értékben vett többletjövedelmét (GTW¹³) mutatja a bruttó bér függvényében, a jelenlegi magyar szabályozás esetén. Viszonyítási alapként berajzoltuk azt az egyenest, mely a jövedelemszinttől független, 18%-os állandó mértékű elvonást mutatja. Vannak olyan szakaszok (például a bekarikázott rész), amikor a nettó jövedelem alig nő a bruttó bér növekedésével, sőt van, amikor a GTW visszaesik.

Az alábbi EMAK-ábra (8. ábra) ugyanezen tí-

7. ábra: Az inaktív háztartással élő, munkanélküli segélyre és lakásfenntartási támogatásra jogosult, egy gyermeket nevelők GTW-je (ezer Ft), 2007



Forrás: Saját számítás.

pusháztartás első keresőjének marginális adókulcsát mutatja a bruttó jövedelem függvényében. Az effektív marginális adókulcs változását a támogatási rendszer (1-2.), illetve az adórendszer (3-8.) sajátosságai okozhatják. Két kiugróan magas érték¹⁴ látható: az egyik (1), amikor az egyén munkába áll és elveszíti a munkanélküli segélyt, a másik (2) 1 400 000 Ft/év bruttó jövedelemnél, amikor a háztartás elveszíti a lakásfenntartási támogatásra való jogosultságot. Mindkét esetben a bruttó bér növekménye a rendelkezésre álló jövedelem csökkenését okozza.¹⁵

További magas effektív marginális adókulcsok a 760 000–2 100 000 Ft/éves jövedelem-tartományban:

- az adójóváírás fokozatos megszűnésének kezdete (5) és vége (8), ami az 1 700e Ft/év fölötti jövedelemsávban teljes megszűnéséig az effektív marginális adókulcsot 71%-ra emeli;
- a kiegészítő adójóváírás fokozatos megszűnésének kezdete (4) és vége (6);
- az adójóváírás, illetve kiegészítő adójóváírás maximális mértéke már nem fedezi a bruttó jövedelemre jutó adót, így az egyén elkezd jövedelemadót fizetni (3);
- az egyén éves bruttó jövedelme meghaladja az 1 700 000 Ft-ot, így magasabb adósávba lép (7).

¹³GTW = Gains to work. A munkával, illetve a munka nélkül szerzett nettó jövedelem különbsége, azaz a munkavállalás hozamát mutatja.

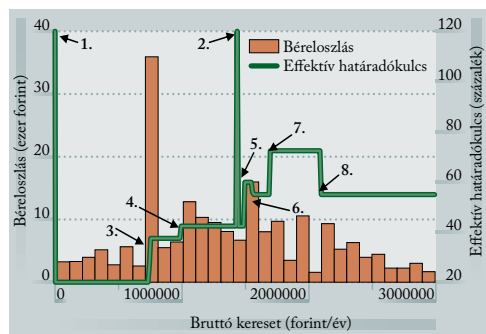
¹⁴Ha a bruttó jövedelem növekedése a nettó jövedelem csökkenését okozza, akkor a modellünk az EMAK szintjét 120%-ban határozza

meg. Erre az egyszerűsítésre az ábrázolhatóság és az átláthatóság miatt van szükség.

¹⁵Vegyük figyelembe, hogy a mutatószám jellegéből fakadóan mindvégig tetszőlegesen kicsi bruttó jövedelemnövekményt vizsgálunk.



8. ábra: Az inaktív háztartással élő, munkanélküli segélyre és lakásfenntartási támogatásra jogosult, egy gyermeket nevelő egyén marginális adókulcsa és a bérelsslás, 2007



Forrás: Saját számítások, a bérelsslás a KSH 2005. évi HKF alapján, 2007-re indexálva.

Az ábra azt is mutatja, hogy ebben a típusháztartásban jelentős a minimálbéresek száma. Az ő esetükben az adójóváírás teljes összegének igénylésére jogosító jövedelemhatár (3. nyíl az ábrában) a legmeghatározóbb a munkakínálatuk befolyásolásában.

3.2 Egy lehetséges megoldás az ellenőztönzés csökkentésére

Az effektív marginális adókulcs és ezáltal a munkakínálati ellenőztönzés csökkenthető, ha az adójóváírások helyett nulla kulcsos sáv bevezetésével teszzük adómentessé az alacsony jövedelmeket. Ez a változtatás önmagában növelné a költségvetés terheit,¹⁶ de például az adótábla 3. táblázatban szereplő módosításával elérhető, hogy fiskálisan semleges eredményt kapjunk.¹⁷

3. táblázat: Egy fiskálisan semleges szja-tábla változat az adójóváírás kiváltására (%)

	2007	Adójóváírás kiváltásával
0 – 650 000 Ft	18	0
650 001 – 1 600 000 Ft*		20
1 600 001 – 6 748 850 Ft	36	40
6 748 850 –	40	44

Megjegyzés: a 2007. évi adótáblában az alsó kulcs felső határa magasabb: 1,7 millió forint.

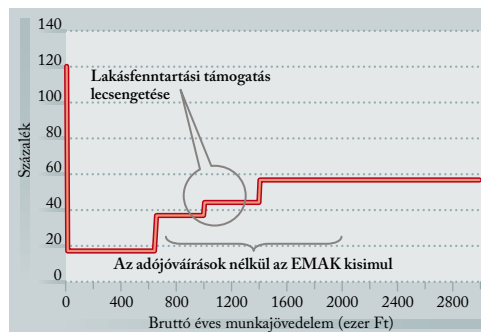
¹⁶Míg az adójóváírásra jogosultak köre szabályozott, addig az adómentes sáv mindenkire vonatkozik.

¹⁷Meg kell jegyezni, hogy az adójóváírás valamivel progresszívabb

Megjegyezzük, hogy a legfelső kulcs növekedése 9 millió forintig nem növelné a magasabb jövedelműek tényleges adóterhelését, mivel a nulla kulcs bevezetésével első 650 ezer forintjuk adómentessé válik, míg 2007-ben ezután 18%-ot fizettek (mivel nem voltak jogosultak az adójóváírásra).

Az adójóváírások megszüntetése egy egyszerűbb és a magas értékektől majdnem teljesen mentes EMAK-grafikont eredményezne. A megmaradt kiugró értéket a lakásfenntartási támogatás elvesztése okozza: ez a juttatás lecsengetésével simítható. A következő ábra mutatja azt az esetet, amikor az új adótábla mellett a lakásfenntartási támogatás fokozatosan szűnik meg az 1 000 000–1 400 000 Ft/éves jövedelemsávban.

9. ábra: A típusháztartás első keresőjének marginális adókulcsa adójóváírás nélkül, új adótáblával és lecsengett lakásfenntartási támogatással



Forrás: Saját számítás.

4. TERMELÉS ÉS BERUHÁZÁS

A társasági és osztalékadó alapvetően a vállalatalkapítási és beruházási döntést befolyásolják, valamint arbitrárslehetőségeket teremthetnek a különböző működési, illetve finanszírozási formák között (vagyis a realizált nyereség tekintetében kockázatmentes többlet elérését tehetik lehetővé). A vállalkozó tehát arról dönt, milyen mértékben valósítsa meg az ország területén beruházást, figyelembe véve a későbbi nyereséget terhelő adó mértékét, valamint azt, hogy a vállalko-

rendszer eredményez (a visszavonás révén), mint a 3. táblázatban a nulla kulcs, de ez utóbbival az adórendszer nagymértékben egyszerűsödik, és átláthatóbbá válik.



zást milyen szervezeti formák között működtesse, azt milyen (alapvetően belső vagy külső) forrásból finanszírozza, és a nyereséget milyen formában vezesse ki a vállalatból annak érdekében, hogy adózás utáni eredményét maximalizálja.¹⁸ Az adók torzítása abból adódik, hogy csökkentik a várható megtérülést, ezért olyan beruházástól is eltérítik a vállalkozót, amit adók hiányában még érdemes lett volna megtennie.

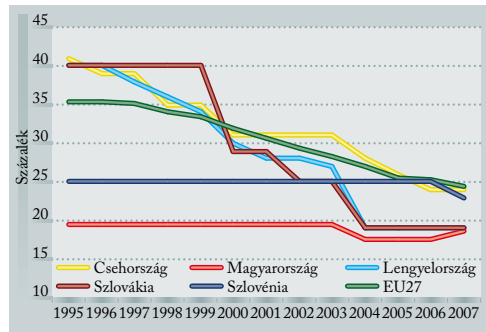
A gazdaságban keletkező jövedelmek végső soron mind személyekhez köthetők, és az adókon keresztül megvalósított újraelosztás a személyek relatív jövedelmi helyzetét rendezi át. Elvileg tehát nem a vállalatot, hanem a tőkejövedelem tulajdonosát (a személyt és nem az intézményt) kellene adóztatni. A vállalatok adóztatása mellett szól mégis néhány praktikus érv:

- bizonyos tőkejövedelmeket nehezebben lehet egyéni szinten adóztatni (ilyen például egy többek által tulajdonolt vállalkozás visszatartott nyeresége);
- az adó a vállalatok által igénybe vett közjavak díjának tekinthető;
- a vállalati nyereségadón keresztül megadóztathatók azok a külföldi állampolgárok is, akik befektetőként jelennek meg az adót kivető országban, és magánszemélyként saját hazájukban adóznak (Devereux – Sorensen [2006]).

A régiókba tartozó országokban a társasági adókulcsok szintje csökkent és közeledett is egymáshoz (10. ábra). Ennek egyik magyarázata az adóverseny,¹⁹ azaz a külföldi működőtőke vonzására tett kormányzati erőfeszítések. Látható továbbá az is, hogy Magyarországon a társasági adóterhelés jellemzően alacsonyabb, mint a környező országokban (és az EU27 átlagánál is alacsonyabb).

Az implicit adókulcsokat lenne célszerű összehasonlítani, ez azonban az adóalapról, vagyis az adózás előtti össznyereségről való pontos adatok hiányában nem kivitelezhető. Az Európai Bizottság számításai szerint a 25 tagállamra vonatkozóan 1995 és 2003 között az implicit adókulcs viszonylag sta-

10. ábra: Társasági nyereségadó kulcsa* a régióban, %



Forrás: European Commission [2007].

Megjegyzés: *Felső (standard) kulcs az átlagos helyi adókkal együtt.

bil, 20-25% közötti, 2003-ra pedig az új tagállamok implicit adókulcsa is ezzel közelítőleg megegyező volt.²⁰

Magyarországon a befizetendő társasági adó a pozitív adóalap 16%-a, amihez 2006. szeptembertől hozzáadódik a 4% mértékű különadó.²¹ 2006 januárjától csak 10%-os kulcs terheli az adóalap 5 millió Ft-ot meg nem haladó részét, ezt azonban csak az a vállalat veheti igénybe, amely más adókedvezményt nem kap, és átlagosan dolgozónként legalább a minimálbér másfélszerese után fizet járulékokat. Pénzforgalmi adatok alapján a társasági adóból származó költségvetési bevétel 2006-ban 469 Mrd Ft volt, ami a vállalati adóbefizetés (gazdálkodó szervezetek befizetései, áfa és tb-járulék nélkül) 47%-a, a központi költségvetés összes bevétele pedig 7,1%-a. A társasági adóból származó bevétel az összes költségvetési bevétel 6-9%-a körül alakul; 2002-ben volt a legmagasabb (9,08%), 2006-ban 7%-ot tett ki.

A társasági adó alapja az adózás előtti eredmény, azonban a társasági adóról és osztalékadóról szóló törvény 35 jogcímet nevez meg, melyek csökkentik az adózás előtti eredményt, 18 jogcím pedig növeli azt. A kedvezmények nagyságrendje jelentős: a kettős könyvvitelt vezető vállalkozások 2005-ben 473 Mrd forintnyi számított adó után 120 Mrd forint

¹⁸De Mooij – Nicodème [2007] európai vállalatok mintája alapján azt találta, hogy a csökkenő társasági adókulcsok jelentős átcsoportosítást váltanak ki a személyi jövedelemadó alá eső jövedelmektől a társasági adó alá eső jövedelmek felé.

¹⁹Ivanyina [2007] szerint az adók relatív szintje nem önmagában, hanem a közszolgáltatások színvonalához mérten alakítja az adott ország tőkevonzó képességét, így az adóverseny nem feltétlenül kényszerít ki csökkenő kulcsokat (lásd Svédország és Finnország példáját).

²⁰European Commission: European Economy [2007:13]. Az implicit kulcsot a társasági adóbevétel és az összesített bruttó működési eredmény hányadosaként számolták.

²¹A különadó (2006. évi LIX. törvény) az államháztartás egyensúlyának javítása céljából került bevezetésre, az adóalap megállapítása a társasági adó alapjánál szigorúbb – például nincs lehetőség veszteségelhatárolásra, vagy különböző adókedvezmények igénybevételére.



4. táblázat: Társasági adófizetési kötelezettség, 2005

	Példák	Érték (Mrd Ft)
Adózás előtti eredmény		3 240,00
– Adózás előtti eredményt csökkentő tételek	Pl. elhatárolt veszteség	4 569,00
+ Adózás előtti eredményt növelő tételek	Pl. a vállalkozási tevékenységtől független, elszámolt költség	3 200,00
Számított adó alapja		1 836,00
+/- Adóalap-kedvezmények	Pl. közhasznú szervezet adóalapja	0,65
Számított adó		473,00
– Adókedvezmények	Pl. kis- és középvállalatok beruházási hitelei utáni adókedvezmény	120,00
Fizetendő adó		352,00

Forrás: APEH [2006c] alapján.

adókedvezményt vettek igénybe. Alapvetően a jelentős mértékű adókedvezmények miatt az adófizetési kötelezettség 10,9%-ot tesz ki az adózás előtti eredményhez viszonyítva (ez tekinthető a társasági adó implicit kulcsának).

Az adózás előtti eredményt csökkenti a korábbi évek elhatárolt vesztesége (1 437 Mrd Ft) és a helyi iparüzési adó (108 Mrd Ft).²² A további csökkentő tételek (zárójelben az összegük; APEH [2006c]) közül az alábbiaknak lehetnek ösztönzési hatásai:

- a kutatás–fejlesztés költsége (120 Mrd Ft);
- szakképző iskolai tanuló foglalkoztatása esetén havonta a szerződés jellegétől függően a minimálbér 20, illetve 12%-a (2,4 Mrd Ft);
- korábban munkanélküli személy után befizetett tb-járuclék, legfeljebb 12 hónapon át (0,9 Mrd Ft);
- legalább 50 százalékban megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatása esetén havonta a kifizetett munkabér, de legfeljebb az érvényes minimálbér, ha az adózó által foglalkoztatottak átlagos létszáma az adóévben nem haladja meg a 20 főt (0,6 Mrd Ft).

Ezek a kedvezmények ösztönzik a hátrányos helyzetű munkavállaló foglalkoztatását és a fejlesztést, tényleges hatásukról azonban nem ismerünk kutatási eredményeket.

A társasági adó implicit kulcsát befolyásolják az adókedvezmények is:

- 2011-ig beruházási adókedvezmény vehető igénybe a következő beruházások esetén: az elmaradott térségekben, a magas munkanélküliséggel rendelkező megyékben megvalósított, legalább 3 Mrd Ft értékű, termék-előállítást szolgáló beruházások után (99 Mrd Ft),
- illetőleg a legalább 10 Mrd Ft értékű, termék-előállítást szolgáló beruházások után (12,8 Mrd Ft).
- Fejlesztési program keretében megvalósított beruházások után adókedvezmény vehető igénybe, pl. alapkutatást vagy környezetvédelmet szolgáló beruházás (3,4 Mrd Ft).

A kis- és középvállalatok a tárgyi eszköz beszerzéséhez felvett hitel kamata után 40%-os adókedvezményt kapnak (2,4 Mrd).

2005-ben a 120 Mrd forintnyi összes kedvezmény meghatározó hányadát a nagyberuházások után vették igénybe a vállalatok (APEH [2006c]). A beruházási adókedvezmény a külföldi működőtőke (FDI) vonzásának egyik eszköze; a működőtőke beáramlása pedig a gyorsabb tőkefelhalmozás mellett a technológiai fejlődés és más járulékos hatások (pozitív externáliák) miatt is kedvező.²³ Az ilyen jellegű fiskális diszkrimináció azonban szükségszerűen rontja a hazai vállalatok relatív versenyképességét. Sass [2003] szerint az 1990-es években a kormányzati támogatásoknak nagy szerepük volt a nagyberuházások Magyarországra telepítésében, és jelentősé-

²²Kedvezőbb adózási szabályok vonatkoznak a közhasznú szervezetekre és az annak nem minősülő (köz)alapítványra, társadalmi szervezetre, köztestületre, szociális szövetségre és lakásszövetkezetre (legfeljebb 10 millió Ft bevétel, illetve az összes bevétel 10%-áig). A kedvezményezett tevékenység keretében szerzett jövedelem után nincs adófizetési kötelezettség, mivel az nem minősül vállalkozási tevékenységnek. Ez közhasznú szervezet esetében az összes bevétel 10%-a, de legfeljebb 20 millió Ft lehet. Az adózás előtti eredmény

csökkenti a vállalkozási tevékenység adózás előtti nyereségének 20%-a. Nem tudunk olyan empirikus kutatásról, mely felmérte volna, hogy van-e és milyen mértékű a szabályokkal visszaélve, a kedvezményezett szervezeti forma megválasztásával elért adómegetakarítás.

²³Áttekintést ad az FDI társasági adóra való érzékenységet vizsgáló nemzetközi empirikus eredményekről de Mooij – Ederveen [2006]. A medián eredmény alapján 1%-pontos társasági adókulcs csökkentésének hatása 2,9%-os FDI növekedés.



gük azért is erősödhetett, mert egyébként befektetési szempontból (infrastruktúra, intézmények) egyre hasonlóbbá váltak a régió országai.²⁴

A külföldi tulajdonú vállalatok átlagos társaságiadó-befizetése a tőkebeáramlást ösztönző mentességek és kedvezmények ellenére sem tér el érdemben a hazai tulajdonú vállalatokétól (5. táblázat).

5. táblázat: Társaságiadó-fizetési kötelezettség tulajdonforma szerint, 2004

	Fizetendő adó	Átlagos adóterhelés (fizetendő adó/ pozitív adóalap)
100% belföldi tulajdon	165,8 Mrd Ft	15,38%
25-50% külföldi tulajdon	13,0 Mrd Ft	15,50%
100% külföldi tulajdon	71,1 Mrd Ft	13,38%

Forrás: APEH [2006c].

4.1 Osztalékhoz kapcsolódó kérdések

A társasági adóról szóló törvény hatálya alá tartozó szervezetek mentesülnek az osztalékadó fizetési kötelezettsége alól – alapvetően a jövedelem kettős adóztatásának elkerülése miatt. A magánszemélyek osztalékból származó jövedelme azonban adóköteles, aminek mértéke 25, illetve 35% a kifizetett osztaléknak a vállalatban való tulajdonrészhez való arányától függően²⁵, az EU bármely tőzsdéjére bevezetett részvény utáni osztalék adója csak 10%.

Az osztaléknak külön jövedelemként való kezelése, az EU tőzsdéi papírok megkülönböztetése, valamint az osztalék adójának más tőkejövedelemadóktól eltérő szintje a befektetések nagyobb kockázatával indokolható. Ha a kockázatban nincs különbség, az eltérő adókulcsok – a kamat és tőzsdéi ügyletekből származó nyereség 20%-os adókulcsa vagy a 25%-os árfolyamnyereség-adó – arbitráslehetőséget teremthetnek, mivel például ellenőrzést adnak a saját tőkéből való finanszírozással szemben a külső forrásból való finanszírozás javára. (Ilyen ösztönzést jelent, hogy míg a társasági

adó alapjának kiszámításakor a kifizetett kamatok csökkentik az adóalapot, addig az osztalékfizetés az adózott eredményből történik.)

Az osztalékadó tehát alapvetően két döntést befolyásolhat:²⁶

belső vagy külső forrásból való finanszírozás; profit visszatartása (újrabefektetése) vagy osztalékként való kifizetése.

Mivel a bérként való kifizetést magas szja és járulékkulcsok terhelik, és az osztalékadó kulcsa is magas, gyakran a házipénztáron keresztül veszik ki a jövedelmet a vállalkozásokból.

4.2 Iparüzési adó

Az iparüzési adó alanyai azok az egyéni vállalkozók, társas vállalkozások, amelyek az önkormányzat területén székhellyel vagy telephellyel rendelkeznek. Az adóalap a vállalkozás által elért áfa nélküli, nettó árbevétel, csökkentve az eladott áruk beszerzési értékével és a közvetített szolgáltatások értékével, valamint az anyagköltséggel. Mértéke legfeljebb 2% lehet, ezen belül az önkormányzat saját hatáskörben határozhatja meg. A magyar önkormányzatok finanszírozásában 40% körüli a központi támogatások aránya, és viszonylag mérsékelt a súlya az adóbevételeknek.²⁷ 2006-ban a helyi iparüzési adóbevételek 347 Mrd Ft volt, mely a konszolidált államháztartási bevételek 3,5%-át tette ki.

Az iparüzési adóból származó bevétel nem arányos az önkormányzati feladatokkal (például a vállalkozások számára kedvező elhelyezkedésű település jelentősebb adóbevételhez juthat). Ugyanakkor azonban éppen ösztönzőleg hathat az önkormányzatok számára, mivel a közszolgáltatások színvonala növelheti a bevételt, és ez hatékonyabb működésre ösztönözheti az önkormányzatokat. Az alapvetően politikai döntés, hogy ennek a szempontnak mekkora súlyt adunk az iparüzési adó megítélésében.

Az iparüzési adó adminisztrációjához nincs minden településen kapacitás, bevallása költséges. Ez kü-

²⁴A kedvezmények jelentőségére világít rá a „Lex Audiként” ismertté vált szabályozás, amely lehetővé tette, hogy a 4%-os különadó alapjából levonhatók legyenek a K+F ráfordítások. Ennek a lehetőségnek hatására döntött úgy az Audi, hogy tovább folytatja magyarországi beruházási programját.

²⁵Az SZJA törvény úgy rendelkezik, hogy ki kell számítani a saját tőkéből a magánszemélyre jutó résznak az értékét, és ennek 30%-át meghaladó osztalék után a 35%-os adókulcs érvényesül.

²⁶Australian Government [2006] alapján.

²⁷A bevételek 14%-a saját adókból (pl. iparüzési adó, kommunális adó, idegenforgalmi adó), 16%-a az adóbevételek megosztásából (pl. személyi jövedelemadó, jármű-súlyadó) és 41%-a az ún. normatív, állami támogatásokból származik. A fennmaradó ún. egyéb bevételek súlya (pl. ingatlanok bérbeadása) az önkormányzatoknál 26%-os, a megyéknél pedig 23%. (Forrás: www.mfb.hu: Trendek az önkormányzati finanszírozásban.)



lönösen igaz a több telephelyen működő vállalatokra: bonyolult képlettel kell megosztaniuk az adóalapot a különböző települések közt, és évről évre követniük kell a különböző önkormányzatoknál bevezetett szabályváltozásokat. A bevallási nyomtatványok sem egységesek: formátumuk és tartalmuk is eltérhet településenként.

Végül, EU-konformitása már nem vitatott, tekintve, hogy 2006 októberében az Európai Közösségek Bírósága az olasz iparüzési adót (IRAP) az uniós joggal összeegyeztethetőnek ítélte meg, a magyar helyi iparüzési adó pedig nagymértékben hasonlít az IRAP jellegére.

5. FOGYASZTÁS ÉS MEGTAKARÍTÁS

5.1 Indirekt adók

A háztartások fogyasztási döntéseit elsősorban az indirekt adók, a megtakarítást ezen felül a kamatadó és a vagyoni adók is befolyásolják. Elsőként az indirekt adók hatását tekintjük át. Magyarországon alapvetően az áfa, a jövedéki és regisztrációs adók sorolhatók ebbe a kategóriába, illetve az idegenforgalmi adó és az EVA egy része is ide tartozik.

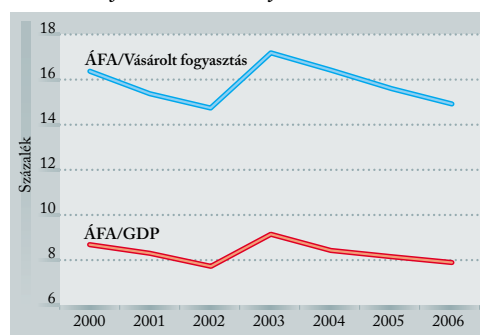
A fogyasztási adó adminisztrációs költségei mérsékeltnek tekinthetők abból a szempontból, hogy az adóhatóságnak csak viszonylag kis számú adózóval kell kapcsolatot tartania. Elkerülése más adónemekhez képest viszonylag nehéz.²⁸ A fogyasztás szerkezetében akkor nem okoz torzítást, ha mértéke a fogyasztás árrugalmasságával ellentétesen arányos, az ezt biztosító differenciálás azonban jelentős adminisztrációs költségekkel járna. Ezzel szemben, ha a kulcsa minél szélesebb termékkörben azonos, akkor kisebb az adóelkerülésre való késztetés. Magasabb kulcsot csak olyan jóságokra érdemes kivetni, amelyek kevésbé reagálnak az árváltozásra (pl. szüregségi cikkek), negatív externális hatásokkal járnak (pl. alkohol), magas jövedelműek fogyasztják (pl. luxus-

²⁸Megmutatható, hogy az egységes fogyasztási adó bizonyos feltételek esetén ekvivalens a jövedelemadóval, így a legfőbb előnye nem abból származik, hogy kevésbé torzítja a munkakínálatot, hanem abból, hogy nehezebb elkerülni, illetve olcsóbb lehet az adminisztrációja (lásd például Myles [1995]). Az eltérő jövedelemmel rendelkezők fogyasztási kosarának szerkezete is eltérő: a szegények jövedelmük nagyobb hányadát költik fogyasztásra, és a jövedelem csökkenése jobban csökkenti jólétüket. Ezeket az újraelosztási

javak), illetve könnyen érvényesíthető és beszedhető az adó (Alm [1996]).

Az 1. fejezet európai összehasonlító adatai alapján láthattuk, hogy Magyarországon mind az adóbevételeken belüli hányadot tekintve, mind pedig a GDP-hez viszonyítva magas az indirekt adók aránya. A 11. ábra mutatja, hogy 2003-tól kezdve az áfa aránya mind a vásárolt fogyasztás, mind a GDP arányában csökkent: 2003-tól kezdve egységnyi fogyasztásra egyre kisebb áfa-bevétel jutott. Ezt egyrészt az áfa-kulcs csökkenése (25%-ról 20%-ra), másrészt az EVA bevezetése magyarázza.²⁹

11. ábra: Áfa-bevételek aránya 2000–2006



Forrás: PM.

Az áfa-kulcs egységesen 20%: 2006. január 1-jén a korábbi 25%-os áfa-kulcs 20%-ra csökkent, míg 2006. szeptember 1-jén az addig 15%-os kulcs szintén 20%-os lett. Néhány árura és szolgáltatásra – gyógyszerek, orvosi eszközök, könyvek – 5%-os adókulcs vonatkozik, egyes termékek és szolgáltatások pedig adómentesek. Végül, *alanyi* adómentességet kapnak azok a vállalatok, amelyeknél éves szinten a termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás ellenértéke nem haladja meg a 4 millió (családi gazdálkodók esetén 6 millió) forintot.

A 6. táblázat 2005. évi adatokat tartalmaz a kedvezményes és tárgyi adómentes értékesítések összegéről; ezek együtt az összes értékesítésnek közel 10%-át tették ki. 2005-ben háromkulcsos volt az áfa,

hatásokat lehetne egy erősen differenciált áfa-rendszerrel kezelni, de általában hatékonyabb az szja- vagy a támogatási rendszeren keresztüli kompenzáció.

²⁹A 2003. január 1-jétől hatályos, az egyszerűsített vállalkozói adóról szóló 2002. évi XLIII. törvény szerint az EVÁ-t választó adóalany a törvény szerinti bejelentés alapján úgy minősül, mintha általános forgalmi adó alanyisága a bejelentés napját tartalmazó adómegállapítási időszak utolsó napjával megszűnt volna.



az alsó kulcs alá a jelenlegivel azonos termékek köre tartozott. A kedvezményes áfa-kulcs funkcióját tekintve az ártámogatással egyenértékű, viszont adminisztrációs költségei alacsonyabbak annál.³⁰

6. Táblázat: *Kedvezményes és áfa-mentes értékesítések, 2005*

	Adó alapja, m Ft	Megoszlás, %
Tárgyi adómentes értékesítés	5 393	7,0
5%-os kulcs alá tartozó értékesítés	1 660	2,2
Összesen értékesítés	76 672	100,0

Forrás: www.apch.hu, ÁFA: Igazgatósági adatok

Tárgyi mentesség alá alapvetően azon termékértékesítések és szolgáltatásnyújtások tartoznak, ahol a végső fogyasztó ingyen jut a szolgáltatáshoz (pl. közoktatás, szociális ellátás), közösségi fogyasztásról van szó (pl. közigazgatás), vagy pedig az adóztatás magas adminisztratív költségekkel járna (pl. pénzügyi szolgáltatások).

Az IMF 2003–2004-es adatok alapján készített nemzetközi összehasonlítást az áfa jövedelmezőségéről, amit az áfa-bevételek fogyasztáshoz vagy GDP-hez viszonyított arányának (vagyis az implicit adókulcsnak) a standard (nem kedvezményes) áfa-kulcs-hoz való viszonyításával számszerűsít. Ezen mutatószámok alapján Magyarországon az áfa jövedelmezősége az OECD-átlag alatt van, például a fogyasztási alapú mutatószám Magyarországra 0,46, míg az OECD átlagára 0,54 volt (IMF [2006], 46. o.). Az eltérés oka lehet az áfa-visszaigénylések magas aránya vagy az alacsony adófizetési morál, de a kedvezményes adókulcs is lefelé tolja ezt a mutatószámot.

Az áfa *relatív* jövedelmezősége azonban más adó-nemekhez képest nem rossz. Saját számítások alapján (PM-adatok felhasználásával) 2006-ban az áfa-bevétel/vásárolt fogyasztás hányados 0,14 volt, ami a standard 20%-os kulcs 72%-a. Az szja-bevételek/bérek hányados ugyanakkor 0,19 körüli volt, vagyis közelítőleg a 18%-os alsó szja-kulccsal egyező mértékű, tehát az implicit/normál adókulcs mutatószám alapján az áfa jövedelmezősége magasabb.

Az áfa-kulcs változás hatásának vizsgálatokor figyelembe kell venni, hogy az milyen mértékben jelenik meg a fogyasztói árakban. Más országok adatai alapján a luxustermékeknek magasabb az árrugalmassága, mint az alapszükségleteket kielégítő termékeké. Úgy tudjuk, hogy jelenleg nem áll rendelkezésre magyarországi adatok alapján készült és publikált árrugalmassági becslés – nemzetközi tapasztalatok alapján a legtöbb fogyasztási cikk sajátár-rugalmassága³¹ -0,5 és -1,5 közé esik (kelet-európai adatokra ad becslést Stavrev – Kanbourov [1999]).

A fogyasztás torzítása növelheti is a hatékonyságot azokban az esetekben, amikor a piaci ár nem tükrözi a termék vagy szolgáltatás fogyasztásának társadalmi költségét. Ez indokolhatja a kedvezményes áfa-kulcs alkalmazását olyan termékeknel, amelyek fogyasztása nem csak a fogyasztó, hanem a társadalom egésze számára is haszonnal jár. A jelenleg kedvezménnyel adózó termékek között azonban van néhány, ahol kétséges a kedvezmény értelme. Nem egyértelmű például, hogy a napilapok és a könyvek egységes, 5%-os áfa-kulcsa vagy a tárgyi mentesség alá eső termékek mindegyike esetében a kedvezmény arányban áll a fogyasztásukkal keletkező pozitív externális hatásokkal. Nem tudunk olyan vizsgálatról sem, amely ellenőrizte volna, hogy az adminisztrációs költségek szempontjából jó helyen van-e meghúzva az alanyi mentesség határa.

Az indirekt adók kategóriájába az áfa-bevételek kívül a regisztrációs és jövedéki adók is beletartoznak, amelyek viszonylag stabil és jelentős bevételt jelentenek a költségvetésnek (2006-ban 850 Mrd Ft, a GDP 3,7%-a). Az alkohol- és dohánytermékek után fizetendő jövedéki adó³² többféle érveléssel is indokolható. Egyrészt, mivel ezek kereslete viszonylag rugalmatlan, a magasabb adó relatíve kevésbé csökkenti a fogyasztást. Másrészt, egészségkárosító hatásuk révén ezeknek a termékeknek a fogyasztása megnöveli a közpénzből (is) finanszírozott egészségügyi kiadásokat, így a jövedéki adó az ehhez való hozzájárulásként is tekinthető.³³ Továbbá, más országokból származó empirikus ku-

³⁰Az ÁFA-terhelés és a kedvezmények újraelosztási hatásáról lásd Benedek et al. [2006].

³¹Sajátár-rugalmasság: az adott áru vagy szolgáltatás árának 1%-os növekedése esetén hány százalékkal változik annak fogyasztása.

³²Jelenleg az ásványolaj, alkoholtermékek és dohánygyártmányok minősülnek jövedéki termékeknek.

³³Itt negatív externálián azt értjük, hogy a fogyasztás csökkenti a társadalmi összjóletet a környezetszennyezés vagy az egészségkárosodás következtében, és ez a piaci árban nem jelenik meg. Méltányossági szempontból felvethető ugyanakkor, hogy a cigaretta és az alkohol jövedéki adója aránytalanul jobban terheli az alacsonyabb jövedelműeket.



tatások szerint a magasabb ár a kereslet rugalmatlansága ellenére is csökkenti az élvezeti cikkek fogyasztását, mert ösztönzi a leszokást, illetve kevesebben szoknak rá ezek fogyasztására (lásd például Chaloupka et al. [2000]).

5.2 Kamatadó

A kamatadó befolyásolhatja a megtakarítási döntéseket, mivel csökkenti a megtakarítás után realizált hozamot.³⁴ A megtakarítások visszaesése (az ún. helyettesítési hatás a fogyasztás növelésére ösztönöz) a hitelfelvétel költségeinek növekedéséhez vezethet, ami végső soron visszavetheti a beruházásokat. Az ún. jövedelmi hatás azonban a háztartások fogyasztásának csökkentésére ösztönözhet, mivel az adózás utáni hozamok csökkenése negatívan hat a jövőbeni kamatokból származó jövedelmekre.

Magyarországon 2006 szeptemberétől terheli a magánszemélyek kamatjövedelmét kamatadó, valamint a tőzsdei ügyletekből származó jövedelmét árfolyamnyereség-adó: ezek mértéke egyaránt 20%. A kamatadó kiszámítása és befizetése a hitelintézet feladata, tehát az nem ró adminisztrációs többletköltséget a magánszemélyekre.³⁵

Árvai – Menczel [2000] 1995–2000-es adatok alapján nem tudták kimutatni, hogy a reálkamatok változása Magyarországon szignifikáns hatást gyakorolna a háztartások megtakarítási döntéseire, és a nemzetközi irodalomban sincs egyértelmű konszenzus a megtakarítások kamatrugalmasságának irányát és mértékét tekintve. Ugyanakkor vizsgálataik alapján a relatív hozamkülönbségeknek van hatása a megtakarítások allokációját érintő döntésre.

5.3 Vagyonadó

A vagyonadó kategóriájába az ingatlantulajdon, a nettó vagyon állománya után és az ezek átruházása vagy öröklése után fizetendő adók tartoznak. Ebben a fejezetben a magánszemélyeket terhelő vagyonadókkal foglalkozunk. Hatékonysági szempontból

a vagyonadónál az adó mértékének megállapítása költséges lehet, méltányossági szempontból elsősorban akkor lehet indokolt a vagyonadó bevezetése vagy mértékének emelése, ha a jövedelemadók az adóelkerülés miatt nem tudják betölteni újraelosztási funkciójukat.

Magyarországon a helyi önkormányzatok jelenleg saját hatáskörükben vethetnek ki építményadót, telekadót (az építmény vagy telek alapterülete, illetve forgalmi értéke után), építmény utáni idegenforgalmi adót, valamint kommunális adót, ami adótárgyanként (építmény, telek) adott összegű adó.

A vagyonadó-bevételekre vonatkozó adatokat a 7. táblázat tartalmazza. 2005-ben a vagyoni típusú adók és vagyonszerzési illetékek összege összesen 124 Mrd Ft volt (amiből közelítőleg 50 Mrd Ft a gépjárműadóból befolyó bevétel): ez a konszolidált államháztartási összbevételnek mintegy 1,3%-át tette ki.

7. táblázat: *Vagyoni típusú és vagyongyarapodási adók (m Ft), 2005*

Vagyoni típusú adók (m Ft)	
Helyi adók	58 836
építményadó	44 440
telekadó	5 184
magánszemély kommunális adója	7 954
építmény utáni idegenforgalmi adó	1 257
Gépjárműadó	49 177
Vagyonszerzési illeték (m Ft)	15 610
öröklési	12 678
ajándékozási	2 932

Forrás: PM

Az ingatlanadó lehetővé teszi a feketén szerzett jövedelmek és reálhozamok megadóztatását (az ezen jövedelmekből vásárolt ingatlan adóztatásán keresztül). Magyarország esetében kérdéses azonban az újraelosztási hatása. Semjén [2006] véleménye szerint az ingatlanadó növelni tudja az adórendszer egészének progresszivitását, így alkalmas lehetne egy esetleges egykulcsos szja kiegészítésére. Saját számításaink alapján (HKF-adatok

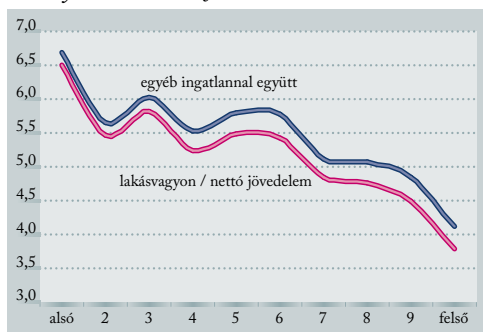
³⁴A kamatadóval szembeni gyakori érv, hogy a megtakarítások szja-fizetés utáni jövedelemből származnak, így a kamatadó kettős adóztatást jelent. A reálhozam (infláción felüli hozam) viszont önálló jövedelemnek tekinthető, melynek megadóztatásakor nem merül fel a kettős adóztatás problémája.

³⁵As aktuális konvergenciaprogram adatai szerint a tőkejövedelmek adójából származó bevétel a 2007–2010-ben a GDP 0,1%-ára várható.



felhasználva) azonban azt látjuk, hogy egy egykulcsos lakásadó bevezetése regresszív hatású lenne (12. ábra). Ennek magyarázata egyrészt, hogy az önkormányzati lakások privatizációja során az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők is kaptak jelentős vagyontranszferet. Másrészt a lakások fel-felújítása és a kedvezményes hitellehetőségek megnyílása révén az elmúlt 15-20 évben nagyon különböző jövedelmi helyzetű emberek juthattak nagy értékű (vagy azzá váló) ingatlanhoz. A regressziivitás valamelyest csökkenthető az egyéb (nem lakás-célú) ingatlanok lakóingatlanokhoz képest erőteljesebb megadóztatásával.

12. ábra: A lakásvagyon az évi nettó jövedelemben viszonyítva háztartási jövedelmi decilisek szerint, 2005



Forrás: Saját számítás a KSH 2005. évi HKF alapján.

6. ADÓADMINISZTRÁCIÓ ÉS ADÓELKERÜLÉS

Az adórendszer akkor hatékony, ha működtetése a lehető legkisebb költségeket terhel az adóhatóság-ra és az adófizetőkre. Az adóhatóság kiadásait csökkentheti, ha az adórendszer viszonylag kevés típusú adót tartalmaz; ha viszonylag kis számú bevallást kell feldolgozni; illetve ha az ellenőrzési tevékenység költségei mérsékeltek. Kérdéses, hogy az adórendszerben lévő sok kedvezmény adminisztrációs szempontból hogyan ítélt meg – ezek ugyanis növelik az adóadminisztráció költségeit –; ha azonban a kedvezmények fontosnak ítélt célokat szolgálnak, akkor a valódi kérdés az, hogy az adórendszerben vagy azon kívül egyszerűbb-e megvalósítani adminisztrációjukat.

Az adóelkerülés nem csak a költségvetési bevételek kiesése miatt jelent problémát, hanem azért is, mert torzítja az adórendszer újraelosztási hatását, mivel nem szándékolt újraelosztást eredményez az adót elkerülők és adót fizetők között, az adóelkerülést kihasználó vállalkozások pedig indokolatlan versenyelőnyhöz is jutnak. Ugyanakkor, ha az adórendszer ellehetetleníti bizonyos gazdasági tevékenységeket, akkor a társadalmi jólét szempontjából előnyösebb lehet az adóelkerülés és a tevékenység folytatása, mint annak beszüntetése.

Az adóelkerülés alapvetően annak relatív hozamától függ, vagyis attól, hogy az adó befizetéséhez képest mennyit lehet megtakarítani rajta. Ez egyfelől az adók mértékén, másfelől az ellenőrzésen múlik. Az adóhatóság ellenőrzési tevékenysége akkor tud eredményes lenni, ha kellő ellenőztönzést teremt az adócsalással szemben. Leegyszerűsítve, egy kockázatmentes adófizetőnek az alábbi esetben nem áll érdekében az adócsalás:

$$\text{Fizetendő adó mértéke} < P(\text{lebukás}) * \text{Fizetendő adó és bírság lebukás esetén};$$

ahol $P(\cdot)$ valószínűséget jelöl.³⁶ Az adócsalással szemben ellenőztönzést tehát a magasabb bírság és/vagy az ellenőrzés pontosabb célzása jelenthet.

Az APEH adminisztrációs költségeinek csökkentése érdekében az IMF [2006] az alábbi ajánlásokat teszi:

- A lehetséges mértékben csökkenteni kellene az APEH által ellátott, nem adóadminisztrációhoz kapcsolódó feladatok számát és a kisebb adók számát.
- Az APEH szervezetének reformjával további hatékonyságjavulást lehetne elérni – elsősorban bizonyos adminisztrációs feladatok centralizációja által.
- Szükséges lenne az APEH alkalmazottainak motiváltságát elősegítő humánpolitikai változtatások bevezetése, például a teljesítményértékelés ne zárólag a beszedett adóbevétel alapján.

Az adóadminisztráció költségeihez az eddigiekben vizsgáltakon kívül az adózónál felmerülő költségek is hozzátartoznak, vagyis mindazon (pénzbeli és időbeli) költség, mely az adó megállapításában és befizetésében az adózót terheli. Az adminisztrációs költségek a vállalatok versenyképességét is befolyá-

³⁶Ezenkívül az adófizető kockázatkerülési magatartása, valamint társadalmi normák is befolyásolják az adócsalás mértékét.



8. táblázat: APEH által kezelt adó- és adójellegű bevételek alakulása, 2005

	<i>Adó alapja</i>	<i>Bevétel (m Ft)</i>
TB-járulék	Bruttó kereset	2 272 933
ÁFA	Vásárolt fogyasztás	1 785 316
SZJA	Bruttó kereset	1 437 773
Társasági adó	Adózás előtti eredmény	430 051
Munkaadói járulék	Bruttó kereset	172 605
EHO	(érték/fő meghatározott)	164 407
EVA	Bevétel	91 365
Játékadó	Nyereményalap	66 377
Munkavállalói járulék	Bruttó kereset	52 263
Hitelintézetek különadója	Kamatkülönbözet vagy adózás előtti eredmény	35 574
Szakképzési hozzájárulás	Bruttó bér	24 857
Innovációs járulék	Nettó árbevétel – anyagköltség – eladott áruk beszerzési értéke – közvetített szolgáltatások értéke	20 548
Környezetvédelmi termékdíj	Értékesített termék tömege vagy darabja	19 516
Bírság, önellenőrzési pótlék	–	15 735
Késedelmi pótlék	–	12 628
Rehabilitációs hozzájárulás	(érték/fő meghatározott)	11 404
Nemzeti kulturális járulék	Nemzeti kulturális járulékköteles termékek és szolgáltatások értékesítésének árbevétele	7 277
Vállalkozói járulék	Egészségbiztosítási járulék alapján képező jövedelem	6 524
Környezetterhelési díj	Kibocsátott környezetterhelő anyag mennyisége	3 154
Egyéb bevételek (benne: piaca jutási támogatás megtérülése)	–	1 586
Bevételek összesen		6 631 893

Forrás: APEH [2006a,b] alapján.

solja, valamint azt is, hogy Magyarország mennyire vonzó célpont a külföldi befektetések számára.

Az adóadminisztrációról kevés és közvetett információ áll csak rendelkezésre: az APEH által kiadott információk is szűk körűek (adótitok miatt, valamint például azért, mert az ellenőrzés módszerének nyilvánosságra hozatala ellehetetlenítene magát az ellenőrzést), a vám- és jövedéki adókat beszedő Vám- és Pénzügyőrség, valamint az önkormányzatok adóadminisztrációs költségeiről pedig egyáltalán nem rendelkezünk adatokkal.³⁷

Az APEH-kiadványok alapján 2005-ben az APEH 17-féle adónemből, valamint egyéb bevételekkel (bírságok, pótlékok, illetékek) együtt országosan mindösszesen 6 631,9 Mrd Ft értékben szedett be adót: a 8. táblázat tartalmazza a beszedett adók értékét (a VPOP hatáskörébe tartozó jövedéki adók nélkül).

6.1 Adóadminisztráció: az adónemek száma

Az adószerkezet áttekintésében az eddigieken felül fontos kérdés, hogy az adóbevétel hányféle adónem között oszlik meg, mennyire jellemző a „kis adók” szerepe. Ez a kérdés elsősorban az adórendszerrel szemben támasztott hatékonysági elváráshoz kapcsolódik, mivel befolyásolja, hogy az adórendszer működtetése milyen adminisztratív költségeket terhel az adóhatóságra és az adóalanyokra. Az adóadminisztrációs költségeket ugyanis csökkentheti, ha az adórendszer viszonylag kevés típusú adót tartalmaz.

Azokat az adó és adójellegű bevételeket tekintjük kis adóknak, amelyekből befolyó bevételek (pénzforgalmi szemléletű adatok alapján) nem érik el a GDP 1%-át. Pénzügyminisztériumi adatok alapján 2006-ban 37 ilyen bevételi típus volt, és az ezekből származó bevétel a GDP 5%-át érte el.³⁸ 2000

³⁷A legfontosabb kivétel Semjén [2001], amely APEH-kiadványok, valamint APEH-alkalmazottakkal, adótanácsadókkal és ÁSZ-munkatársakkal végzett interjúk alapján vont le következtetéseket az APEH működésének hatékonyságáról (pl. jogi ügyintézésről, ellenőrzési munkáról) 1991–1999-es évekre vonatkozóan.

³⁸Ebben a számban nincsenek figyelembe véve a munkavállalókat, munkáltatókat terhelő és vállalkozói járulékok feletti egyéb járulékok alá tartozó befizetések.



és 2007 között történt³⁹: a különadók (társas vállalkozások, hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások, valamint magánszemélyek különadója), a vállalkozói járulékok, a luxusadó, az innovációs járulékok, az EVA, az energiaadó, a környezetterhelési és talajterhelési díj bevezetése, illetve a külföldi gépjárművek adója és a turisztikai hozzájárulás megszüntetése. Mindezek alapján levonható a következtetés, hogy az elmúlt években nőtt a kis adók száma (2000-ben 29 volt), ami feltehetőleg növelte az adóadminisztrációs költségeket.

A kis adók közé sorolt adók és adójellegű bevételek fele képez központi költségvetési bevételt, és szintén közel a felénél az APEH az eljáró adóhatóság.⁴⁰ A kisadónak nagyjából a fele indokolható valamilyen externális hatás (pl. környezetterhelési díj) vagy piaci kudarc (pl. munkaadói járulékok) korrekciójával. Ezek között is van olyan azonban, ami összevonható lenne más hasonló adónemmel (pl. önkormányzat által kivetett, vagyont terhelő adók vagy a talajterhelési, földvédelmi stb. járulékok) vagy amelynek a célját más eszközzel hatékonyabban is el lehetne érni (pl. az innovációs járulékok).

6.2 Adóadminisztráció: a fiskális decentralizáció mértéke

A fiskális decentralizáció melletti alapvető érv az lehet, hogy ilyen módon egyes közszolgáltatások hatékonyabban állíthatók elő (egyrészt mert verseny alakulhat ki a helyi önkormányzatok között, másrészt pedig mert jobban figyelembe vehetők a helyi lakosság preferenciái). Ezzel szemben azonban a fiskális decentralizáció csökkentheti a központi kormányzat stabilizációs lehetőségeit, mivel a centralizált kormányzat hatékonyabban tudja kezelni például az inflációs vagy ciklikus reálgazdasági sokkokat. A decentralizációnak a makrostabilitásra való veszélye azonban nem látszik nemzetközi összehasonlító adatokon. Ha figyelembe vesszük ugyanis a regionálisan aszimmetrikus sokkokat, az automatikus stabilizátorokat vagy a helyi önkormányzatok információs előnyét (pl. a helyi munkanélküli-

ség kezelési lehetőségeit illetően), akkor a decentralizált kormányzat is alkalmas lehet a stabilizációs funkciók betöltésére. A fejlett országokra vonatkozó nemzetközi adatok alapján továbbá pozitív korreláció látható az egy főre jutó GDP és a helyi önkormányzatok kiadása között, nincs azonban konszenzus az irodalomban az emögött álló ok-okozati összefüggésekről (Ebel – Yilmaz [2002]).

Az OECD [2001] szerint Magyarországon a helyi önkormányzati rendszer jelentős problémája, hogy sok kicsi önkormányzat van, amelyek feladatai aránytalanul nagyok a lehetőségeikhez képest: a helyi önkormányzatok jogai és feladatai azonosak, függetlenül a lakosok számától és a pénzügyi lehetőségektől. A széles körű feladatok és nem elégséges források egyidejűsége a közép- és kelet-európai országokra általában jellemző, aminek magyarázata a szocializmust jellemző centralizáltság, majd a rendszerváltást követően az erős decentralizációra való törekvés.

A Világbank ajánlásai szerint (Ebel – Yilmaz [2002]) annak érdekében, hogy a fiskális decentralizáció hatékony és transzparens legyen, amellet, hogy a nemzeti integritás és politikai stabilitás is fennmaradjon, a helyi bevételeknek a következő legfőbb követelményeket kellene teljesíteniük:

- a helyi adóbevételek adóalapja ne legyen könnyen mozgatható a területi egységek között;
- az újraelosztást célzó adókat központi szinten szedik be;
- a helyi önkormányzatok által nyújtott szolgáltatásokat a lehető legnagyobb mértékben az azt igénybevevők finanszírozzanak díjak és adók által;
- az olyan adók, amelyek adóalapja egyenlőtlenül oszlik meg az adott ország területén, szintén centralizáltak legyenek.

Az adóbevételek közigazgatási szint szerinti bontásának nemzetközi összehasonlítását nehezíti, hogy jó néhány tagállamban, melyek föderális rendszerben működnek, a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közé beékelődik a tartományi költségvetési szint. A pontosabb képhez látni kellene, hogy ez a szint inkább a központi kormányzat vagy a helyi önkormányzatok feladatait

³⁹Az egészségügyi hozzájárulás GDP-hez viszonyított aránya 2000–2002 között 1% felett volt, vagyis definíciónk szerint ezekben az években nem tartozott a kis adók közé.

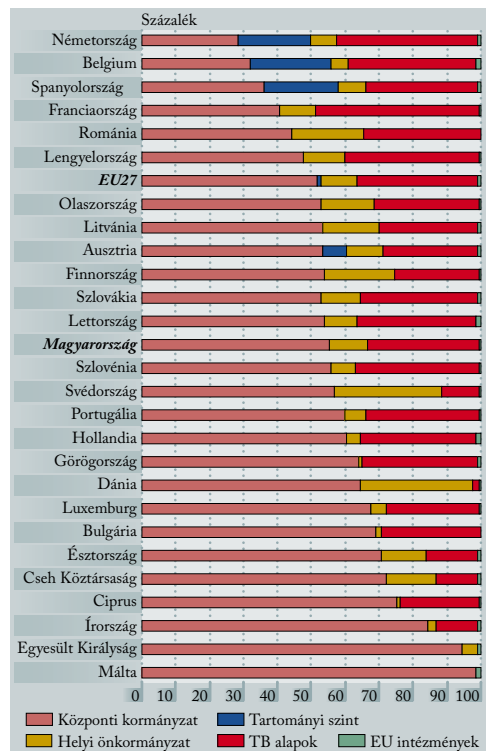
⁴⁰A kisadók többsége termék- és szolgáltatást terhelő adó (18 féle, ebből 4 önkormányzati, 5 FVM hatáskör), vagy vagyoni adó

(6 féle, ebből 5 önkormányzati). Kisebbségi társadalombiztosítási járulékok (5-0), Bért terhelő adó és járulékok (3-1), jövedelmet terhelő adó (3-1), vagy egyéb adó, adójellegű befizetés (2). Lásd még Bakos et al (2008a).



váltja ki. A 13. ábra mutatja, hogy ha a tartományi szintet a központihez hasonlóan tételezzük fel, akkor Magyarországon az összes adóbevétel belül 2 %-ponttal magasabb hányad jut a központi kormányzathoz, mint az EU27 átlagában. Azonban, mivel az Egyesült Királyság esetében nem áll rendelkezésre adat a tb-alapok bevételeiről, az adatok irreálisan nagy központi költségvetési szerepet mutatnak, tehát feltételezhető, hogy a tényleges európai uniós átlag nagyobb mértékben tér el a magyarországi értéktől. Látható továbbá az ábrán, hogy a skandináv országokban jutnak a helyi önkormányzatok a legnagyobb relatív bevételhez (Svédországban az adóbevételek 32%-át, Finnországban 21%-át és Dániában 33%-át kapják).

13. ábra: Adóbevételek kormányzati szint szerint, az összes adóbevétel %-ában, 2005

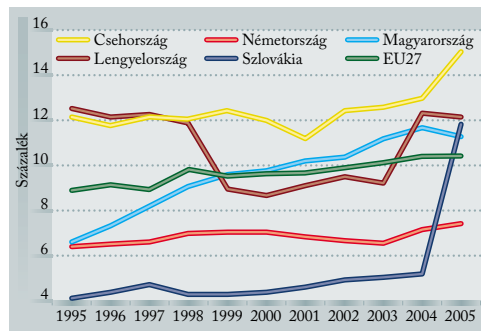


Forrás: European Commission [2007].

A 14. ábra alapján az EU27 átlagában enyhe, de egyértelmű növekedés figyelhető meg az összes adóbevételben. Magyarországon ez az arány közel van az uniós átlaghoz, és illeszkedik

a növekvő trendbe. A környező országok esetében viszonylag nagy szórás volt megfigyelhető a helyi önkormányzatoknak jutó adóbevételek arányában, de 2005-re az eltérések csökkentek.

14. ábra: Helyi önkormányzatok bevételei az összes adóbevétel %-ában, nemzetközi összehasonlítás



Forrás: European Commission [2007].

A helyi önkormányzatok bevételeinek adatait a 9. táblázat foglalja össze. Az látható, hogy a bevételeknek mintegy 30%-a helyi és átengedett adókból folyik be, ahol az utóbbi bevételi csoportba az sziya, a gépjárműadó, a luxusadó és a termőföld bérbeadásából származó adó tartozik. Ez az arány az elmúlt öt évben nem változott jelentősen, és a helyi adóbevételek aránya az önkormányzatok összbevételén belül közép- és kelet-európai összehasonlítás alapján viszonylag magas (Högye [2000]). Az önkormányzatok többi bevételi forrása között jelentősek az állami támogatások (27%), az államháztartáson belüli átutalások (14%) és az intézményi működési bevételek (9%).

9. táblázat: Helyi önkormányzatok és helyi kisebbségi önkormányzatok bevételei, Mrd Ft

	2002	2003	2004	2005	2006
Helyi adók	297	323	367	398	449
Átengedett adók	350	437	502	489	512
Bevételek összesen	2 316	2 599	2 761	3 010	3 245

Forrás: Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium

6.3 Az adóbeszedés és befizetés költsége

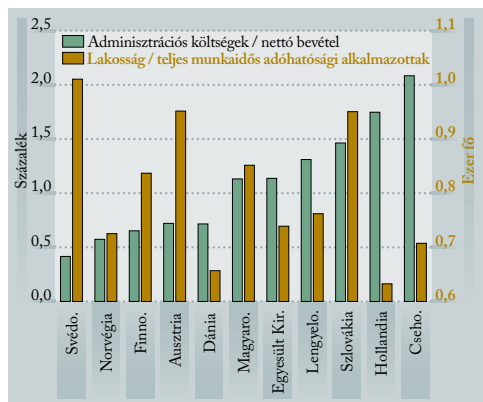
Az APEH 2005. évi kiadásainak értéke 68,2 Mrd Ft volt, ami 1,03%-a a beszedett bevételeinek (amennyiben a beruházási kiadásokat nem vesz-



szük figyelembe, akkor ugyanez az arány 0,99%). 2005-ben az APEH átlagos dolgozói létszáma 11 605 fő volt, tehát átlagosan 870 állampolgárra jutott egy dolgozó.

A fenti két mutatót tekintve az IMF [2004] alapján nyugat-európai országokhoz viszonyítva az adóadminisztrációs költségek Magyarországon magasabbak az átlagosnál, azonban az OECD-országok átlagában a közepesen költséges adórendszerek közé tartozik (15. ábra). Az eredmények értelmezhetőségét korlátozza azonban, hogy az adatok Magyarország esetében sem tartalmazzák a VPOP-nál és a helyi önkormányzatoknál felmerülő adminisztrációs költségeket: ennek figyelembevétele módosíthatja az országok rangsorban elfoglalt helyét.

15. ábra: Adóbeszedés költsége néhány OECD-országban (2004)



Forrás: IMF [2006]

Az adminisztrációs költségek feltehetően csökkentek az internetes programok és az elektronikus bevallás kiépítésével: 2006-ban már a bevallások több mint a felét internetes programmal töltötték ki, és egyharmadát interneten keresztül nyújtották is be (APEH [2007]). Az adózók adminisztrációs költségeit azonban az is befolyásolja, hogy milyen gyakorisággal változnak az adószabályok, és mennyire nehéz követni ezeket a változtatásokat. Nemzetközi összehasonlításban az adózókat, ezen belül a vállalkozásokat terhelő adminisztrációs költségek magasak. A Világbank vállalkozási in-

dikátorok országgrangora szerint (Doing Business Economic Ranking) az összes vállalkozói ügyintézési feladat között Magyarországon az engedélyek beszerzése után az adózás intézése a második legnehezebb, illetve legköltségesebb feladat. Az adóügyintézés nehézségét a vállalkozásokra vonatkozó adónemek száma, az adóbevallások elkészítéséhez szükséges idő és a profit arányában mért teljes adófizetési kötelezettség alapján méri.

Az ellenőrzési területen 2004-ről 2005-re növekedni látszik a hatékonyság abban az értelemben, hogy az elvégzett ellenőrzések száma 11,5%-kal csökkent, ugyanakkor a megállapított nettó adókülönbözet mintegy 13,3%-kal emelkedett. Ennek a változásnak egyik oka, hogy az utólagos ellenőrzések darabszámán belül növekedett a legnagyobb adóteljesítményű adózók ellenőrzésének aránya (1,6%-ról 3,5%-ra). Anekdotikus tapasztalatok vannak azonban arról, hogy az ellenőrzés hatékonyságában jelentős tartalékok vannak még. Javítható lenne az ellenőrzött vállalatok kiválasztása, az ellenőrök által az egyes vállalatoknál eltöltött idő meghatározása és a tényleges szabálytalanságok feltárására ösztönző motivációs rendszer.

Bizonyos esetekben a teljes részletességű ellenőrzés szükségtelenné válhat, ezért László [2006] szerint „ki kell alakítani olyan eljárásokat, amelyekkel rendszerszerű, a folyamatokra koncentrálnó, szűrőpróbaszerű ellenőrzésekkel rövid idő alatt felmérhető, hogy az adott céget érdemes-e hónapig tovább ellenőrizni, vagy tovább kell menni a nagyobb sikerrel kecsegtető adófizetőkhöz” (László [2006]). A nagyobb vállalatoknál alkalmazott informatikai rendszerek jellemzően garantálják a jogszerű adóelszámolásokat, ezért indokolatlan lehet, hogy az APEH ellenőrzései során elsősorban a nagyobb vállalatokra koncentrál.⁴¹ Ehelyett adókockázati alapon való kiválasztásra lenne szükség, ami ágazati és mikroszintű elemzések alapján lenne megvalósítható, továbbá elősegítené az ellenőrzés hatékonyságát, ha lehetőség lenne az informatikai rendszerek APEH általi auditálására. Egy ilyen, új szemléletű ellenőrzési rendszer továbbképzést és a humán erőforrás átszervezését is szükségessé tenné.

⁴¹Az adózás rendjéről szóló törvény alapján az APEH köteles legalább 3 évente ellenőrizni a 3000 legnagyobb adóteljesítményű

adózt, de azt az ellenőr döntheti el, melyik vállalatra mennyi időt szán.



6.4 Az adóelkerülés mértéke

Az Eurostat számításai szerint 2000-ben Magyarországon a GDP 12 százalékára tehető a meg nem figyelt gazdasági tevékenységek mértéke, Lengyelországban és Szlovákiában egyaránt 15-15%, míg Csehországban mindössze 7%. A rejtett gazdaság általában nagyobb azokban az országokban, ahol magasabb az adóteher, gyengébb a törvényi biztonság, magasabb a korrupció, kisebb a magángazdaság aránya, és magas a tartós munkanélküliek aránya.

Magyarországon Lackó [2000] és Semjén – Tóth [2004] szerint a rejtett gazdaság 1993-ban volt a legnagyobb (33%), azóta fokozatosan szűkül, 2006-ban 17-18% körülire tehető (Tóth [2006]). Súlyának csökkenését két tényező befolyásolja erősen: a javuló hosszabb távú üzleti kilátások, illetve az integrálódás az európai gazdaságba. További tényező, hogy Magyarországon 1996–2001 között a vállalatok átláthatóbbnak és kiszámíthatóbbnak érzékelték az adótörvényeket, mint 1996 előtt. Az adórendszer átláthatatlansága pedig főleg a kisebb cégek adózási magatartását rontja.

7. ÚJTENDENCIÁK: A ZÖLD ADÓK SZEREPÉNEK NÖVEDELÉSÉRŐL

A környezetszennyező tevékenységeknek olyan közvetlen és közvetett társadalmi költségei vannak, amelyeket adóztatás hiányában nem a szennyező, hanem a társadalom fizet. Egy egyszerű példa: a személygépkocsik kiterjedt városi használata egyrészt közvetlen pénzügyi károkat okoz például az egészségügyi kiadások növekedésén (balesetek, illetve szennyezés okozta egészségkárosodás) és az infrastruktúra romlásán keresztül, másrészt vannak az autózáshoz kapcsolódó, pénzben csak közvetett módon kifejezhető költségek is, például a dugóban elvesztegetett idő „költsége”. Ha a költségeket nem (mind) az fizeti, akinek tevékenysége folytán ezek felmerülnek, akkor az optimálisnál nagyobb lesz az adott termék vagy szolgáltatás fogyasztása – ezt korrigálja az ökoadó.

⁴²A hatások összefoglalásáról lásd Pataki et al. [2003] és ennek hivatkozásait.

⁴³Egy másik becslés, EEA [2000, 45. o.] szerint a motorbenzin

7.1 Várható hatások

Az ökológiai adóreform az adók bevételsemleges átcsoportosítását jelenti a munkaerőt terhelő elvonásoktól a környezetszennyező tevékenységeket terhelő elvonások felé. A várható hatásokat is egy ilyen scenárió esetén vizsgáljuk meg.⁴²

Környezetterhelés csökkenése. Az adóval terhelt környeztkárosító tevékenység vagy termék fogyasztása szükségképpen csökken és a környezet minősége ezáltal javul; a kérdés csak a javulás mértéke. Empirikus vizsgálatok azt mutatják, hogy a közlekedésben felhasznált üzemanyagok árrugalmassága aránylag alacsony: Goodwin et al. [2003] ötven becslést szintetizáló tanulmánya például -0,25-re teszi a rövid távú, és -0,64-re a hosszú távú elaszticitást.⁴³ Ez azt jelenti, hogy 1%-os áremelkedés hatására 1-2 év távlatában legfeljebb 0,25%-kal, 5-10 év múlva azonban az innovációk miatt 0,64% körüli mértékben csökken az üzemanyagok felhasználása. Kis árrugalmasságokat kapunk a háztartási energiafelhasználás vizsgálatokor is (Haas – Schipper [1998]), az üzleti célú energiafelhasználásban azonban – a technológiai lehetőségek miatt – ennél jóval nagyobb: hosszú távon akár 1 feletti árrugalmasságokat is megfigyeltek (Kiss [2002b]).

Kettős osztalék. Az ökoadók – ellentétben például a munkát terhelő adókkal – a nem torzító adók közé tartoznak, hiszen éppen egy piactorzítás következményeit ellensúlyozzák. Ezért javíthatja az adórendszer hatékonyságát, ha a torzító adók csökkentésének fiskális hatását ökoadók bevezetésével ellensúlyozzák. Az ökoadók ilyenfajta, áttételes hasznát a szakirodalomban „második osztaléknak” szokták nevezni (az „első osztalék” a környezeti haszon), és a hatásokat nemzetgazdasági szinten elemző modellszimulációk többsége szerint valóban létezik második osztalék, éppen a foglalkoztatás növekedésén keresztül (lásd Bosquet [2000], ugyanakkor megjegyzendő, hogy a vizsgált tanulmányok negyede nem mutatott ki ilyen pozitív hatást). A pozitív foglalkoztatási hatás nagysága függ a munkapiac rugalmasságától és attól, hogy mennyire torzítóak a meglevő adók.

Versenyképességi és árhatások. Az árak szükségképpen megemelkednek egy ökológiai adóreform

hosszú távú árrugalmassága -0,65 és -1 közötti, a dízelé (abszolút értékben) -0,65 alatti.



nyomán, és a költségek emelkedése rövid távon versenyképességi hátrányt okozhat a hazai vállalatok számára. E hátrányok egy része azonban a technológiai helyettesítés és innováció következtében idővel mérséklődik: az ökológiai adóreformnak éppen az ilyesfajta innováció kikényszerítése az egyik célja. Az energiaigényes iparágak veszítenek, a munkaigényes iparágak nyerne az adóreformon.

Igazságossági szempontból az ökoadó biztosítja, hogy a környezetterhelés költsége azokat (vagy legalábbis azokat jobban) terhelje, akik azt okozták.

Jövelemelosztási hatások. A háztartási energiára kivetett adó regresszív, az üzemanyagadó inkább progresszív hatású, ezért az ökoadó összesített elosztási hatása függ az összetételüktől: a témát vizsgáló tanulmányok is vegyes eredményre jutnak (Bosquet [2000]). Az esetleges hátrányos elosztási hatásokat egyébként a támogatási rendszeren keresztül enyhíteni lehet.

7.2 Általános nemzetközi tapasztalatok

Magyarországon a környezetvédelmi adókból befolyó bevételek GDP-hez viszonyított aránya 2004-ben 2,6% volt, ezzel az OECD-tagországok között a középmezőnyben voltunk (15 tagország ennél nagyobb, 14 pedig ennél kisebb GDP-arányos bevétellel rendelkezett). A legnagyobb adóztatók – GDP-hez viszonyítva – az OECD-ben Törökország és Dánia (mindkettő 4,5% feletti értékkel), a legkisebb pedig az Egyesült Államok (1% alatti aránnyal). A közhiatedellel ellentétben a GDP-arányos érték tekintetében 2004-ben megelőztük Németországot (2,53%), és csak kissé maradtunk el Ausztriától (2,7%).

Az Európai Unió a 2003/EC/96 direktívában szabályozta a legjelentősebb környezetvédelmi adók, az energiaadók minimális mértékét. Az ott meghatározott minimális kulcsok azonban – figyelembe véve a kiharcolt mentességeket is – a legtöbb adóterhelés és tagállam esetén nem jelentenek tényleges alsó korlátot, mert a kulcsok már most is nagyobbak azoknál. Az EU-szintű szabályozástól függetlenül azonban az elmúlt évtizedben több tagállam (például Dánia, Svédország, Hollandia, Nagy-Britannia, Finnország, Ausztria) is végrehajtott ökológiai célú adóreformot, amelynek keretében elsősorban az

energiafelhasználás károsanyag-kibocsátásához és – az országok egy jelentős csoportjában – a hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódó adókat növelték. Továbbra is igaz marad azonban, hogy a környezeti terheléshez kapcsolódó legjelentősebb bevétel általában a közúti közlekedés adóztatása (üzemanyagok jövedéki adója, gépjárműadó) jelenti.

A legnagyobb publicitást talán a német adóreform kapta, amelynek keretében több lépcsőben (1998 és 2003 között) az ökoadókból (üzemanyagok, villamos energia, fűtőolaj adóztatásából) származó bevétel 55%-kal emelkedett (a GDP-arányos összeg is egynegyedével nőtt), és a befolyó többletbevételeket szinte teljes egészében a nyugdíj járulékok csökkentésére fordították. Az adóreform hatásait több modellel is vizsgálták, és a szén-dioxid kibocsátásának csökkenését, a GDP elhanyagolható változását, valamint a foglalkoztatás növekedését (2010-ig összességében 250 ezer németországi munkahely létesülését) prognosztizálták. A leginkább vesztes ágazat az energiaszektor, a leginkább nyertes pedig – modellől függően – az építőipar vagy a szolgáltatások.⁴⁴

7.3 Elmozdulási irányok az ökoadóztatás néhány lehetséges területén

Az alábbiakban az ökoadóztatás néhány területén részletesen is megvizsgáljuk az elmozdulási lehetőségeket.

Energiaadók és / vagy az energiafelhasználás CO₂-SO_x, NO_x- stb. kibocsátása után fizetendő adó

A (fosszilis) energiahordozók felhasználása során keletkező és korrigálandó negatív külső gazdasági hatások az SO_x, NO_x- stb. kibocsátás egészségkárosító következményeinek társadalmi költségeiből, illetve a CO₂-kibocsátás globális felmelegedést elősegítő hatásának költségeiből származnak. E tényezők nagyon nehezen számszerűsíthetők, ráadásul a szén-dioxid kibocsátás esetén a klímaváltozással való ok-okozati összefüggés is némiképp vitatott. Figyelembe kell továbbá venni, hogy – főleg a CO₂ esetén – a negatív hatások nem lokális, hanem globális szinten jelentkeznek, ezért egy or-

⁴⁴Lásd Kiss [2002a], illetve Bach et al. [2002] áttekintését; ez utóbbiban részletes szektorszintű hatásvizsgálat is található.



szág egyoldalú adóemeléssel nem feltétlenül tudja a negatív externális hatást korrigálni, és a lokálisan bekövetkező szennyezés-visszafogás nem bizonyosan jár a negatív hatások csökkenésével.

Ebben a körben két típusú adó bevezetése lehetséges. Az egyik típusban közvetlenül a CO₂ (karbon-adó), SO_x és NO_x kibocsátása után kell adót fizetni (de csak pontszerű szennyezőknek – a közúti közlekedéshez kapcsolódó kibocsátást máshogyan kezelik), a másik típusban pedig az energiafelhasználás az adófizetés alapja. Elméleti környezet-gazdaságtani szempontból az előbbi lenne kedvezőbb megoldás, hiszen az közvetlenül ösztönöz a kibocsátás visszafogására, az utóbbi esetében viszont külön mértékeket kell meghatározni például a megújuló forrásból, vízenergiából, atomenergiából származó villamos energiára. A már említett EU-direktíva (és az országszabályozások többsége) mégis a felhasználás adóztatásának logikáját követi, valószínűleg azért, mert így a felhasználás célja (pl. háztartási – üzleti – kommunális) szerint könnyebben lehet differenciálni.

Magyarországon jelenleg a földgázt (56 Ft/GJ = 0,22 EUR/GJ) és a villamos energiát (186 Ft/MWh = 0,75 EUR/MWh) érinti az energiaadó, de a háztartások mentesülnek ez alól. Ezek a ráták magasabbak, mint az EU-direktíva által az üzleti felhasználásra adott minimumok (0,15 EUR/GJ ill. 0,5 EUR/MWh), azonban jelentőségük a környezetvédelmi adókon belül még így is elenyésző, a GDP 0,05%-ának megfelelő bevétel folyik be belőlük éves szinten. Összehasonlításképpen: Németországban, illetve Ausztriában a kulcsok ezen értékek többszörösei. A földgáz adójának normál kulcsa 1, illetve 1,9 EUR/GJ, a villamos energiáé 20,6, illetve 15 EUR/MWh, jelentős kedvezmények vannak azonban különböző felhasználási csoportok szerint.⁴⁵ (A német környezeti adóreform többletbevételei elsősorban éppen az energiaadók bevezetéséből és emeléséből származtak.) Az energiaadók lassú emelése – alapos hatásvizsgálatok után – Magyarországon is megfontolandó lenne tehát, de ezt mindenképpen ellensúlyozni kellene a munkát terhelő adók és járulékok párhuzamos csökkentésével. Szektorális szintű kedvezőtlen hatások így is szükségképpen megjelennek a nagy energiaigényű ágazatokban.

Hazánkban – a német és osztrák szinthez képest nagyon alacsony energiaadó-kulcsok mellett – az energiatámogatások sem ösztönöznek takarékosagra. A háztartások nemhogy nem fizetnek energiaadót, de az átlagos földgáztámogatás a háztartási szektorban 500 Ft/GJ (2 EUR/GJ) körül van.⁴⁶ Ezen támogatások leépítése mindenképpen kedvező környezeti hatással is jár, bár, mint láttuk, éppen a háztartási energiafelhasználás az egyik legkevésbé árrugalmas felhasználási módozat. (Haas – Schipper [1998] szerint még a hosszú távú elaszticitás is mérsékelt -0,3-nál.)

Közúti közlekedéshez kapcsolódó adók és díjak

Itt a korrigálandó negatív külső gazdasági hatások többek között a balesetek költségei, a zsúfoltságban elvesztegetett idő költsége és szennyezőanyag-kibocsátás által okozott egészségkárosodás költsége, amelyek egy része viszonylag jól számszerűsíthető. A régi EU-tagországokra elvégzett számítások azt mutatják, hogy a közúthoz kapcsolódó bevételek mindenhol a külső gazdasági költség legfeljebb felét fedezik, és ezt a felső értéket is csak a legkörnyezettudatosabb északi államokban (Dánia, Svédország) érik el (Kiss [2002b]). Ez mindenesetre arra utal, hogy lenne értelme a kapcsolódó adók és díjak emelésének, amit azonban nem feltétlenül jövedékiadó-emeléssel, hanem más eszközökkel kell elérni.

A közúti közlekedést terhelő díjak három legfontosabb típusa:

1. *Üzemanyagok jövedéki adója.* A 2003-as EU-direktíva ezekre is határozott meg minimális adómértékeket, azonban a magyar jövedéki adó (motorbenzin: 103,5 Ft/liter, gázolaj: 85 Ft/liter) még a 2010-re előírt minimális kulcsoknál is nagyobb, tehát közvetlen adóemelési kötelezettségünk nincs. Környezetvédelmi adóbevételeink legnagyobb része, 2006-ban a GDP 1,9%-ának megfelelő bevétel az üzemanyagok jövedéki adójából folyt be. Németországban ennél – 250 Ft/EUR árfolyamon számolva – kb. 30 Ft-tal nagyobb a gázolaj és 60 Ft-tal a benzin literenkénti adója, a szomszédos EU-tagállamokban (Ausztriában és Szlovákiában)

⁴⁵Forrás: <http://www2.oecd.org/eoicinst/queries/index.htm>, illetve <http://www.foes.de/en/EncyclopediaETR.php>.

⁴⁶Saját becslés, 75 milliárd Ft-os összes gázártámogatással és 4,5 Mrd m³ fogyasztással számolva.



viszont nagyságrendileg hasonlóak az adó-mértékek.⁴⁷ Nagyarányú emelés – már csak a határ menti üzemanyag-kereskedelem miatt is – nem kivitelezhető. Megfontolandó lenne ugyanakkor a jövedéki adó valamilyen módon történő indexálásának bevezetése, ami automatikussá tenné az évenkénti kismértékű emeléseket, és így elkerülhetővé válna a néhány évenkénti nagymértékű emelés. Az inflációs várakozások miatt az indexálással óvatosan kell bánni, de például évi 2%-os adóemelés is 10 milliárd körüli bevételnövekedést jelentene a költségvetésben.

2. *Úthasználathoz kapcsolódó adók és díjak.* A negatív külső gazdasági hatások korrekciójában ezek modernebb eszközt jelentenek a jövedéki adóknál, hiszen jobban célozzák a specifikus (pl. balesetből, zsúfoltságból adódó) externáliákat. Csúcsidőben a városi autózás 1 liter benzinre jutó externális hatása többszöröse a csúcsidőn kívüli országúti autózásnak, és ezeket az eltéréseket a jövedéki adó nem ragadja meg. Ide tartoznak az autópályadíjak és az egyéb (Magyarországon még csak néhány esetben alkalmazott) útdíjak, valamint a külföldi nagyvárosokban egyre népszerűbbé váló dugódíjak. Mivel Magyarországon útdíjakból évente csupán a GDP 0,1%-ának megfelelő bevétel folyik be, mindenképpen szükséges – alapos hatásvizsgálatok után – ezek emelése. A közgazdasági érv itt is a használat arányos díjfizetés.
3. *A járművek tulajdonlásához kapcsolódó adók.* Ide tartozik a gépjármű regisztrációs adó.

Egyéb specifikus adók, díjak és járulékok

Az adórendszer jelenlegi elemei közül ebbe a csoportba tartoznak a környezetvédelmi termékdíjak (GDP 0,09%-ának megfelelő bevétellel), a vízkészletjárulék és egyéb még kisebb tételek, például a környezetterhelési és a talajterhelési díj. Ezek általában a kiterjedt ökoadóztatással rendelkező országokban is csak aránylag kis bevételreemtő kapacitással bírnak, de hasznosak lehetnek egy-egy speci-

fikus szennyezés visszaszorításában, megtervezésük ezért nagyrészt környezetvédelmi szakemberek feladata. A hazánkban még nem alkalmazott, de külföldön elterjedt eszközök közül kiemelendő a hulladéklerakási díj, melynek bevezetése – hatásvizsgálatok után – megfontolandó lenne legalább a lakossági szilárd hulladékok esetén.

ÖSSZEGZÉS

A tanulmány kiindulópontja, hogy a hatékonyságot az adórendszer társadalmi költségeinek csökkentésével lehet javítani: az adminisztratív terhek, illetve az adórendszer torzító hatásainak a mérséklésén keresztül. Maga a szabályozásváltozás is jelentős alkalmazkodási és hitelességi költségekkel jár, ezért csak akkor indokolt, ha a várt hozam magasabb, mint a változásból adódó társadalmi költségek.

A jelenlegi rendszerben a munkát terhelő adók átalakításának volna a legnagyobb hozama: az ösztönzők javítása nyomán bővíthetne a foglalkoztatás. A munkaerő iránti keresletet és a legális foglalkoztatást ösztönözné a bérterhek szelektív (a képzetlen munkaerőt jobban érintő) csökkentése és a különböző foglalkoztatási jogviszonyok adóztatásának közelítése. Megfontolandó, hogy a kieső bevételeket legalább részben az ökoadó emelése ellensúlyozza.

A termelést és a beruházást érintő adók, különösen a társasági nyereségadó és a helyi iparüzési adó esetében nincs elegendő empirikus információ az optimális adószint kialakításához. A meglévő adatok alapján nem látszik égetőnek az átalakítás igénye.

A fogyasztási adók esetében sem látható jelentős ok az átalakításra. Itt legfeljebb a kedvezményes kulcs körének vagy mértékének csökkentését lehet megfontolni, ehhez azonban előbb fel kellene mérni, hogy a meglévő kedvezmény milyen hatással van a fogyasztásra, és ez mennyiben segíti egyes externális hatások korrekcióját.

A teljes adórendszerre igaz ugyanakkor, hogy a sok adónem és a számos kivétel jelentősen meg-

⁴⁷Az új EU-tagországok adóértékeiről ld. <http://www.foes.de/en/StudiesEUDatabase.html> weboldalt, míg a többi OECD-tagországgal kapcsolatban a <http://www2.oecd.org/econst/queries/index.htm> weboldal lekérdezhető felülete ad tájékoztatást. Szlovákiában 2005-ben az ólmozatlan benzin adója 9%-kal ala-

csonyabb, a gázolajé 5%-kal magasabb volt, mint Magyarországon. Ausztriában a benzinadó lényegében megegyezett, a dízel üzemanyag adója pedig 14%-kal volt alacsonyabb, mint hazánkban. Ezek az adatok az árfolyam ingadozása miatt rövid távon is jelentősen változhatnak.



növeli a kormányzat és az adóalanyok adminisztrációs kiadásait. Minden területen javasolt ezért az adónemeket összevonni és szélesíteni az adóalapot a kivételek, mentességek és kedvezmények radikális csökkentésén keresztül.

Az egységes vagyonadó esetleges bevezetésének mérlegelésénél figyelembe kell venni, hogy ez az adónem önmagában nem alkalmas sem a progresszivitás növelésére, sem az adózatlan jövedelmek célzott elérésére. Ennek oka az, hogy a rendszerváltás turbulens időszaka jelentősen és sok tekintetben esetleges módon rendezte át a lakásvagyon eloszlását, így az nem követi az érett gazdaságokban megfigyelhető (az életciklus-jövedelmekhez igazodó) eloszlást. Bevezetése mellett így elsősorban az szólhat, hogy produktív felhasználás felé terelheti a megtakarításokat, illetve az egységesítés csökkentheti az adminisztrációs terheket (különösen, ha olcsóbb beszédni, illetve nehezebb elkerülni, mint más adónemeket).

A magas adókulcsokhoz képest a tényleges terhelést mérő implicit adókulcsok szintje közepes: ezt részben a kedvezmények és kivételek, részben azonban az adóelkerülés magyarázza. Az adózási fegyelmet lehet, és érdemes is növelni, de nem tűnik sem reálisnak, sem célszerűnek a relatíve magas kulcsoknak megfelelő mértékű adóbevétel elérését kizárólag az ellenőrzés szigorításával megkísérelni. Ez vagy nagyon költséges lenne, vagy a várttal elentétes eredménnyel – a fekete gazdaság bővülésével, illetve tőkekiáramlással – járhatna. Az egyszerűsítés az ellenőrzés költségeit is csökkentené, míg a kiválasztási rendszerek finomítása és az ellenőrző hatóság belső motivációs rendszerének fejlesztése további eredményeket hozhat.

HIVATKOZÁSOK

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény

ALM, J. [1996]: What is an „optimal tax system?”. National Tax Journal, Vol. 49 no. 1, 117–133.

APEH [2006a]: Az APEH világa 2005

APEH [2006b]: Tájékoztató Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal tevékenységéről

APEH [2006c]: Gyorsjelentés a társasági adóbevallásra kötelezett vállalkozások adataiból

APEH [2007]: Beszámoló az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal 2006. évi tevékenységéről

ÁRVAI Zs. – MENCZEL P. [2000]: A magyar háztartások megtakarításai 1995 és 2000 között, MNB füzetek 2000/8.

Australian Government [2006]: International Comparison of Australia's Taxes, Report to the Treasury, URL: http://comparativetaxation.treasury.gov.au/content/report/downloads/CTR_full.pdf

BACH, S., KOHLHAAS, M., MEYER, B., PRAETORIUS, B., ÉS WELSCH, H. [2002]: The effects of environmental fiscal reform in Germany, a simulation study. Energy Policy 30, 803–811.

BAKOS P., BÍRÓ A., ELEK P. ÉS SCHARLE Á. [2008a]: A magyar adórendszer hatékonysága, Közpénzügyi füzetek, 21.

BAKOS P., BENCZÚR P., BENEDEK D. [2008b]: Az adóköteles jövedelem rugalmassága, Közpénzügyi füzetek, 22.

BENCZÚR P. [2007]: Az adókulcsok hatása a különböző gazdasági szereplők viselkedésére – irodalmi összefoglaló, Közgazdasági Szemle, 54:1, pp. 125–141

BENEDEK D., FÍRLE R., ÉS SCHARLE Á. [2006]: A jóléti újraelosztás mértéke és hatékonysága, PM Kutatási füzetek 17., 2006. július

BENEDEK D. – LELKES O. [2005]: A magyarországi jövedelem újraelosztás vizsgálata mikroszimulációs modellel, PM Kutatási füzetek 10., 2005. január

BOADWAY, R., MARCHAND, M., ÉS PESTIEAU [1994]: Towards a theory of the direct-indirect tax mix, Journal of Public Economics, 55[1]: 71–88

BOSQUET, B. [2000]: Environmental tax reform: does it work? A survey of the empirical evidence. Ecological Economics 34, 19–32



- CHALOUPKA, F.J., HU, T., WARNER, K.E., ET AL. [2000]: The taxation of tobacco products, megjelent: Tobacco Control in Developing Countries, Prabhat J. – Chaloupka, F.J. [szerk.] Oxford University Press, 2000, 235–272
- DE MOOIJ, R. A. – EDERVEEN, S. [2006]: What a difference does it make? Understanding the empirical literature on taxation and international capital flows, European Commission Economic Papers
- DE MOOIJ, R. A. – NICODÈME, G. [2007]: Corporate tax policy, entrepreneurship and incorporation in the EU, European Commission Economic Papers No. 269
- DEVEREUX M. - SORENSEN P. B. [2006]: The Corporate Income Tax: International Trends and Options for Fundamental Reforms, European Commission
- EEA [2000]: Environmental taxes: recent developments in tools for integration. European Environmental Agency, Copenhagen.
- EBEL, YILMAZ [2002]: Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview, World Bank Institute
- EISSA, N. [1995]: Taxation and labor supply of married women: the Tax Reform Act of 1986 as a natural experiment, NBER Working Paper 5023
- EUROPEAN COMMISSION [2006]: Structures of the Taxation Systems in the European Union: 1995–2004
- EUROPEAN COMMISSION [2007]: Taxation Trends in the European Union
- GÁL, R. I. [1996]: A társadalombiztosítási programok ösztönző hatásai, Közgazdasági Szemle, 43. 2. szám, 128–140.
- GOODWIN, P., DARGAY, J. ÉS HANLEY, M. [2003]: Elasticities of road traffic and fuel consumption with respect to price and income: a review. ESRC Transport Studies Unit, University College London.
- HAAS, R. – SCHIPPER, L. [1998]: Residential energy demand and the role of irreversible efficiency improvements. Energy Economics 20, 421–442
- HAUSMAN, J. A. [1981]: Labor supply, in.: H. Aaron és J. Pechman [szerk.]: How Taxes Effect Economic Activity, Washington D.C.
- HORVÁTH H., HUDOMIET P. ÉS KÉZDI G. [2006]: Bérek és bérén kívüli juttatások, Munkaerő-piaci Tükör 2006, 36–47.
- HÓGYE M. [2000] (szerk.): Local and Regional Tax Administration in Transition Countries, Local Government Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Bp
- IMF [2006]: Overview of Tax Policy and Administration – Hungary
- IVANYNA, M. [2007]: Adóverseny és kormányzati hatékonyság Közpénzügyi füzetek, 2007. nov.
- KISS, K. [2002a]: Környezetvédelmi adóreform Nyugat-Európában – és néhány hazai vonatkozás. BKÁE Környezettudományi Intézetének tanulmányai, 11. szám.
- KISS, K. [2002b]: Energiaadók az Európai Unióban [környezetgazdasági elemzés]. BKÁE Környezettudományi Intézetének tanulmányai, 13. szám.
- LACKÓ MÁRIA [2000]: Egy rázós szektor: a rejtett gazdaság és hatásai a poszt-szocialista országokban háztartási áramfelhasználásra épülő becslések alapján. MTA-KTI kutatási jelentés
- LÁSZLÓ Cs. [2006]: Az adórendszer gondjai, kézirat
- LONG, J. E. ÉS SCOTT, F. A. [1982]: The Income Tax and Nonwage Compensation, The Review of Economics and Statistics, 64:2, pp. 211–219
- MOFFITT, R. A. [2002]: Welfare programs and labor supply, NBER Working Papers No. 9168, <http://www.nber.org/papers/w9168>



- MYLES, G. [1995]: *Public Economics*, New York: Cambridge University Press
- NEUMANN, L. [2004]: Kollektív szerződések – csökkenő lefedettséggel, változatlanul decentralizáltan. Fazekas Károly és Koltay Jenő [szerk] *Munkaerőpiaci Tükör*, 131–146. o.
- NICKELL, S. J. [2004]: *Employment and Taxes*, CEP Discussion Papers No. 0634, Centre for Economic Performance, LSE.
- OECD [2001]: *Fiscal Design Across Levels of Government, Year 2000 Surveys – Country Report: Hungary*
- PATAKI, GY., BELA, GY. ÉS KOHLEB, N. [2003]: Versenyképesség és környezetvédelem. *PM Kutatási füzetek* 5. szám
- SASS M. [2003]: Versenyképesség és a közvetlen külföldi működőtőke-befektetésekkel kapcsolatos gazdaságpolitikák, *PM Kutatási Füzetek* 3. szám
- SEMJÉN A. – TÓTH I. J. [2004]: Rejtett gazdaság és adózási magatartás, 1996–2001, *Közgazdasági Szemle*, 2004. június [560–583. o.]
- SEMJÉN, A. [1996]: A pénzbeli jóléti támogatások ösztönzési hatásai, *43, 1996/10*, 841–862.
- SEMJÉN, A. [2001]: Az adóadminisztráció eredményessége és a rejtett gazdaság, *Közgazdasági Szemle*, 2001. március [219–243. o.]
- SEMJÉN, A. [2006]: A mai magyar adórendszer. Jellegzetességek, problémák, kihívások. In: *Előmunkálatok a társadalmi párbeszédhez*, Bp., Gazdasági és Szociális Tanács, 215–230. o.
- SØRENSEN, P. B. [2007]: The theory of optimal taxation: what is the policy relevance? *International Tax and Public Finance*, Volume 14, Number 4 / August, 2007
- STAVREV, E. ÉS KAMBOUROV, G. [1999]: Estimation of income, own- and cross-price elasticities: an application for Bulgaria, *Transition Economics Series* No. 6, Institute for Advanced Studies, Bécs
- TÓTH I. J. [2006]: A kormányzat hatása a rejtett gazdaságra, *MKIK GVI* 2006. február
- WOODBURY S. A. [1983]: Substitution between Wage and Nonwage Benefits, *The American Economic Review*, 73:1, pp. 166–182