A MAGYAR ADÓRENDSZER VERSENYKÉPESSÉGÉNEK HELYREÁLLÍTÁSA A 2010-ES ÉVEKBEN

PÉNZÜGYMINISZTÉRIUM

A MAGYAR ADÓRENDSZER VERSENYKÉPESSÉGÉNEK HELYREÁLLÍTÁSA A 2010-ES ÉVEKBEN

Pénzügyminisztérium
Adópolitikai és Nemzetközi Adózási Főosztály

2021. június

IMPRESSZUM

Kiadó:
Pénzügyminisztérium
1051 Budapest, József nádor tér 2-4.

Felelős kiadó:
Pénzügyminisztérium, Miniszteri Kabinet

Fotók:
Pénzügyminisztérium, Nemzeti Adó- és Vámhivatal

Nyomdai előkészítés és kivitelezés:
Galladesign Kft.

Felelős vezető:
Gallai Máté

ISBN 978-963-7045-70-7

A tanulmány anyagának összeállításában a Pénzügyminisztérium Adópolitikai és Nemzetközi Adózási Főosztálya vett részt.
A főosztály munkatársai: Csabai Róbert, dr. Czoboly Gergely, Egri Eszter Zsuzsanna, dr. Gubacsi Bernadett, Horváth Katalin, Horváth Péter, Hudecz Viktor, Juhász Blanka, dr. Keresztély Tibor, Marmoly Nándor, Nagy Daniella, dr. Őry Tamás, Péter Ágnes Imola, Siklósiné Antal Gyöngyi, Svraka András, Szabó Gábor Zsolt, Szabó István, Tóth Péter, Ván Bálint, Varga Balázs, Varga Zsuzsa
A kiadványt szerkesztette: Nobilis Benedek főosztályvezető

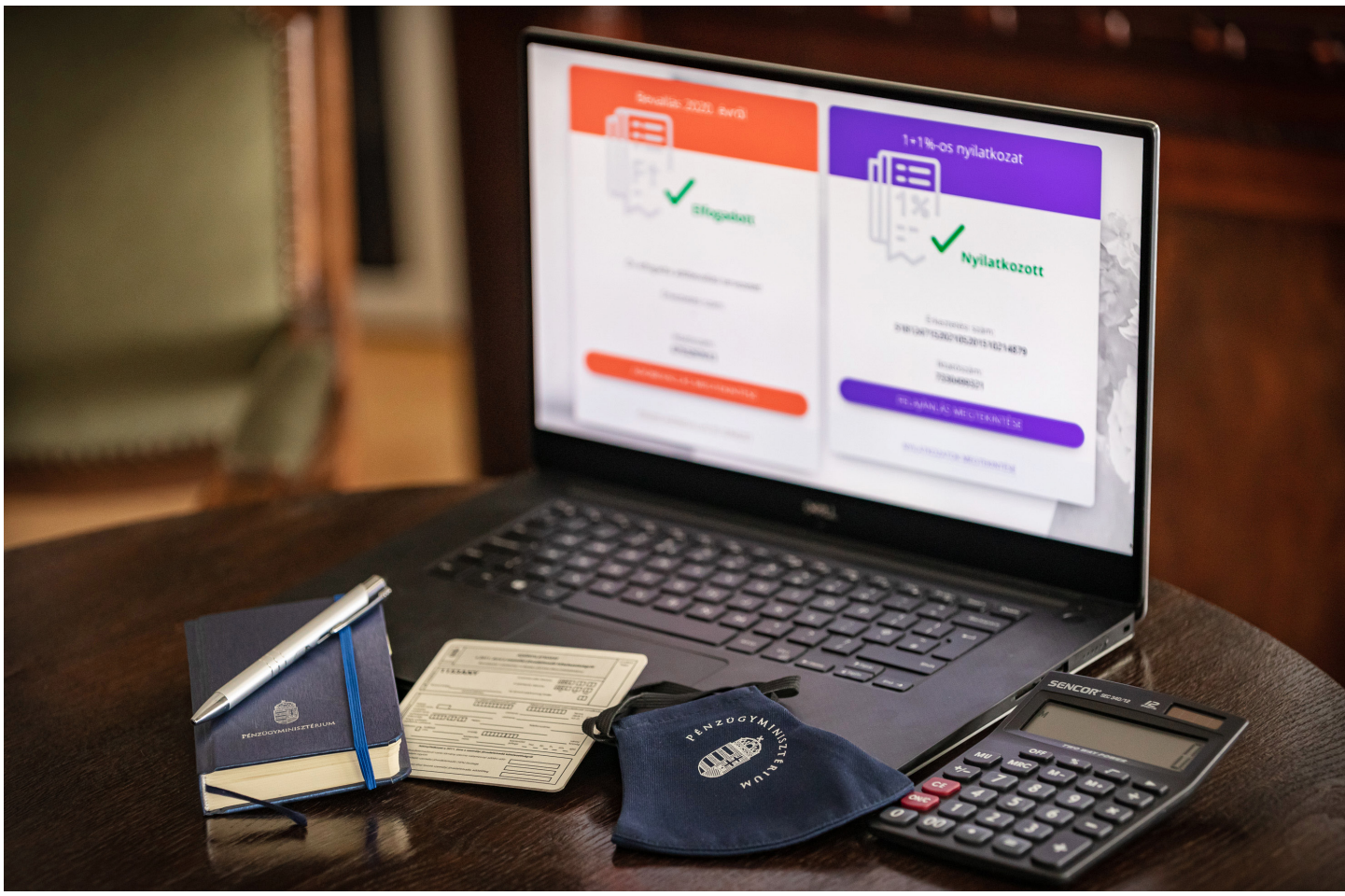
TARTALOM

1. Összefoglaló ... 7
2. Az adórendszer madártávlatból ... 9
2.1 Elmélet: az összteher mellett a szerkezet is fontos ... 9
Sikeres nemzetközi reformok tapasztalatai ... 13
2.2 A 2010-es évek fejleményei ... 15
2.2.1 Kiinduló helyzet: elhaladt mellettünk a világ ... 15
2.2.2 Irányok és reformok: útban egy versenyképesebb adórendszer felé ... 17
A makrogazdasági környezet alakulása a 2010-es években ... 19
2.2.3 Pillanatkép: túl az út felén ... 23
A COVID-válság kezelése érdekében hozott intézkedések ... 25
3. A magánszemélyek jövedelemadói ... 26
3.1 Elmélet: az adószerkezet kialakítása során fontos a rugalmasságok figyelembevétele ... 26
A munkajövedelmek adórugalmassága ... 27
3.2 A 2010-es évek fejleményei ... 29
3.2.1 Kiinduló helyzet: erős progresszivitás, rossz munkaerőpiaci ösztönzők ... 29
3.2.2 Irányok és reformok: teljes szemléletváltás ... 34
A munkahelyvédelmi kedvezmények átalakításának elosztási hatásai ... 36
3.2.3 Pillanatkép: a szerkezetváltás jórészt lezajlott, az adócsökkentés és az egyszerűsítés még folyamatban van ... 39
4. A vállalatok adózása és nemzetközi adózás ... 42
4.1 Elmélet: a beruházási döntéseket leginkább befolyásoló adó ... 42
Megoldási irányok a nyereségadók okozta torzítások csökkentésére ... 44
A nemzetközi adóverseny természete és Magyarország pozíciója ... 47
4.2 A 2010-es évek fejleményei ... 49
4.2.1 Kiinduló helyzet: elpárolgó versenyképesség ... 49
4.2.2 Irányok és reformok: ismét az élbolyba ... 51
A KIVA szerkezete és 2017-es átalakítása ... 56
4.2.3 Pillanatkép: a pozíció javult, de meg is kell őrizni ... 57
5. Fogyasztást és káros tevékenységeket terhelő adók ... 60
5.1 Elmélet: versenyképességi szempontból a legjobb adók ... 60
5.2 A 2010-es évek fejleményei ... 63
5.2.1 Kiinduló helyzet: jó alaphelyzet, bizonytalan irányok ... 63
5.2.2 Irányok és reformok: a bevételek védelme ... 64
A célzott áfa-csökkentések megjelenése az árakban ... 66
5.2.3 Pillanatkép: jelentősebb változások csak a zöld adókban lehetnek szükségesek ... 67
6. Adóadminisztráció és szürkegazdaság ... 69
6.1 Elmélet: az adminisztrációs teher aránytalanul sújtja a KKV-kat ... 69
Adminisztrációs költségek mérése ... 70
6.2 A 2010-es évek fejleményei ... 72
6.2.1 Kiinduló helyzet: jelentős holtteher-veszteség ... 72
6.2.2 Irányok és reformok: a valós idejű adózás alapjainak kiépítése ... 74
6.2.3 Pillanatkép: vetés után, aratás előtt ... 76
7. Konklúzió ... 77
Irodalomjegyzék ... 80

ABSZTRAKT

A 2010-es évek során jelentős, a versenyképesség helyreállítását célzó változások történtek a magyar adórendszerben. A gazdaságpolitika fókuszában az időszak első felében az előző évtizedből örökölt kedvezőtlen adósság- és munkaerőpiaci helyzet kezelése állt, míg az időszak második felében a beruházásösztönzés és a munka termelékenységének növelése került a középpontba. Az adórendszer változásai öt fő területre fókuszáltak: az adóelvonás összesített szintjének csökkentésére, az adóbevételek súlypontjának eltolására a jövedelemtől a fogyasztás felé, a munkajövedelmek adózásának átalakítására a munkavállalás ösztönzése érdekében, a vállalati adók csökkentésére és átalakítására a beruházások ösztönzése érdekében és az adóbeszedés hatékonyságának javítására a valós idejű adatgyűjtések adta lehetőségek kiaknázása révén. Bár a megkezdett változások még számos területen folyamatban vannak, a fenti területek mindegyikén jelentős előrelépést sikerült elérni. Más tényezők mellett az adórendszer fentiekben bemutatott változásai is nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy Magyarország a 10 évvel korábbinál jóval kedvezőbb egyensúlyi, növekedési, foglalkoztatási és beruházási mutatókkal vágott neki a 2020-as évtizednek. A hosszú távú irányok tekintetében koronavírus-válság sem tesz szükségessé korrekciót, sőt a kilábalással járó világgazdasági átrendeződés folyamatában a versenyképességi tényezők jelentősége még növekedhet is.

ÖSSZEFOGLALÓ



A 2010-es években a magyar adórendszer jelentős átalakuláson ment keresztül, amelynek fókuszában az adórendszer versenyképességének javítása állt. Ezek részben a korábbi elmaradásunk pótlását szolgálták: a megelőző évtizedben ugyanis Magyarország kimaradt a régió többi országában bekövetkezett, hasonló célú reformokból, miközben az adórendszer komplexitása is jelentősen növekedett, ami az új évtized elejére jelentős relatív pozícióromlást eredményezett.

Gazdaságpolitikai szempontból az évtized két szakaszra bontható, amit az adózási intézkedések is leképeztek. Az évtized első felében a gazdaságpolitika az örökölt hátrányok – így különösen magas államháztartási hiány és külső eladósodottság, illetve az alacsony munkaerőpiaci aktivitás – ledolgozására koncentrált. Az évtized során ezek a problémák jelentős mértékben enyhültek, így a munkatermelékenység növelése és ezzel összhangban a beruházások ösztönzése került a fókuszba. Az évtizedet lezáró koronavírus-válság kezelése számos átmeneti intézkedést igényelt, a fő irányokban azonban nem hozott változást, sőt a helyreállítási időszakban a globális termelési láncok várható átrendeződései tovább növelik a beruházásösztönző lépések jelentőségét.

Az évtized során végrehajtott változások öt kiemelt területe:

I. Fókuszban az adócsökkentés

Az adórendszer egészét tekintve a fő cél a régiós szinten magas adóelvonás szintjének leszorítása volt; míg a költségvetési hiánycsökkentés időszakában ez csupán a GDP-arányos adóelvonások szinten tartását jelenthette, az évtized végére már számottevő csökkenés is lehetővé vált.

II. Súlypont a fogyasztási adókon

Az adórendszer szerkezetét tekintve a fókuszban az adóbevételek súlypontjának fokozatos eltolása állt a növekedésre kevésbé káros fogyasztási és a káros tevékenységet terhelő adók irányába. Míg az időszak elején ez az egyes fogyasztási jellegű adók növekedésével is együtt járt, az időszak második felében költségvetési hiány csökkenése és az adóbevételek fehéredése már lehetővé tette, hogy a további eltolódás szinte kizárólag a munka- és tőkejövedelmeket terhelő adók csökkenésével valósuljon meg. Emellett az időszak során mind nagyobb hangsúlyt kapott az adórendszer túlburjánzásainak visszanyesegetése, a rendszer átláthatóságának növelése is.

III. A munkát terhelő adók csökkentése és egyszerűsítése

A munkajövedelmeket terhelő adók tekintetében az adóterhek jelentős csökkentése mellett azok szerkezete is átalakult: 2011-től kezdetét vette az egykulcsos, családi adórendszer kialakítása. Az átalakítás célja az inaktivitásra és jövedelemeltitkolásra ösztönző elemek felszámolása, a foglalkoztatást ösztönző elemek célzottságának javítása és a családpolitikai szempontok adórendszerbeli érvényesítése volt. A 2016-ban megkötött hatlépcsős adócsökkentési megállapodással lehetőség nyílt a munkajövedelmekre rakódó adóterhek jelentős, tervezhető hosszútávú csökkentésére is, amelynek eredményeként a munka adóterhei a régióban is versenyképes szintre csökkennek.

IV. A vállalkozásokat terhelő adók csökkentése és versenyképessé tétele

A vállalkozások adózása terén a terhek csökkentése és a beruházások ösztönzése állt a fókuszban, különös tekintettel a KKV-kra és a növekedési szempontból kulcsfontosságú exportáló ágazatokra. A társasági adó kulcsa két lépcsőben 9 százalékra csökkent. Jelentős változások mentek végbe az adó szerkezetében is, a beruházások ösztönzését és a versenyképesség növelését szem előtt tartva. A kata és a kiva létrejöttével az adózási környezet a KKV-k számára is lényegesen kedvezőbbé vált. Az évtized során a vállalatok adózását jelentősen befolyásolta nemzetközi adózási környezet változása is, amelyek révén az adóhatóságok számos új, a nemzetközi adóelkerülési konstrukciók elleni fellépést lehetővé tevő eszközre tettek szert.

V. Az adóadminisztráció csökkentése és a gazdaság fehérítése

Végül az adóadminisztráció területén a digitalizáció nyújtotta lehetőségek széleskörű kihasználása állt a középpontban. A különböző valós idejű adatgyűjtéseket lehetővé tevő eszközök (online pénztárgépek, online számlázás, ekáer stb.) jelentős mértékben hozzájárulnak a kockázatos adózók hatékonyabb kiválasztásához és a gazdaság fehéredéséhez. A fejlesztések emellett lehetővé teszik az adóhivatal szolgáltató jellegének erősítését, az adózókat hatékonyan segítő szolgáltatások (pl. az előzetesen kitöltött bevallások, a kedvező rendelkezésekről szóló célzott tájékoztatás) kialakítását, és számos, az adminisztráció csökkentését eredményező piaci fejlesztés alapjául szolgálhatnak.

A következő fejezetekben az adórendszer egyes területeire fókuszálva bemutatjuk a változásokhoz vezető elméleti megfontolásokat, helyzetértékeléseket és empirikus eredményeket, sorra vesszük a legfontosabb intézkedéseit, valamint rövid helyzetértékelést adunk a jelenlegi állapotokról és a még előttünk álló teendőkről.

AZ ADÓRENDSZER MADÁRTÁVLATBÓL

2.1 Elmélet: az összteher mellett a szerkezet is fontos

A jó adórendszer kritériumaival már régóta foglalkozik a közgazdasági szakirodalom. Adam Smith már a 18. században lefektette az alapokat, mikor megfogalmazta a jó adórendszer négy jellemzőjét:

- igazságos, vagy másképpen széleskörű és arányos,
- egyértelmű,
- gazdaságos, vagyis minimális adminisztrációs költséget jelent az államnak,
- kényelmes, tehát minimális tranzakciós költséggel jár az adófizető számára.

A témával foglalkozó szerzők számos kiegészítést tettek azóta ezekhez – foglalkoztak például a horizontális és vertikális igazságosság kérdéseivel, az ösztönzők létjogosultságával a semleges adórendszerrel szemben, a szabályok és a folyamatok transzparenciájával, stb. –, de az alapvető kritériumok azóta is érvényben vannak.

Az adóelméleti irodalom szerint a legnagyobb gazdaságtorzító hatással a vállalati nyereségeket terhelő adók járnak, amelyeket sorrendben a munkajövedelmeket terhelő adók, a fogyasztási, a vagyoni, illetve a káros externáliákat terhelő adók követnek. Az adózás torzítja a gazdasági döntéseket, ezáltal kedvezőtlenül hathat a növekedésre. A megfelelő adórendszer kialakítása során a gazdaságpolitikai célok teljesülése mellett tekintettel kell lenni az alacsony adminisztrációs terhekre, az adóelvonás nagyságára, valamint az adórendszer szerkezeti hatékonyságára is.

A nyereségadók elsősorban a beruházások visszafogása révén gátolják a termelékenység növekedését. Ezek – a fogyasztási adókkal szemben – a jövedelem elsődleges megszerzése és elfogyasztása közt többszörös

adóztatáshoz vezetnek, mivel a már adózott jövedelem befektetésével keletkező hozamokat ismételten megadóztatják, így csökkentik a gazdasági szereplők megtakarítási és beruházási hajlandóságát. Így már egy zárt gazdaságban is ezek az adók fogják vissza leginkább a hosszú távú növekedési potenciált. Egy kis, nyitott gazdaság esetében ráadásul káros hatásuk – a működőtőke-befektetések magas nemzetközi mobilitásának köszönhetően – tovább erősödik.

A munkajövedelmet terhelő adók elsősorban a munkába lépési és a munkaintenzitásra vonatkozó döntések befolyásolása révén fogják vissza a gazdasági teljesítményt. A munkaerőpiacon hosszú távon elsősorban a kínálati hatások a meghatározóak, rövidebb távon, vagy az alkalmazkodást nehezítő bérmerevségek jelenléte esetén azonban számottevő lehet ezen adók munkakeresletre gyakorolt hatása is. Ezek torzító hatása emellett nagyban függ az adónemek felépítésétől is: így például egy progresszív jövedelemadó teljesítmény-visszafogó hatása nagyon eltérhet egy egykulcsos adóétól.

A fogyasztási adók kevésbé gátolják a befektetéseket és megtakarításokat, így növekedési szempontból kedvezőbbek. Az elmélet alapján – a munkából származó jövedelmek reálértékének csökkentése révén – elméletileg ezek is hozzájárulhatnak a munkaintenzitás csökkenéséhez. Ez a hatás azonban jóval közvetettebb, amit tovább csökkent, hogy a nem (bejelentett) munkából származó jövedelmek elköltése után is meg kell fizetni őket, így szélesebb alapra vetülnek. Emellett az adórendszer súlypontjának a forgalmi adók felé való fokozatos eltolása a jövedelmek átrendezését eredményezi az aktív csoportok felé, ezáltal is élénkítve a gazdasági növekedést. További versenyképességi előnyük, hogy rendszerint célország-alapon kerülnek kivetésre, így az exporttermékek mentesülnek alóluk, míg az importot a belföldön termelt jószágokhoz hasonlóan terhelik. A torzító hatás szempontjából ugyanakkor ezen adók szerkezeti kialakítása – így különösen a kedvezményes kulcsok és mentességek szerkezete, valamint az egyes termékek árrugalmasságának figyelembe vétele – is lényeges.

A vagyoni típusú adók közül a rendszeres vagyonadók befolyásolják legkevésbé a gazdasági növekedést, mivel csekély mértékben befolyásolják a megtakarítási és beruházási döntéseket.

A káros externáliákat terhelő adók legfontosabb előnye, hogy amellett, hogy az állam számára bevételeket generálnak, hozzájárulnak egy társadalmilag káros tevékenység visszaszorításához is. Tipikusan ilyenek a környezetvédelmi célú adók, de ide sorolhatóak az egészségvédelmi célú adónemek is. Gyakorlati hátrányuk ugyanakkor, hogy legtöbbször csak korlátozott bevételt tudnak generálni, így sok esetben a kis adók számát gyarapítják.

Külön említést érdemelnek a különféle tranzakciókat terhelő adók, amelyek elhelyezkedése a fenti sorrendben bizonytalanabb. Ezeket az elméleti irodalom általában torzítóbbnak tekinti a hasonló alapra vetülő, de nettó eredményt/jövedelmet/hozzáadott értéket terhelő adóknál. (Azaz például egy tőketranzakciókra vetülő adó torzítóbb egy ugyanazon tőkeeszközök nyereségére vetülő adónál.) Ez a torzító hatás ugyanakkor erősen függ az adott piac szerkezetétől is. (Így például az áfa és egy általános, tisztán árbevétel alapú adó hatása közti különbség erősen függ a termelési láncok szerkezetétől.) Ezen adók előnye ugyanakkor, hogy jellemzően egyszerűek, nehezen manipulálhatóak, és mivel széles alapra vetülnek, viszonylag alacsony adókulcs mellett is számottevő bevételt generálhatnak.

Fontos megjegyezni azt is, hogy a fenti rangsor nem veszi figyelembe az adóelkerülések és adócsalások gazdaságtorzító hatását. Amennyiben ugyanis nem sikerül megfelelően kikényszeríteni az adók megfizetését, az adóelkerülés olyan versenyelőnyhöz juttathat egyes vállalatokat,

amely jóval nagyobb torzulásokat is eredményezhet az adók szerkezetének esetlegesen tökéletlen kialakításánál.

Egy, az adózók és adóalapok széles körére épülő, alacsony adómértékekkel jellemezhető rendszer általában optimálisabb gazdasági értelemben, mivel ez mérsékli az adózás munkavállalást, gazdasági tevékenységet, fogyasztást és beruházást torzító hatásait és így magasabb kibocsátáshoz, végső soron pedig magasabb jóléthez vezet. Ezzel együtt, az adórendszerek általában sok és jelentős értékű kedvezményt, módosítást, illetve differenciált adómértéket tartalmaznak, változatos indokok alapján: pl. a negatív externális hatások ellensúlyozása, a jövedelem újraelosztása, vagy éppen a társadalom, vagy gazdasági szereplők egy-egy részcsoportjának kedvezőbb helyzetbe hozása érdekében. A differenciálás ugyanakkor szükségképpen torzítást jelent, egyrészt azért, mert a nem kedvezményezett csoportok számára magasabb adóterheket eredményez, másrészt azért, mert a két csoport elhatárolása során elkerülhetetlenül előfordulnak méltánytalanságok.

Az adónemek magas száma, illetve a kedvezmények és a kedvezményes adózási rezsimek emellett az adórendszer átláthatóságát is csökkentik és az adózók és a hatóságok számára is növelik az admnisztráció költségeit. Új adónemek bevezetését számos legitim gazdaságpolitikai cél indokolhatja, azok számát azonban jelentős mértékben növelheti az is, ha azok csak egy meghatározott cél finanszírozására fordíthatóak (pl. elkülönített alapok, helyi önkormányzatok és meghatározott célokra fordítható „címkézett" bevételek). A kedvezmények jelentős részének fenntartását az azokhoz kapcsolódó erős szociális, családpolitikai vagy gazdaságpolitikai érvek tehetik indokolttá. Ugyanakkor az adókedvezmények a hatályba lépésüket követően beépülnek az adók rendszerébe és a költségvetés tervezésének folyamatába, nem kell őket évente felülvizsgálni vagy újratervezni, így sok esetben még sokáig fennmaradhatnak olyan kedvezmények is, amelyek fenntartásához már nem fűződik kiemelt érdek. Sok esetben előfordul az is, hogy egyes egymáshoz hasonló adónemek és kedvezmények részletszabályai különösebb ok nélkül eltérnek egymástól. Ennek oka sok esetben csak az, hogy ezek eltérő időben, általában eltérő indítványozó javaslatára kerültek bevezetésre.

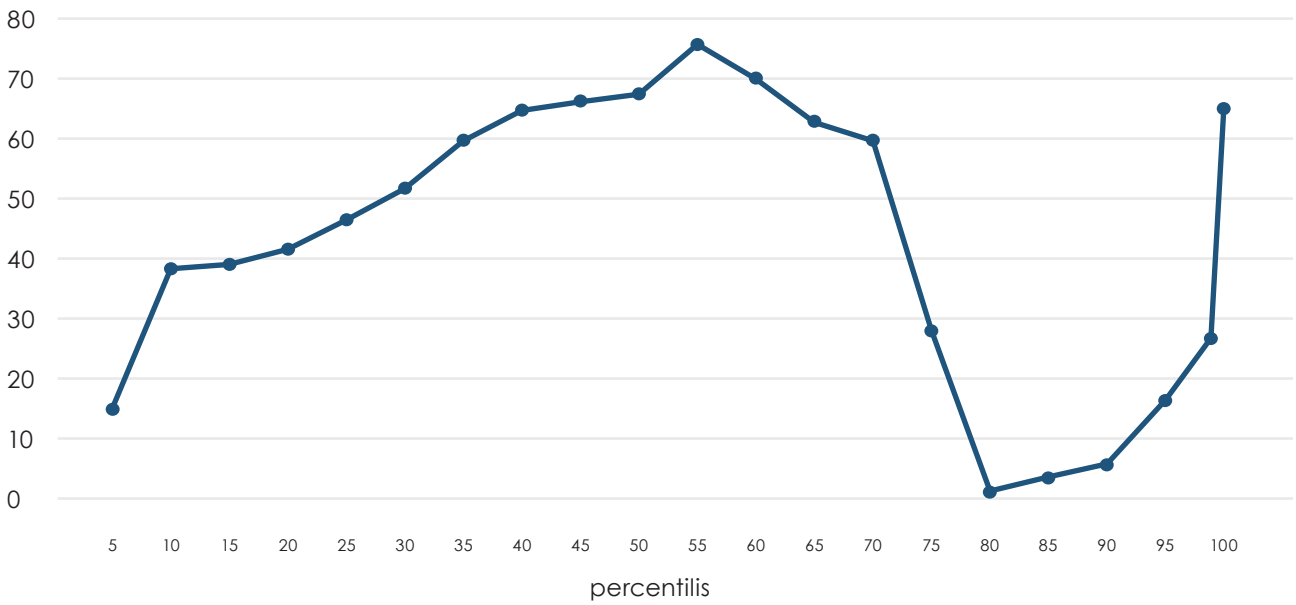
Ezért általánosságban is érdemes minél egyszerűbb, szélesebb kör számára egységes adózási szabályokat kialakítani és ezektől csak ott eltérni, ahol a célzott beavatkozás társadalmilag indokolt. A választott eszköz is fontos, hogy az ne csupán hatásos legyen a cél eléréshez, hanem arányos és hatékony is. Amennyiben ezen kritériumok valamelyike nem teljesül, érdemes a szóban forgó szabályt megváltoztatni, kivezetni, vagy – ha az indokoltság fennáll – más, adórendszeren kívüli eszközzel kezelni a problémát. A kedvezmények, eltérések, vagy összefoglaló néven adókiadások számbavételét, illetve a kritériumok vizsgálatát érdemes transzparens módon, rendszeresen elvégezni, mert az adórendszer megtisztítása révén elérhető széles adóalap, illetve alacsony kulcsok nem csak a gazdasági ösztönzők szempontjából kívánatosak, de az alacsony tényleges, illetve adminisztrációs terhek a társadalmi elfogadottságot is erősítik, ezáltal javítva az adózási morált is.

A nemzetközi szakmai vitákban a válságot követő években a korábbiakhoz képest felerősödött az a nézet, hogy a növekvő jövedelmi egyenlőtlenségek hosszú távon is károsak a gazdaság fejlődésére. A jövedelmi egyenlőtlenségek szélesedését számos gazdasági trend táplálja, amelyek az elmúlt évtizedek során elsősorban a világviszonylatban fejlettebb országok kevésbé képzett munkavállalóit érintették kedvezőtlenül. Ilyen folyamat többek közt a képzettségből fakadó jövedelemtöbblet növekedése, a technológiai fejlődéshez és digitalizációhoz köthető nyereségek koncentrálódása, egyes tevékenységek alacsonyabb bérköltségű országokba való át-

telepítése, illetve egyes közepesen képzett munkahelyek kiüresedése vagy eltűnése a technológiai fejlődés következtében.

A jövedelemegyenlőtlenségek szerepére így elsősorban azok fejlettebb országokban bekövetkezett növekedése irányította rá a figyelmet, amit Lakner-Milanovic (2013) elhíresült „elefánt-ábrája" is jól szemléltet. Ennek alapján az 1988 és 2008 közt eltelt 20 évben a globális népesség alsó ¾-ének és felső 1 százalékának jövedelme jelentős mértékben növekedett, a 75-99. percentilisbe tartozók – azaz a globális „felső középosztály" – jövedelme ugyanakkor jóval kisebb mértékben nőtt. Bár a szerzőpáros megállapításait számos későbbi kutatás finomította, ezen „felső középosztály" relatív helyzetének romlása az újabb becslések során is meglehetősen robusztusnak bizonyult. A fejlettebb gazdaságokban a jövedelemegyenlőtlenségek növekedése jelentősebb társadalmi feszültségeket is okozott. Elsősorban ennek köszönhető, hogy az utóbbi években egyre több nemzetközi kutatás és ajánlás foglalkozik kiemelten a szakpolitikai – köztük adópolitikai – javaslatok újraelosztási hatásaival is, az ilyen szerep erősítésének fontosságát hangsúlyozva.

A jövedelmek változása globális jövedelmi percentilisenként 1988 és 2008 közt
Forrás: Lakner-Milanovic (2013)



Az optimális szakpolitikai mix kapcsán ugyanakkor már nincs teljes konszenzus. A kutatások szerint az újraelosztás szempontjából a különböző ellátások hatásosabb és hatékonyabb eszközök lehetnek az adórendszernél.[1] Emellett a munkapiaci és fogyasztási ösztönzőket is figyelembe véve egy rövid távon regresszív átalakítás hosszabb távon segítheti is a szegénység csökkentését és az alacsony jövedelmű családok gyorsabb jövedelemnövekedését, pl. a munkába állás elősegítésén keresztül. Az egyes intézkedések parciális újraelosztási hatásainak vizsgálata helyett tehát ebből a szempontból is helyesebb átfogóan, az ösztönzőket is figyelembe véve értékelni a reformok hatását.

1 Joumard-Pisu-Bloch (2012); Fournier-Johansson (2016)

Sikeres nemzetközi reformok tapasztalatai

Bár az elmúlt két-három évtizedben az OECD-országok többségére jellemző volt az adóreformok sorozata, alapvetően viszonylag **kevés ország volt képes tartósan és jelentősen mérsékelni a GDP-arányos adóelvonás szintjét.** A visegrádi országokon kívül Svédország, Írország, Hollandia ért el tartós sikert az adócentralizáció csökkentésében – még az 2008-as válság miatt itt-ott látható korrekció mellett is. E nemzetközi tapasztalatok áttekintése során véleményünk szerint az alábbi tanulságok emelendők ki:

Bár a jelentős adóreformok iránti igény gyakran válságok, vagy a lassú növekedés időszakában fogalmazódik meg, az elvonás mérsékléséhez szükséges **adócsökkentés tartósságát nagyban elősegíti, ha a reform gyors növekedési időszakban valósul meg.** Ehhez kapcsolódóan, a kiegyensúlyozott, vagy többletes költségvetési helyzet is segíti az adócsökkentés tartóssá válását, hisz ilyenkor rendszerint nincs szükség éles kiadásoldali lépésekre és az államháztartási folyamatok kezelhetőek maradnak addig is, amíg a reform kedvező dinamikus hatásai megmutatkozhatnak.[2]

Az adóreformok sikerét erősíti, ha koherens stratégiára épülnek és átfogóan közelítik a rendszer egészét, ahelyett, hogy egyes adónemekre fókuszálnának. A széles körű, azonos elveket érvényesítő átalakítás az – óhatatlanul megjelenő – érdeksérelmek kezelésében is segít, növelve a reform gazdasági és társadalmi elfogadottságát. Az adóelvonás csökkentése gyakran együtt járt az adórendszer egyszerűsítésével is, mivel a közterhek mérséklése lehetővé tette a korábbi célzott intézkedések kivezetésének kompenzálását. **Az adóalap szélesítésére és az általános kulcsok csökkentésére irányuló reformok társadalmi elfogadottsága is általában erősebb. Így a továbbra is indokolt célzott beavatkozásokat érdemesebb az adórendszeren kívül, közvetlen támogatási programok formájában kezelni,** ami ráadásul költségvetési szempontból is előnyösebb, mivel a költségvetésben explicit módon megjelenő támogatások kevésbé hajlamosak „beragadni". Az adórendszeren belüli támogatások – mivel támogatástartalmuk kevésbé átlátható, nehezebben meghatározható – gyakrabban válnak hosszú távú részévé a rendszernek, gyakran túlélve saját indokoltságukat is.

Noha a fokozatosan bevezetett lépésekkel operáló reformprogramok sikerére is akad példa (pl. Írország), **több sikeres reformepizód azonosítható, amelyben egy-két hullámba sűrítve történtek meg** a lépések (Svédország, Észtország, Szlovákia). Ez utóbbi megközelítés ráadásul segít a reform koherenciájának megőrzésében is.

2 Brys (2011)

Svédország (1991 és 2006)	Észtország (1992, 1999-2000)	Szlovákia (2004)	Írország (2008–2012)
Kevés kedvezmény, kevés és egyszerű adónem A harmonizált ellátási szabályok miatt kisebb a TB-ellátások információs és ellenőrzési igénye (A többség igényeire) optimalizált bevallások és folyamatok	Egykulcsos rendszer Radikális Tao-átalakítás Semlegesség és növekedés a fókuszban Kevés adónem, egyszerű (rövid) törvények Magas fokú e-közig. és társadalmi szintű informatikai nevelés	Egyszerűsítés, változatlan adóterhek Sokkszerű átalakítás, szélesebb intézkedéscsomag része Gazdasági siker, de társadalmilag nem elfogadott, így a reform megtorpant és részben visszarendeződött Hiányosság a járulékrendszer reformjának elmaradása	Adminisztrációs tehercsökkentés tartalmi adóreform nélkül Szisztematikus munka Számszerű célok (kijelölt módszerek)

A sikeres nemzetközi reformok további fontos tanulsága, hogy **az átfogó, egyszerűsítő célzatú reformokhoz gyakran egyéb támogató intézkedések is szükségesek.** Ilyenek lehetnek tipikusan a társadalombiztosítási ellátási szabályok igazítása, az informatikai rendszerek fejlesztése, összekapcsolása, illetve – pl. az e-közigazgatási szolgáltatások jelentős kiterjesztése esetén – az érintettek oktatása, tájékoztatása.

Az adminisztrációcsökkentés sikeres epizódjai azt mutatják, hogy **a folyamatokat és bevallásokat érdemes a többség igényei számára kialakítani** és az esetleg csak csekély számú adózót érintő kérdéseket (pl. részletszabályok érvényesítéséhez, ellenőrzéshez szükséges adatbekérés) külön eljárásokban, a bevallások külön lapján, vagy akár más bevallásokban kezelni. A folyamatok kialakítása során általános elvként is érdemes az „éppen szükséges" szint elérését célozni a teljeskörűség helyett. Ezek mellett kiemelten fontos, hogy az adózáshoz kötődő valamennyi folyamat és eljárás lehetőség szerint egyetlen csatornán keresztül legyen intézhető (pl. minden közteher a központi adóhatóságon keresztül), mert ez segítheti elő a folyamatok és a kommunikáció egységesítését, valamint a redundáns adatbekérések kiszűrését is.

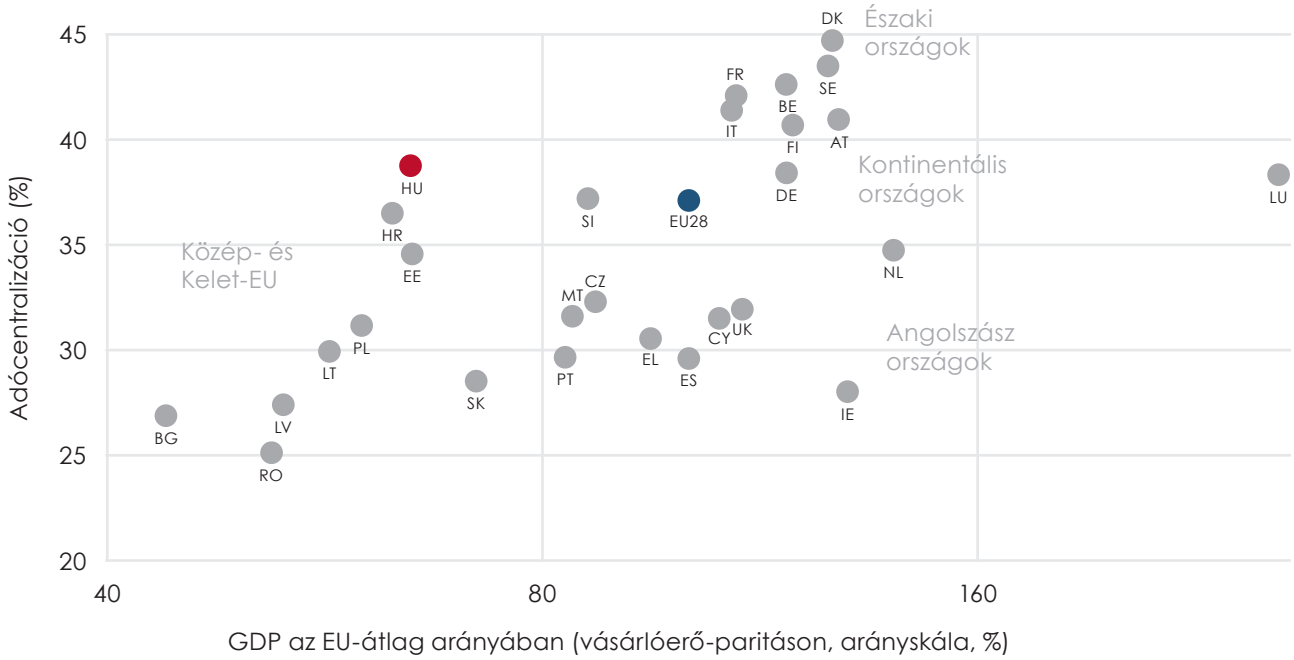
2.2 A 2010-es évek fejleményei

2.2.1 Kiinduló helyzet: elhaladt mellettünk a világ

A régió országairól[3] általában véve elmondható, hogy az adóelvonási szint és az adók szerkezete tekintetében versenyképesebbnek mutatkoznak a nyugat-európai országoknál. Ennek oka egyrészt, hogy ezek az országok az elmúlt évtizedekben jellemzően tőkeimportra szorultak, ami nagyobb versenyképességi nyomás alá helyezte az adórendszerüket, másrészt, hogy az alacsonyabb adómorál mellett a magasabb adók beszedése komolyabb nehézségekbe ütközik.

Adóelvonás a GDP arányában és gazdasági fejlettség, 2009

Forrás: Eurostat

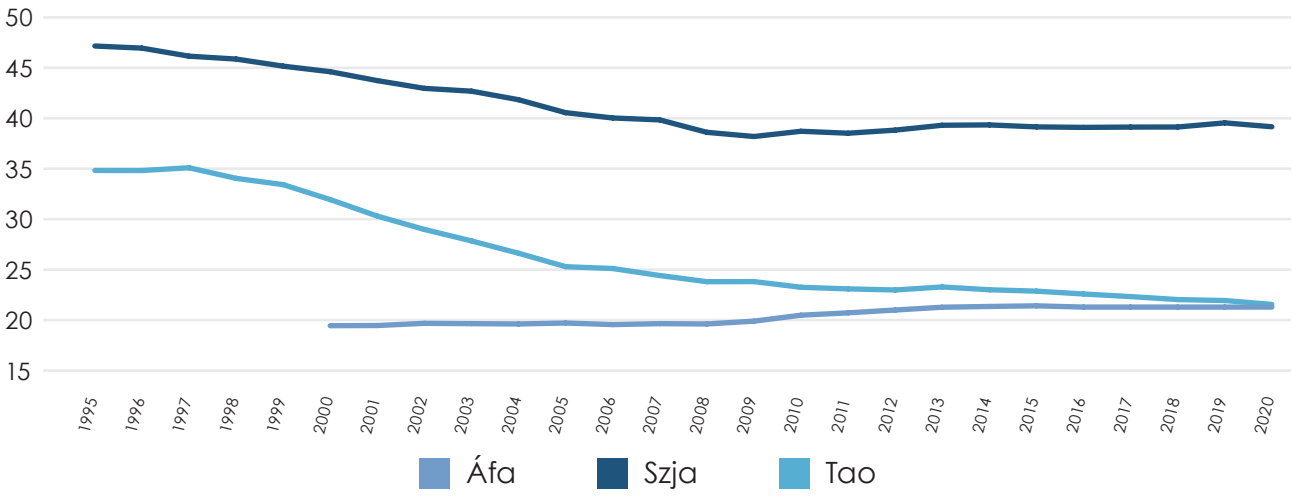


Ugyan a magyar adóelvonási szint az EU összes országa körében az évtized elején sem számított kiemelkedőnek, a régiós országokhoz képest ez a mutató már kimondottan magasnak számított. A közvetlen versenytársainkhoz képest ez komoly versenyképességi problémát okozott. Az adóelvonás mértékét a 2007-es költségvetési kiigazítás is jelentős mértékben, mintegy 3 százalékponttal növelte. A 2010-es választási évben ugyan 2 százalékpontos csökkenés következett be, ez azonban hosszú távon fenntarthatatlan volt, mivel együtt járt a költségvetési hiány újbóli növekedésével is.

3 Tanulmányunkban a régiós összevetések során az EU keleti tagállamaihoz viszonyítunk (Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szlovénia, Szlovákia)

Főbb felső adókulcsok átlaga az EU28 országaiban — **százalék**

Forrás: Taxation trends

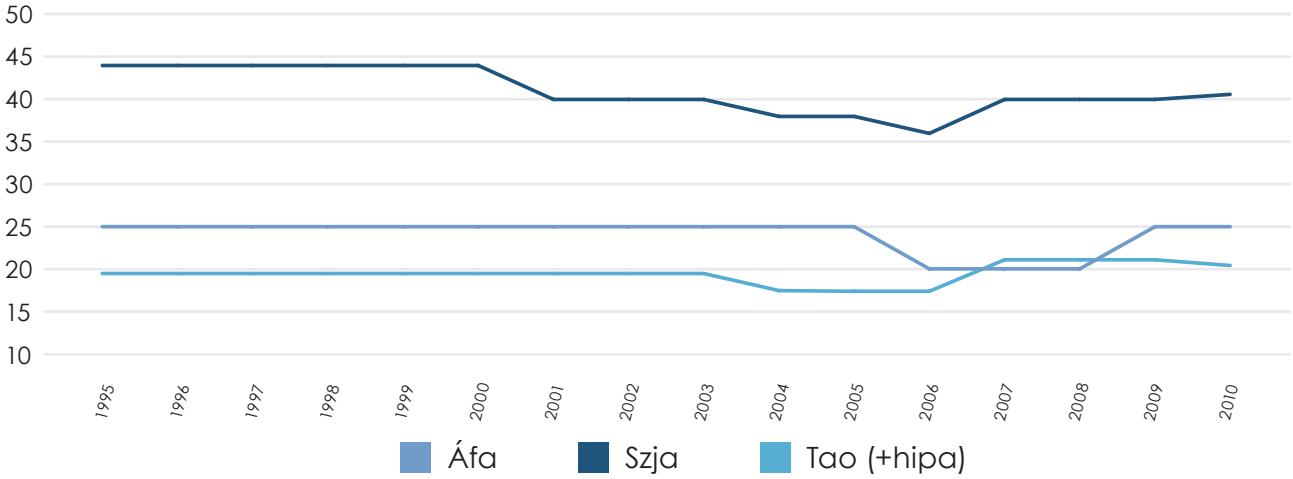


Az elmúlt évtizedekben – különösen a 2008-as válságot megelőzően – a nemzetközi trendek az adórendszerek szerkezeti átalakítása terén is jórészt a versenyképességi szempontok erősítése irányába mutattak. Ennek jegyében a jövedelemadók – így a társasági adó és a személyi jövedelemadó – kulcsai összességében csökkentek, míg a fogyasztási jellegű adók – különösen az áfa – esetében inkább az adómértékek növekedése volt a jellemző. A 2008-as válságot követően az egyenlőségi szempontok előtérbe kerülésével ez a folyamat a jövedelemadók tekintetében ugyan jelentősen lelassult, a személyi jövedelemadó tekintetében meg is állt, alapvető fordulat azonban nem következett be.

Magyarország a 2000-es években is viszonylag nagy mértékben támaszkodott a fogyasztást terhelő adókra. A tőke adóterhei nem minősültek kiugrónak, a munkajövedelmek magas adóterhei azonban komoly versenyképességi hátrányt jelentettek. Mindemellett a 2000-es évek során nem történt érdemi előrelépés egy versenyképesebb adórendszer irányába: a főbb adókulcsok ezekben az években lényegében stagnáltak, ami nemzetközi viszonylatban relatív lemaradást eredményezett. A relatív pozícióromlás korrekciója így a 2010-es évekre maradt.

Főbb felső adókulcsok Magyarországon, 1995-2010 — **százalék**

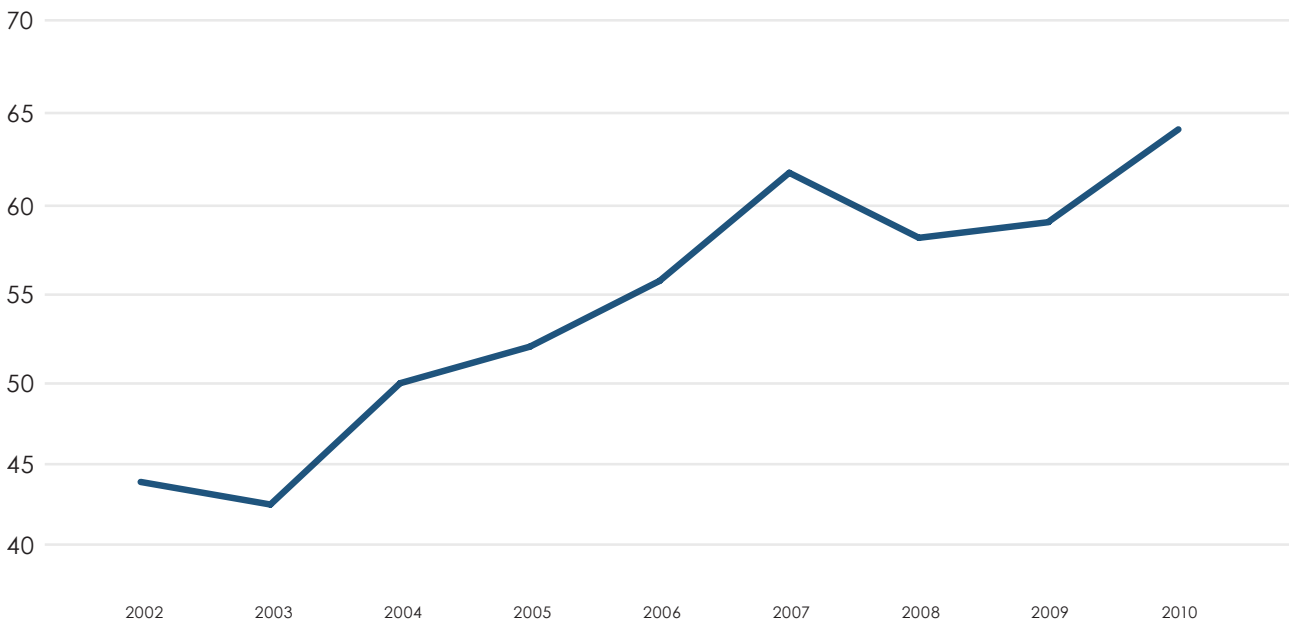
Forrás: Taxation trends



A költségvetés bevételi igénye és az adórendszert alakító gazdasági tényezők az adórendszer komplexitását is jelentősen növelték, amit jól illusztrál, hogy a hatályos adónemek és adó jellegű bevételek száma a 2000-es években közel másfélszeresére nőtt. Az adórendszer bonyolultabbá válása szükségszerűen együtt járt az adminisztrációs terhek növekedésével és megnehezítette a tájékozódást az adózók számára.

Hatályos adók és adójellegű közterhek száma, 2002-2010

Forrás: Pénzügyminisztérium számítás

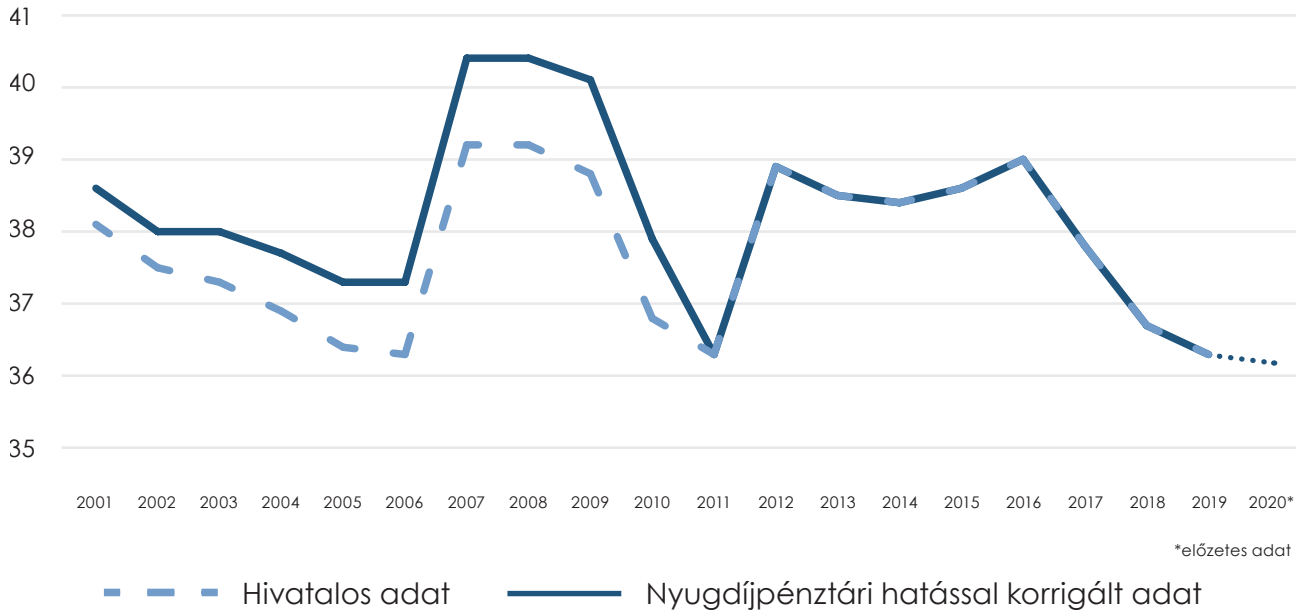


2.2.2 Irányok és reformok: útban egy versenyképesebb adórendszer felé

A hazai GDP-arányos adóelvonás kapcsán a költségvetési konszolidáció idején is jelentős eredmény volt, hogy az végig a válságot megelőző években jellemző szint alatt maradt. A mutató érdemi csökkentésére ugyanakkor csak a költségvetési konszolidáció után, az évtized második felében nyílt lehetőség. Az adókulcsok csökkenő tendenciája ellenében jelentős mértékben lassította a mutató csökkenését a gazdaságnak az évtized során bekövetkezett fehéredése, ami azonban alapvetően pozitív fejlemény, hiszen a szürkegazdaság visszaszorulása az adóbevételeket a versenyképesség sérülése nélkül növeli és mérsékli az adóeltitkolásból fakadó versenytorzító hatásokat.

A költségvetési szektor adóbevételeinek alakulása a GDP arányában — **százalék**

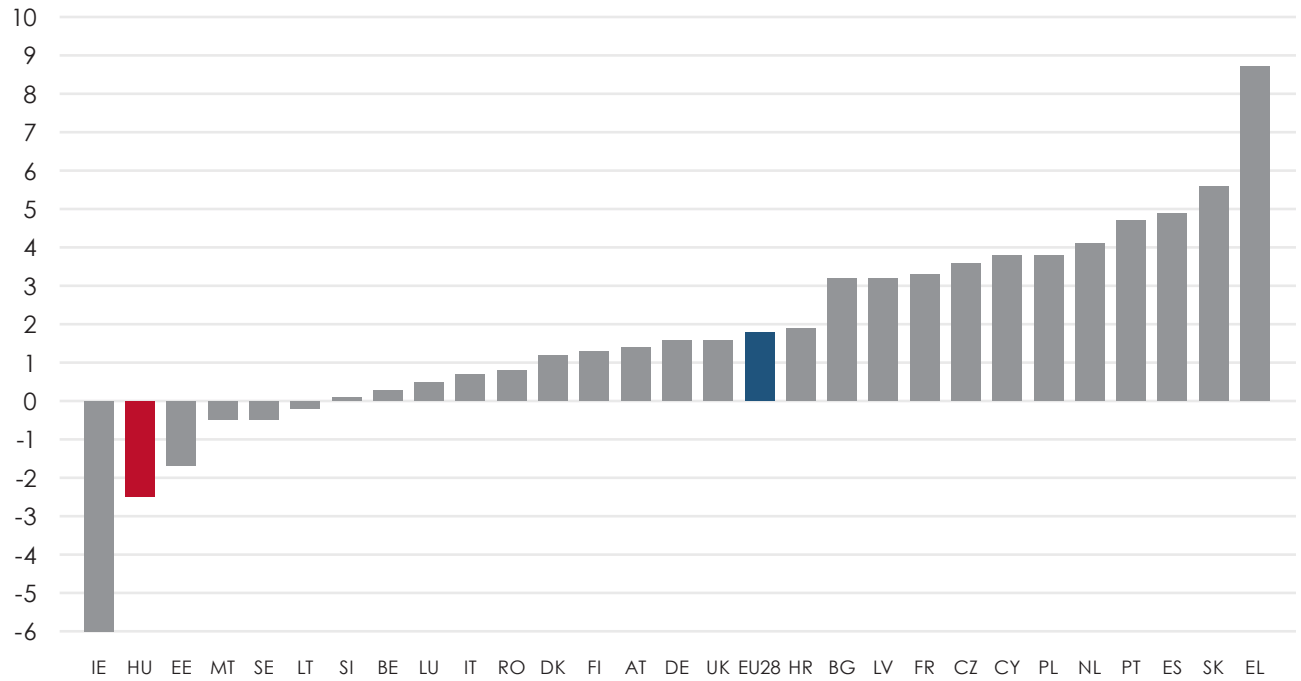
Forrás: Eurostat, Pénzügyminisztérium számítás



Nemzetközi összehasonlításban ugyanakkor a GDP-arányos adóterhelés évtized során bekövetkezett csökkenése jelentősnek számít, főként, mivel a válságot követően az országok többségében inkább a növekedés volt a jellemző. Az Eurostat adatai alapján Magyarországon 2009 és 2019 közt 2,5 százalékkal csökkent az adóelvonás mértéke, ami a 2. legnagyobb csökkenés az EU-tagországok közt.

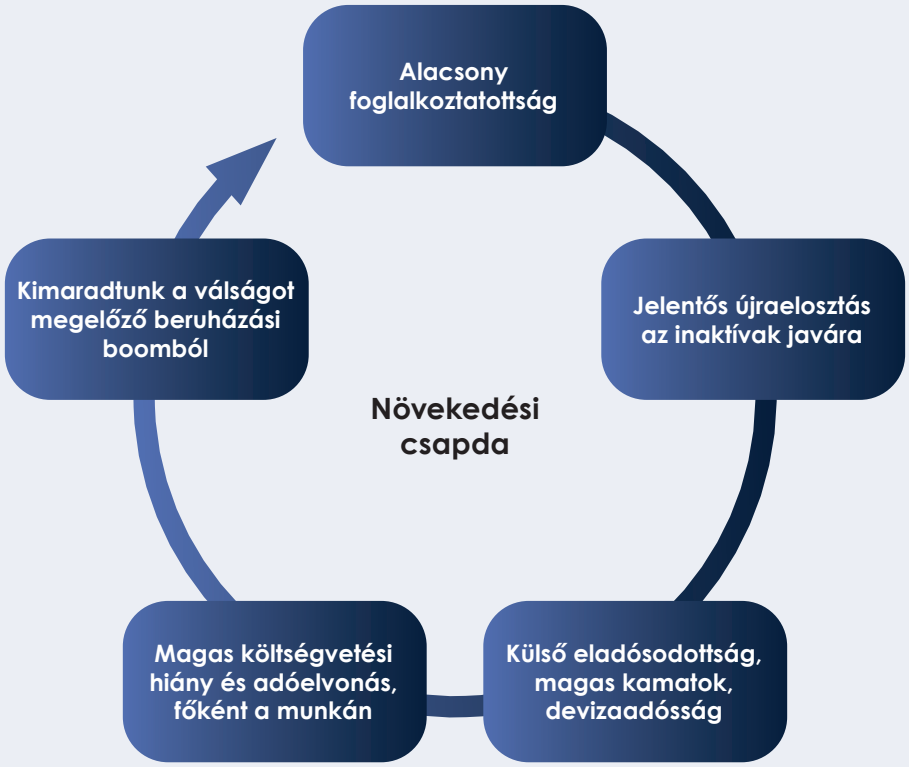
A GDP-arányos adóelvonás változása, 2009–2019 — **százalék**

Forrás: Eurostat



A makrogazdasági környezet alakulása a 2010-es években

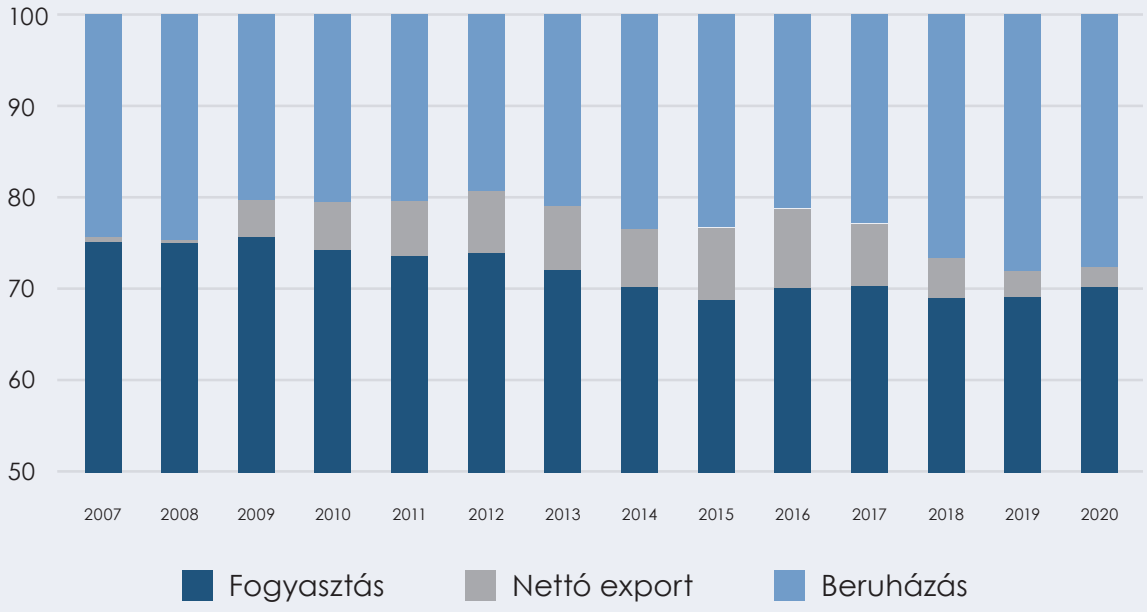
A 2000-es évek végére a magyar gazdaság növekedési csapdába került. Az öregségi és rokkantsági nyugdíjrendszer a szociális ellátások hibás ösztönzői és gyenge felügyelete hozzájárultak az alacsony munkaerőpiaci aktivitáshoz. Így a foglalkoztatottság a rendszerváltás sokkját követően is tartósan alacsonyan ragadt, folyamatosan az egyik legalacsonyabb volt ez EU-tagországok közt. Az alacsony munkaerőpiaci aktivitás magas újraelosztási aránnyal, így magas adószinttel és jelentős költségvetési hiánnyal járt együtt. A költségvetési hiányt nem finanszírozta a – szintén jelentős adósságokat felhalmozó – háztartási szektor, a magyar gazdaság a külföld felé adósodott el. Ezek a tényezők az üzleti aktivitásra is kedvezőtlenül hatottak, ami gátat szabott a foglalkoztatás bővítésének is. Magyarország így kimaradt a 2008-as válságot megelőzően a régió más országaiban jellemző gyors növekedési időszakból, a válságot követően pedig nem maradt mozgástere a krízis hatásainak enyhítésére.



A 2010-es évtized így a gazdaságpolitika szempontjából két időszakra osztható. Az időszak első felében a gazdaságpolitika elsősorban az örökölt hátrányok ledolgozására, azaz a költségvetési helyzet konszolidációjára, a munkaerőpiaci aktivitás növelésére és a felhalmozott külső adósság leépítésére fókuszált. A költségvetési konszolidáció és a munkakínálat növelésének igénye gyors és sok esetben drasztikus lépéseket tett szükségessé, többek közt az adórendszerben is. A szűk fiskális mozgástér pedig inkább az adószerkezet átrendezésére adott teret, az összesített adóterhek jelentősebb mértékű csökkentésére még nem volt lehetőség.

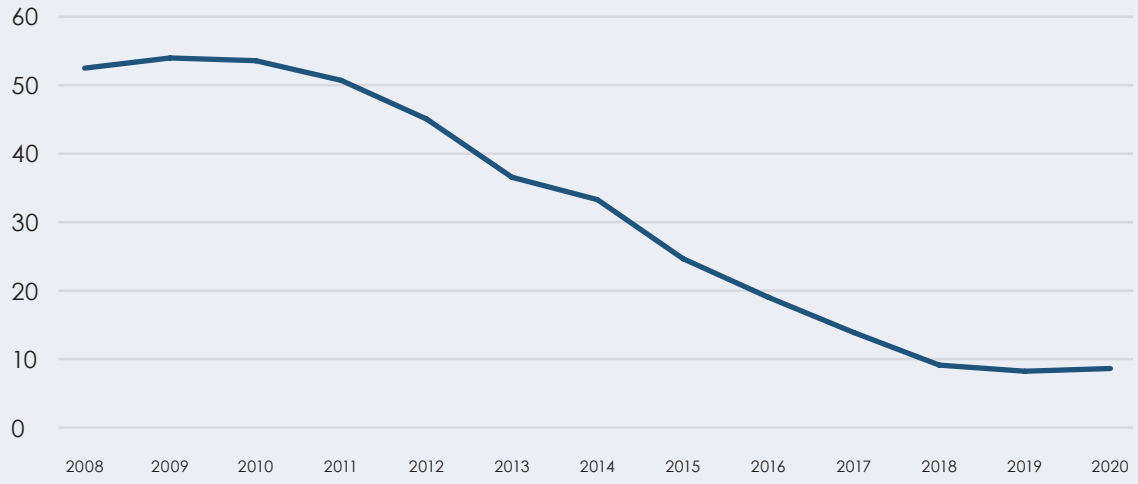
A GDP fő összetevőinek alakulása — **százalék**

Forrás: Eurostat, MNB



Nettó külső adósság a GDP arányában — **százalék**

Forrás: Eurostat, MNB

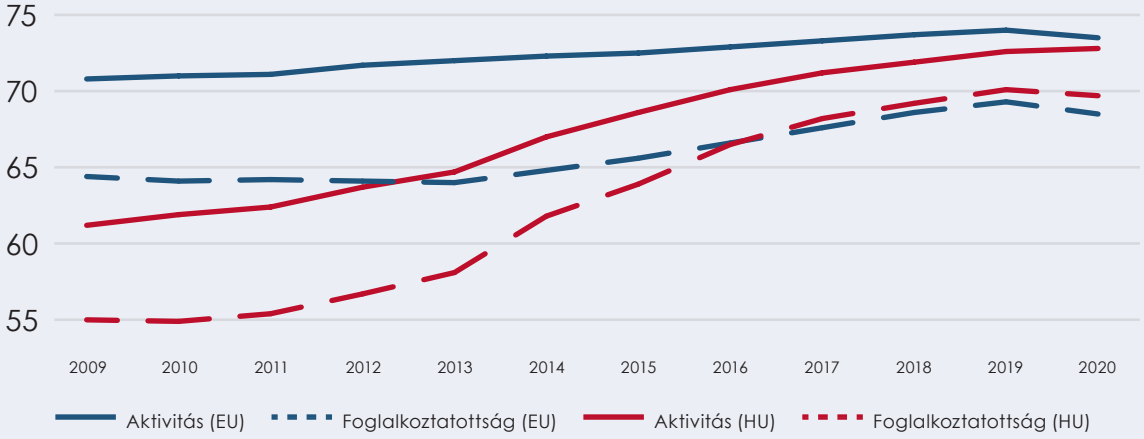


Az időszak második felére a költségvetési folyamatok konszolidálódtak és a gazdaság fehérítését célzó intézkedések is beértek, így megnyílt a mozgástér a teljes gazdaságot sújtó adóterhelés gyorsabb csökkentésére. A foglalkoztatottság és az aktivitási ráta felzárkózott az EU átlagához, a munkanélküliség jelentős mértékben csökkent, így a foglalkoztatás bővülése lelassult, a vállalkozások mind gyakrabban emlegették a munkaerőhiányt a növekedést korlátozó tényezőként. A növekedés fő forrása így a foglalkoztatás bővülés miatt mindinkább a beruházások és a termelékenység bővülése lett, lehetővé téve a bérnövekedés gyorsulását is.

A felhalmozott adósságok leépülését követően ismét normalizálódhattak a hitelezési folyamatok, és a beruházási kereslet növekedése következtében csökkenni kezdett a masszív fizetési mérleg többlet is. Ebben a környezetben az adópolitika fókuszába is a beruházások ösztönzése, a kiszámíthatóság növelése és az adóhatósági szolgáltatások fejlesztése került.

Fő munkapiaci mutatók a 15–64 éves korosztályban — **százalék**

Forrás: Eurostat, GKI



Munkaerőhiányra panaszkodó munkáltatók aránya — **százalék**

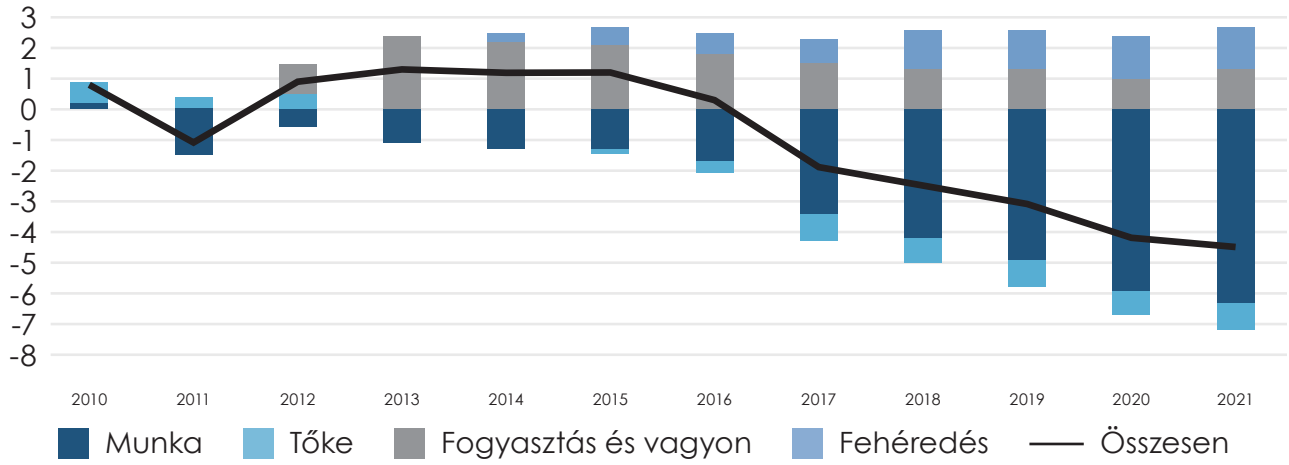
Forrás: Eurostat, GKI

Az időszak végén a COVID-válság jelentős gazdasági visszaeséssel járt és a munkahelyek védelmében szükségessé tette átmeneti, a költségvetési egyenleget is rontó intézkedések bevezetését. Az aktivitási- és beruházási ráta, illetve a külső adósság kapcsán az évtized során bekövetkezett kedvező folyamatokban ugyanakkor ez nem hozott jelentősebb fordulatot, az adópolitikát meghatározó makrogazdasági környezet változása ilyen téren tartósnak bizonyult.

A 2010-es évek során bevezetett adópolitikai intézkedések a jövedelmeket terhelő adók felől fokozatosan a fogyasztási jellegű adók felé tolták az adórendszer súlypontját. Az időszak elején ez az áfa- és jövedéki adó mértékének növekedésével és új adók bevezetésével is együtt járt. Az időszak második felében azonban – a jövedelemadók gyorsabb ütemű csökkentése mellett – korlátozottan már ezekben az adókban is lehetőség nyílt célzott adócsökkentésekre azokon a területeken, ahol ezt a gazdaságpolitikai megfontolások szükségessé tették, amit a gazdaság fehérítése érdekében tett erőfeszítések beérése tett lehetővé.

Adóintézkedések statikus bevételi hatása a GDP arányában adótípusonként 2010 óta — **százalék**

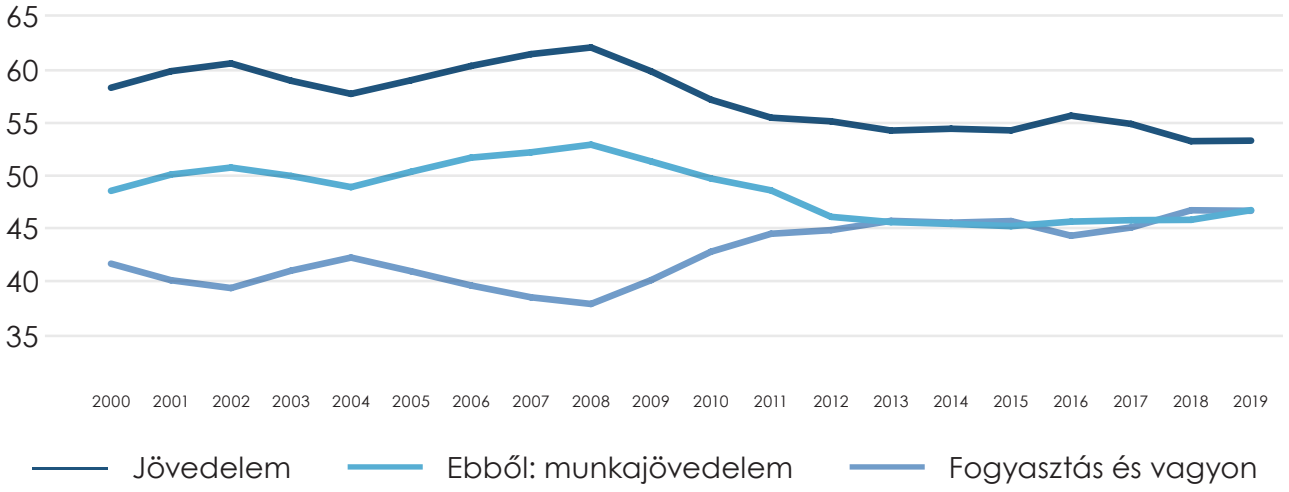
Forrás: Pénzügyminisztérium számítás



A bevételi adatokban kevésbé látható az adószerkezet eltolódása, ennek fő oka azonban a munkából származó jövedelmek elmúlt évek során bekövetkezett jelentős, a GDP dinamikáját meghaladó növekedése, ami a bevételekben ellensúlyozta az adókulcsok csökkentésének hatását.

Az adóbevételek összetételek az összes bevétel arányában — **százalék**

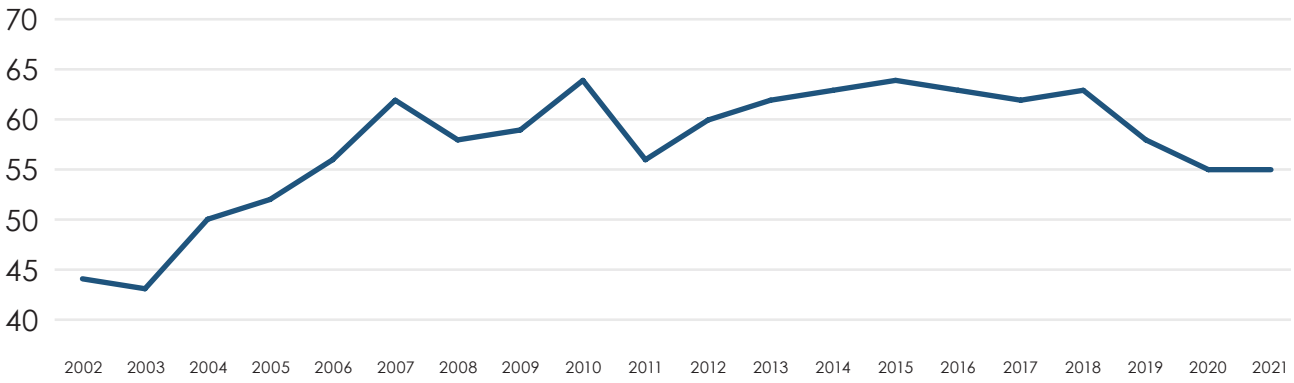
Forrás: Pénzügyminisztérium számítás



Az adópolitika már az időszak első felében is törekedett a szükségtelenné vált adónemek és rendelkezések kivezetésére, így sor került számos csekély összegű bevételt eredményező adónem eltörlésére. A költségvetés kiigazítási igénye azonban ekkor még több új közteher bevezetését is szükségessé tette. Az időszak második felét jellemző konszolidációs időszakban már több lehetőség nyílt az adórendszer egyszerűsítését célzó, sok esetben alaposabb előkészítést igénylő intézkedések kidolgozására, így többek közt megkezdődhetett a hatályos adónemek számának csökkentése is. Ez részben egyes kisebb adónemek eltörlése (hitelintézeti járadék, kulturális adó, magánszemélyek 75 százalékos különadója, eva), részben hasonló alapokat terhelő adónemek összevonása (baleseti- és biztosítási adó, szocho és eho, energiaadó és jövedéki adó, munkavállalói járulékok) révén valósult meg.

Hatályos adók és adójellegű közterhek száma

Forrás: Pénzügyminisztérium számítás

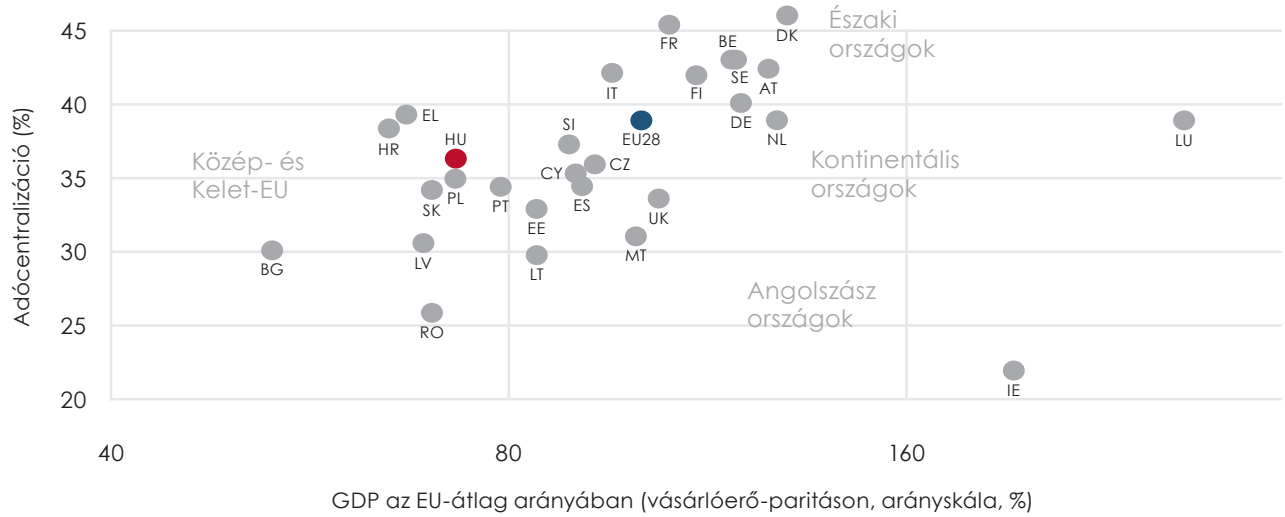


2.2.3 Pillanatkép: túl az út felén

Az elmúlt évek javulásának köszönhetően az adóelvonás mértéke már nem számít kiugrónak a hasonló fejlettségű országok közt, de még mindig a magasabbak közé tartozik (noha az EU-n belül már átlag alattinak számít).

Adóelvonás a GDP arányában és gazdasági fejlettség, 2019

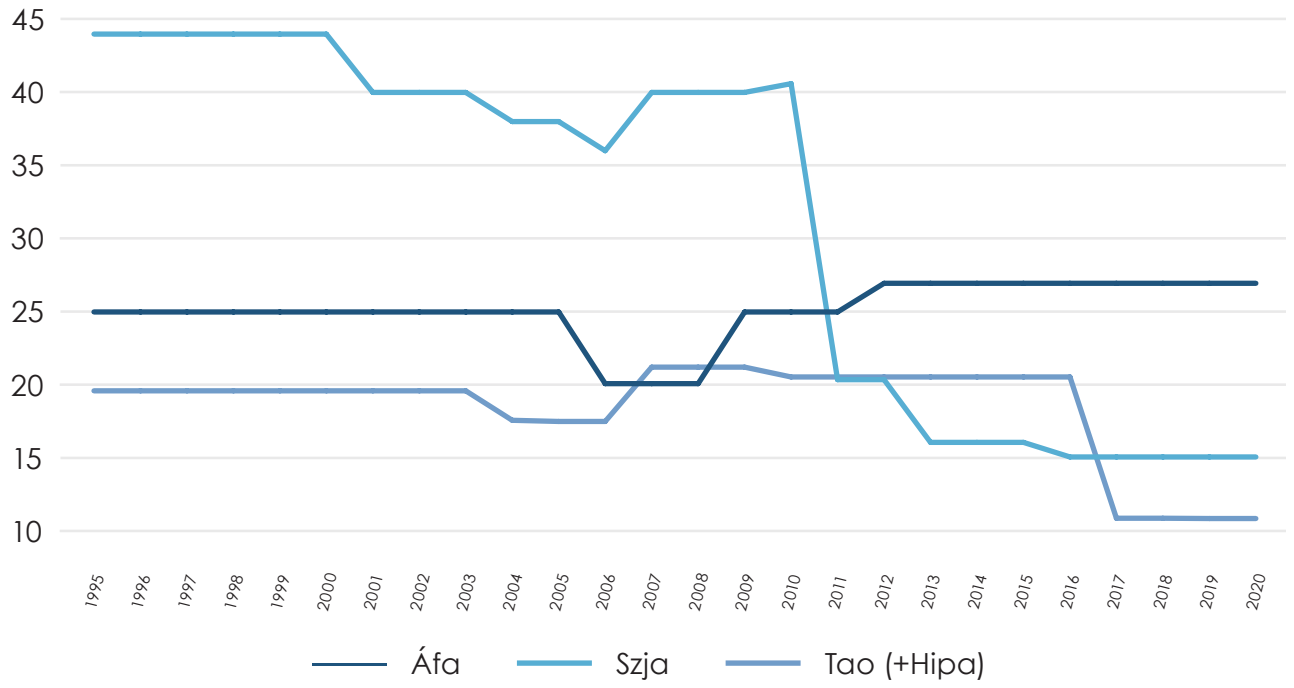
Forrás: Eurostat



Az adómértékekben is jelentős elmozdulás ment végbe. Ennek során Magyarország a vállalkozások adóztatásának versenyképessége tekintetében jelentős javulást ért el, egyes területeken már a nemzetközi élbolyba tartozik. A munkajövedelmek tekintetében ugyanakkor az adómértékek a korábbi kiugró szintekről ugyan a régiós országokban szokásos tartományokba csökkentek, de még mindig nem tartozunk a versenyképesebbek közé.

Főbb felső adókulcsok Magyarországon — **százalék**

Forrás: Taxation trends



A következő években ezért továbbra is fontos cél az adóelvonási szint további csökkentése, elsősorban a munka adóterheire fókuszálva. (Ebben a már eldöntött, bejelentett intézkedések is szerepet játszhatnak, ld. a magánszemélyek jövedelemadóiról szóló fejezetet.)

Az adórendszer egyszerűsítése terén is maradt még teendő: az adónemek száma továbbra is jelentősen meghaladja az ezredfordulós értéket és számos hasonló célt szolgáló, de eltérő kedvezmény és rendelkezés bonyolítja az adórendszert, amelyek technikai paramétereinek összehangolása javítaná az átláthatóságot; ezt a folyamatot ugyanakkor az érdekeltekkel folytatott egyeztetések időigénye jelentősen lassítja.

A COVID-válság kezelése érdekében hozott intézkedések

A 2020-as koronavírus-válság kitörésekor Magyarország egyensúlyi és sérülékenységi mutatói jóval kedvezőbbek voltak, mint a 2008-as válság kezdetén, ezért nagyobb lehetőség nyílt a válság hatásainak gazdaságpolitikai eszközökkel való tompítására. Mivel Magyarország kis, nyitott gazdaság, az általános keresletbővítő intézkedések jelentős részben az import iránti keresletet növelik. Ez a nagyobb gazdaságokhoz képest gyengíti az ilyen intézkedések belföldi gazdaságra gyakorolt hatását, a gazdaságpolitika ezért ezekkel az eszközökkel csak visszafogottan élt. A meghozott intézkedések így a leginkább érintett ágazatokban a munkahelyek megőrzésére és a termelési kapacitások megőrzésére, egyes jelentős belföldi hozzáadott értéket termelő ágazatok célzott élénkítésére és a gazdaság hosszú távú növekedési potenciáljának erősítésére fókuszáltak.

A munkahelyek megőrzése, a gazdaságvédelme, majd újraindítása érdekében a gazdaságpolitika jelentős **átmeneti intézkedésekkel** segítette a vállalkozások talpon maradását, többek közt az adórendszerben is. Így a lezárások hónapjaiban a leginkább érintett ágazatokban sor került a munkát terhelő adó- és járulékterhek jelentős részének elengedésére. A legmélyebben érintett turisztikai ágazat támogatása érdekében átmenetileg csökkentek a SZÉP kártya adóterhei és növekedett a juttatások keretösszege, illetve felfüggesztésre került a turizmusfejlesztési hozzájárulás. Az építőipar célzott élénkítése és kapacitásainak védelme érdekében átmenetileg ismét 5 százalékra csökkent a lakásépítések áfa- kulcsa. A vállalkozások likviditásának támogatása érdekében szeptemberre tolódott a bevallások benyújtásának és az éves adó megfizetésének határideje, lerövidült az áfa-kiutalás határideje a KKV-k számára és új lehetőség nyílt egyszeri fizetési halasztási kérelem benyújtására is.

A hosszabb távú, a válságból való kilábalást szolgáló intézkedésekben ismét a beruházások ösztönzése kerül a középpontba. Ezek jelentőségét tovább növeli, hogy a válság tanulságait levonva a globális értékláncok bizonyos fokú átrendeződésére is sor kerülhet, ebből a folyamatból pedig a legvonzóbb befektetési helyszínek nyertesként kerülhetnek ki. A válság során ezért a gazdaságpolitika a tartós intézkedéseiben a hosszú távú adóstratégiába illeszkedő lépések meghozatalára törekedett. 2020-ban többek közt így került sor a hatlépcsős bérmegállapodás soron következő lépésének előrehozatalára, ezáltal 15,5 százalékra csökkent a szociális hozzájárulási adó kulcsa. Jelentősen lazultak emellett a társasági adóban elérhető fejlesztési tartalékra vonatkozó korlátozások is, amelynek révén a befektetésre félretett profit teljes egészében adómentessé vált a tartalék megképzésének évében.

A MAGÁNSZEMÉLYEK JÖVEDELEMADÓI

3.1 Elmélet: az adószerkezet kialakítása során fontos a rugalmasságok figyelembevétele

A szakirodalom a munkát terhelő adókat tekinti a vállalati nyereségadók után a legkárosabbnak, de a hatás erősen függ az adó szerkezetétől is. Míg egy erősen progresszív és nem kellően tudatosan kalibrált jövedelemadó-rendszer a teljesítmény visszafogásán és a jövedelmek eltitkolásán keresztül jelentős torzító hatással járhat, egy a jövedelem rugalmasságának figyelembe vételével kialakított rendszer torzító hatása jóval kisebb (ld. a munkajövedelmek adórugalmasságáról szóló keretes írást).

A jövedelem-újraelosztás erősítése érdekében az utóbbi években sok nemzetközi forrás szorgalmazza a jövedelemadók progresszivitásának növelését. Általában a fő érv, hogy amennyiben a magas jövedelem valamilyen piaci tökéletlenségből, járadékvadászatból, vagy béralkuban érvényesíthető erőfölényből fakad, a progresszív terhelés negatív ösztönző hatása mérsékeltebb és ezáltal gazdaságilag is előnyös lehet.

Ezzel szemben áll ugyanakkor, hogy a jövedelmi skála felső végén jellemzően erősebb viselkedési reakciók mutatkoznak, így egy progresszív rendszer bevezetése jelentős hatékonysági veszteséggel, és a vártnál alacsonyabb újraelosztási és bevételi hatásokkal járhat. **Nemzetközi kutatások szerint a Laffer-görbe maximuma 50-60 százalékos marginális adóék köré tehető**[4]. E felett tehát az adók és járulékok együttes mértékének további emelése a viselkedési hatások miatt hosszabb távon már bevételkieséssel jár, de már az ezt megközelítő mértékek mellett is csak csekély többletbevétel származik az adó emeléséből.

A beruházások és a növekedés ösztönzését célként kitűző gazdaságpolitika elsősorban a vállalatok kedvező adózása és az adórendszer progresszivitásának csökkentése révén tudja hatékonyabban elérni a célját, míg a különböző megtakarítási konstrukciók számára nyújtott kedvezmények kevésbé hatásosak. Ennek oka, hogy a magánszemélyek tőkejövedelmei esetében a különböző befektetésekre adott kedvezmények az elérhető becslések szerint inkább csak a különböző megtakarítási formák közti választást befolyásolják, mint a megtakarításra fordított jövedelem összegét. Ugyanakkor a tőkejövedelmek általános adókulcsa sem lényegtelen tényező, mivel az érdemi hatással bírhat a pénzügyi megtakarítások belföldön tartása (vagy akár bevonzása) szempontjából.

4 IMF (2015)

A munkajövedelmek adórugalmassága

A munkajövedelmeket terhelő adókról szóló elméleti irodalom általában azt javasolja, hogy a döntéshozók az adókulcsok kialakítása során vegyék figyelembe, hogy a munkavállalók egyes csoportjai az empirikus kutatások szerint milyen intenzíven reagálnak az adóösztönzőkre.[5]

Az erre vonatkozó becslések szerint a jövedelmet terhelő átlagos adókulcs elsősorban a munkaerő-piaci belépésre vonatkozó döntésekre, azaz az aktivitási és foglalkoztatási rátára van hatással.

Jelentősebb, az átlagos adóterheléshez kapcsolódó foglalkoztatási hatás elsősorban a munkaerőpiachoz lazábban kötődő csoportok esetében figyelhető meg. Ezek elsősorban az alacsony termelékenységű munkavállalók, de ide tartoznak azok is, akik a munkapiacon elérhető keresetükhöz képest inaktívként is viszonylag jó megélhetési lehetőségekkel rendelkeznek. Előbbire a pályakezdő és az alacsony képzettséget igénylő munkakörben foglalkoztatott munkavállalók jelentenek példát, míg az utóbbi körbe tartoznak a családokban élő második keresők, illetve a nyugdíj melletti munkavállalók.

Fontos megjegyezni, hogy a magas adókulcsok adóelkerülésre is ösztönözhetnek: a foglalkoztatottak (színlelt) vállalkozóvá válása és a jövedelmek tőkejövedelemként történő realizálása csökkentheti a költségvetés bevételeit.

Az átlagos adókulcs alacsonyan tartása a fentiek mellett indokolt lehet a magas keresetű, a nemzetközileg mobil munkavállalók körében is. Ebbe a körbe tartoznak például a magas képzettségű kutatók és az élsportolók.

A jövedelem átlagos adókulcsával szemben egységnyi többletjövedelmet terhelő határadókulcs a munkaintenzitást (így a ledolgozott órák számát, illetve a munkavállalók motiválását célzó bérpolitikai eszközök hatékonyságát), **valamint a bérek eltitkolását befolyásolja elsősorban.**

A bevallott adóalap rugalmassága az elérhető nemzetközi becslések szerint főként a magas jövedelmű adózók esetében számottevő (az adókulcs 1 százalékpontos változására átlagosan -0,4 százalékkal változik a bevallott jövedelem).[6] Korábbi magyar tanulmányok ennél némileg alacsonyabb rugalmasságokat találtak.[7] **A Pénzügyminisztérium hazai adatokra épülő kutatásai a nemzetközi irodalom becsléseihez közeli rugalmasságokat találtak a magasabb jövedelmű adózóknál, de egyúttal jelentősebb elaszticitást találtak a minimálbérhez közeli keresettel rendelkező munkavállalók esetében is.** Utóbbi csoport esetében ez elsősorban vélhetően a béreltitkolásra vezethető vissza.

Ezeknek az eredményeknek a gazdaságpolitikai következménye, hogy **az egykulcsos adórendszer bevezetésének makrogazdasági hatásai a korábbi, csak a magas jövedelmű csoportok reakcióját mutató becslésekre alapozott várakozásoknál is**

5 Mirrlees et al. (2011)
6 Gruber-Saez (2002)
7 Bakos-Benczúr-Benedek (2008), Kiss-Mosberger (2014)

kedvezőbbek lehettek. Modellszámítások alapján az új becsléseink szerint az egykulcsos adóreform hosszú távon javítja az államháztartás egyenlegét és 5 százalékponttal emelik a GDP szintjét. Az alacsony jövedelműek körében becsült magas bérrugalmasságból fakad, hogy az adójóváírás célzott ösztönzőkkel való felváltása is kedvező hatásokkal járhatott. Az adójóváírás lecsengetése (azaz hogy a jövedelem emelkedésével csökken a jóváírás összege) ugyanis megemeli a határadókulcsokat az átlagbér alatti, alacsonyabb termelékenységű munkavállalóknál. Az új becsléseink szerint ezért számukra **hatékonyabb adóösztönzőket lehet kialakítani a bevallott jövedelemtől eltérő tulajdonságok alapján célzott kedvezményrendszerrel, mint egy jövedelemfüggő adójóváírással.**[8]

8 Varga-Nobilis-Svraka (2020)

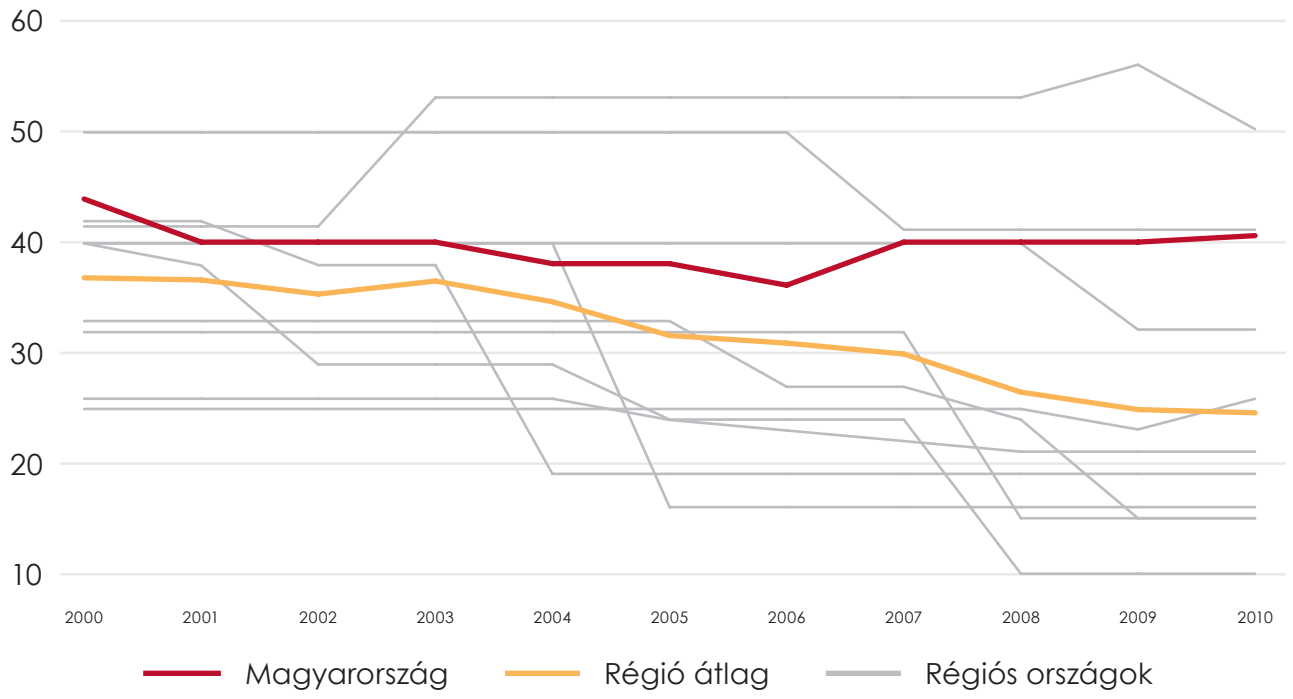
3.2 A 2010-es évek fejleményei

3.2.1 Kiinduló helyzet: erős progresszivitás, rossz munkaerőpiaci ösztönzők

2010-ben a magyar adó- és járulékrendszer nemzetközi és régiós összevetésben is erőteljesen progresszívnek számított. Az adórendszer relatív versenyképességét fokozatosan rontotta, hogy a válságot megelőző évtizedben a régió más országaiban a felső adókulcsok fokozatosan csökkenő trendet mutattak – az egykulcsos adóreformok is döntően erre az időszakra tehetőek –, a magyar adókulcsok ugyanakkor alig változtak.

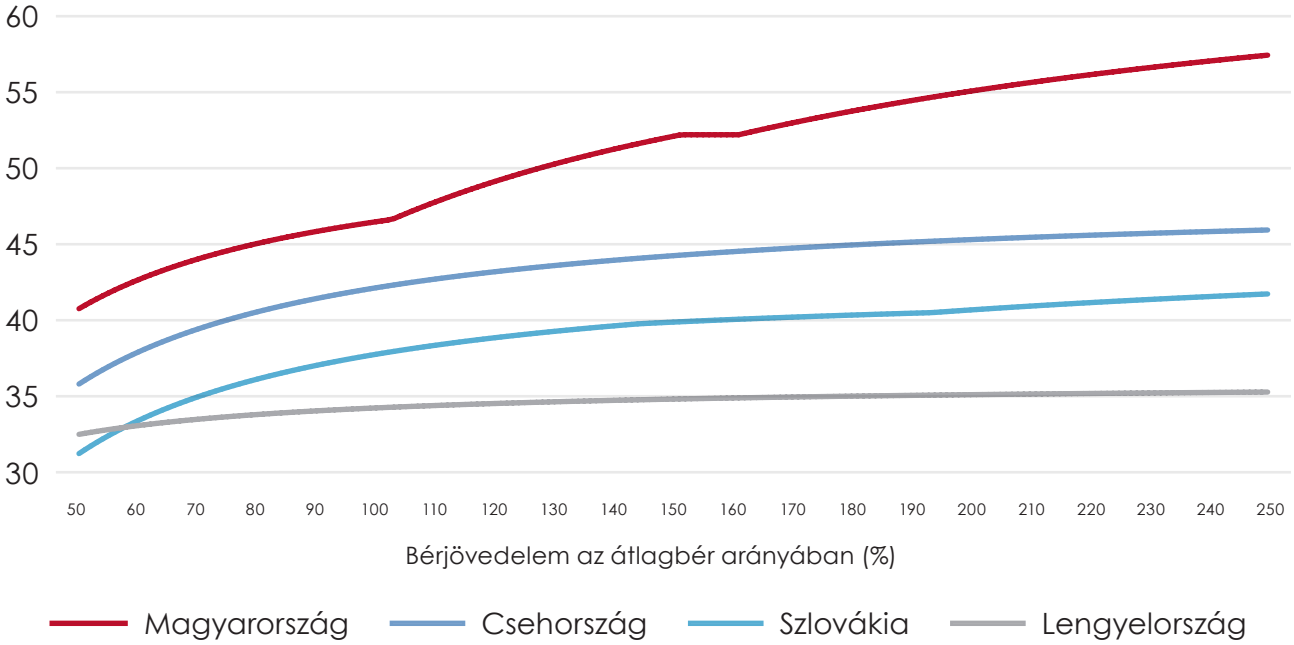
Felső szja kulcsok a régióban, 2000-2010 — **százalék**

Forrás: Taxation trends



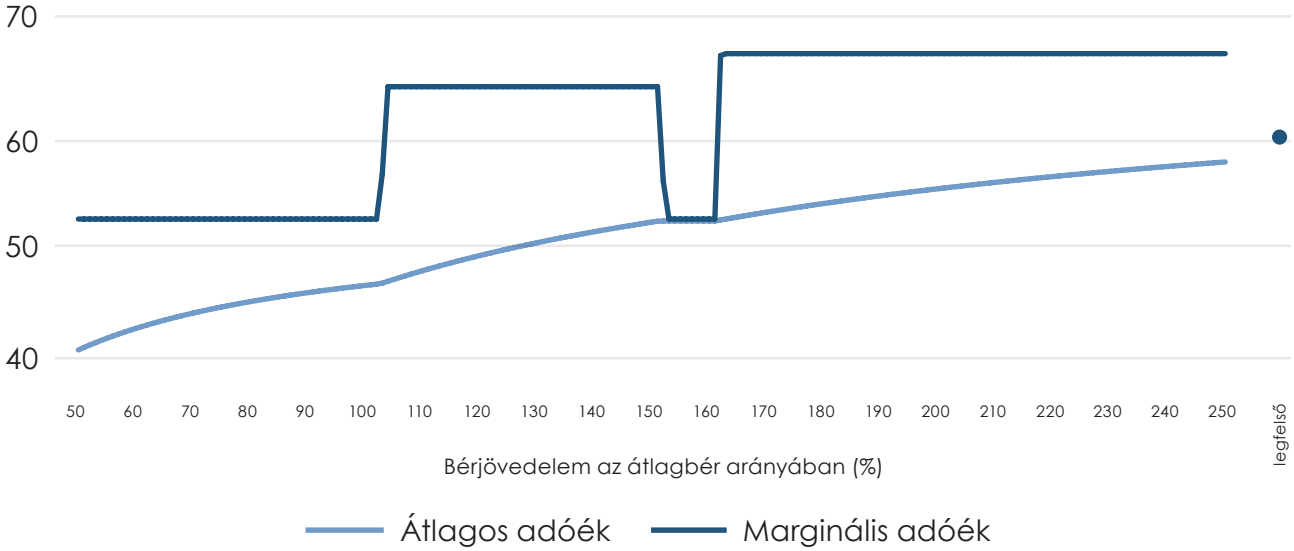
A személyi jövedelemadó-rendszer duális felépítésű volt, azaz a progresszív jövedelemadóteher csak az összevont jövedelemre vonatkozott, míg a tőke- és bizonyos egyéb jövedelmekre eltérő adókulcsok érvényesültek. A rendszer komplexitását növelte, hogy ezek a kulcsok a jövedelem típusától függően is eltértek egymástól. A teljes adó- és járulékrendszer duális jellegére az is ráerősített, hogy a tb-járulékok nem számítottak bele a tőkejövedelmek alapjába sem. A duális adórendszerek előnye, hogy kevésbé gátolják a befektetéseket és beruházásokat egy minden jövedelemre egységesen progresszív kulcsot alkalmazó (ún. komprehenzív) adórendszernél, ugyanakkor az egyenlőtlenségek csökkentésében kevésbé hatékonyak, hiszen a tőkejövedelmek jellemzően a legmagasabb jövedelmű adózóknál összpontosulnak.

Az adóék alakulása a bérszint függvényében a 2010-es adórendszerben — százalék
Forrás: Taxation trends



Bár az adótábla 2010-es módosításai kimondottan az (OECD-statisztikákban is megjelenő) átlagbér adóterheinek csökkentésére fókuszáltak, a munkajövedelmek terheinek tekintetében marginális adóék (azaz egy egységnyi többletjövedelem adóterhe) kevéssel az átlagbér felett 64, a magasabb jövedelmi sávokban pedig 67 százalékot tett ki. A legmagasabb jövedelmű munkavállalók esetében ugyanakkor némileg – 60 százalékra – csökkentette az adóterhelést a járulékplafon intézménye, ami az adófizetők felső 2 százalékát érintette kedvezően.

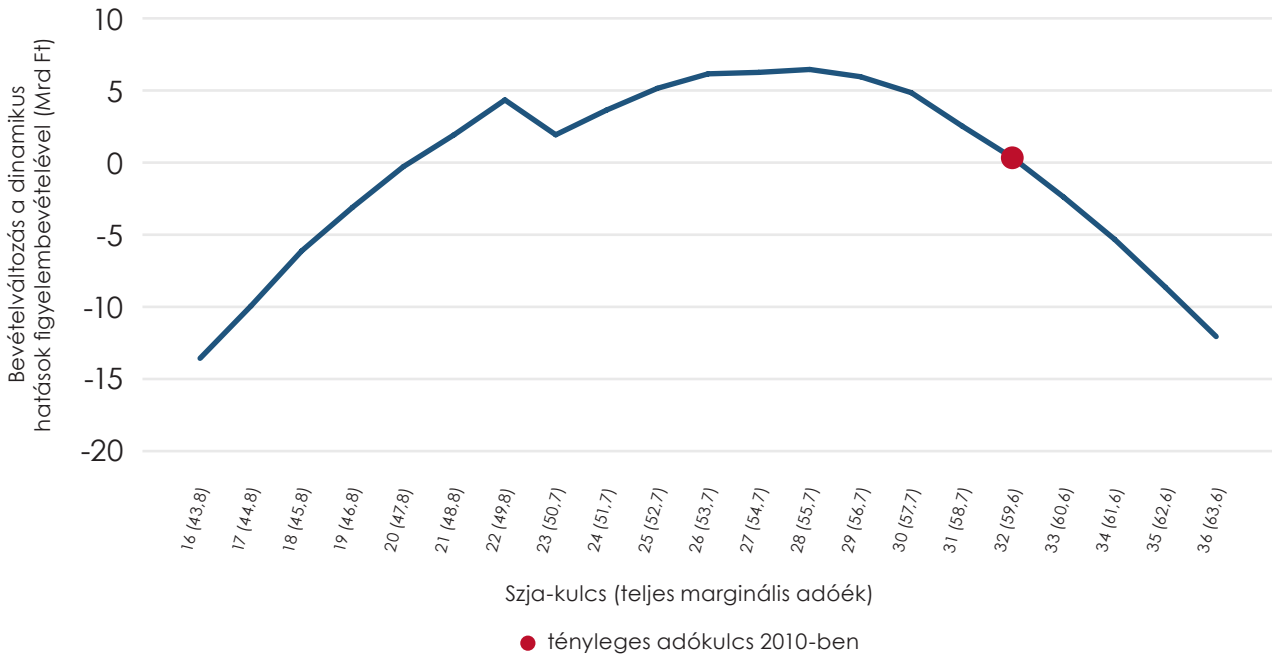
Átlagos és marginális adóék a 2010-es adórendszerben — százalék
Forrás: Taxation trends



A felső adókulcsok így elérték vagy meg is haladták a nemzetközi szakirodalom által maximálisan ajánlott 50-60 százalékos mértéket, és a jövedelemrugalmassági becslésekre alapozott modellszimulációk szerint a Laffer-görbe csúcsán is túlhaladtak. Így a magas felső adókulcsok a hosszabb távú viselkedési reakciókat is figyelembe véve nem – vagy csak csekély mértékben – tudtak többletbevételeket termelni az államháztartás számára és csak a magasabb jövedelműek helyzetének rontásával tudták csökkenteni az egyenlőtlenségeket, miközben az alacsonyabb helyzetűek számára már nem eredményeztek átcsoportosítható forrásokat.

A felső szja-kulcs Laffer-görbéje 2010-es adórendszerben

Forrás: Pénzügyminisztérium számítás Benczúr-Kátay-Kiss (2012) modellje alapján

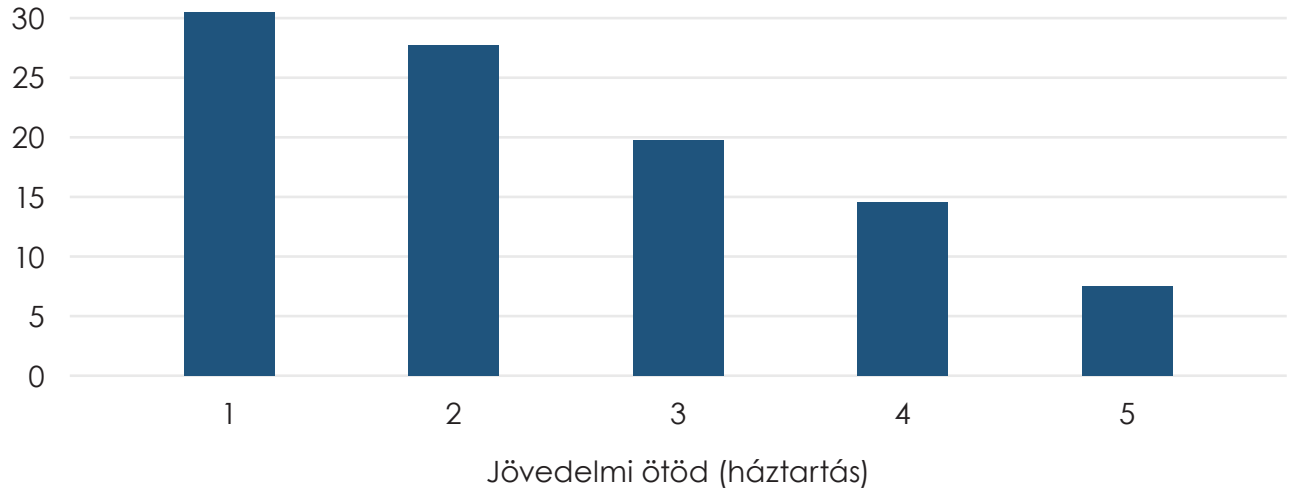


Eközben az erőteljes progresszivitás az alacsonyabb jövedelműek esetében is jelentős mértékben hozzájárult az adóeltitkoláshoz. Az elérhető becslések szerint – amelyek technikai okokból inkább alsó becslésnek tekinthetőek – a jövedelemeltitkolás a minimálbéren foglalkoztatottak 50 százalékát érinthette.[9] Eközben a becsléseink alapján az adórendszerbeli ösztönzőkre a legmagasabb jövedelműek mellett a minimálbérhez közeli keresettel rendelkező munkavállalók is erősen reagáltak (ld. a munkajövedelmek adórugalmasságáról szóló keretes írást). Az alacsony jövedelműeknek nyújtott kedvezmények újraelosztási hatékonyságát eközben az is rontotta, hogy a rendelkezésre álló adatok szerint csoport egy jelentős része él közepes vagy magas jövedelmű háztartásban második keresőként, vagyis szociális szempontból nem rászoruló.

9 Elek-Köllő-Reizer-Szabó (2012)

100 ezer Ft alatti jövedelemmel rendelkezők eloszlása, 2008 — **százalék**

Forrás: HKÉF adatfelvétel

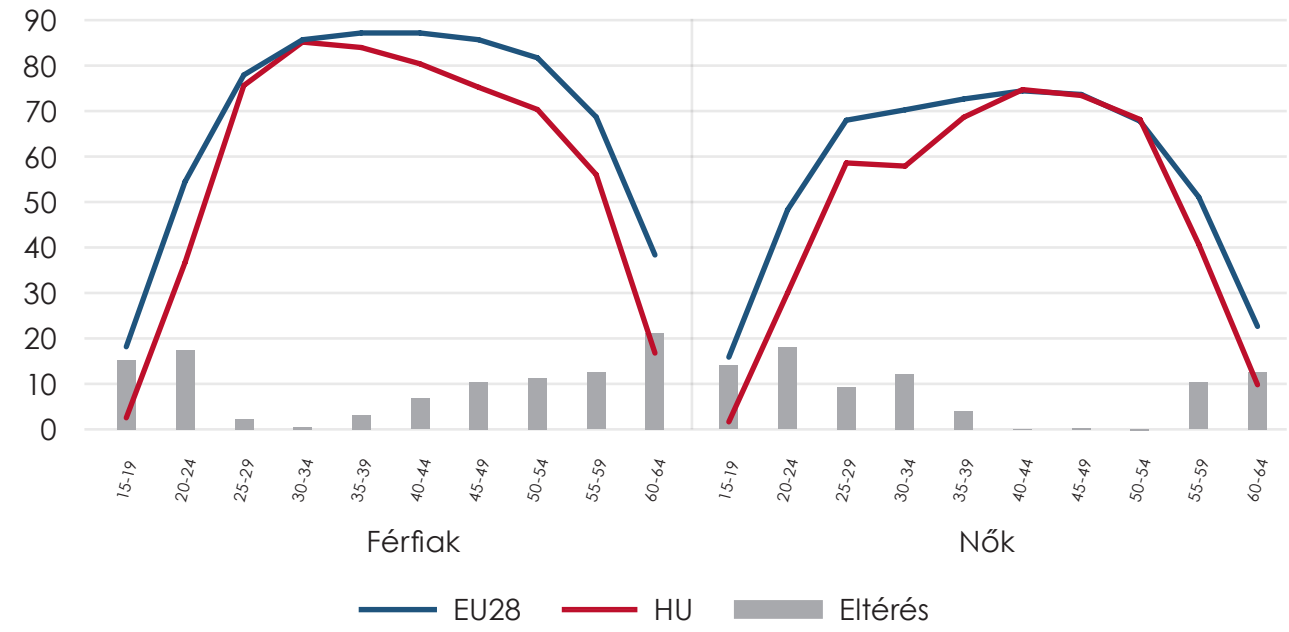


Bár a 2010 előtti időszakban a családpolitikai elemeket jórészt kivezették az adórendszerből, a korábbi támogatási rendszer maradványaként a legalább három gyermekes szülők gyermekenként 4000 forint kedvezményt még igénybe vehettek.

A rendszert bonyolította a 2010-ben bevezetett szuperbruttósítás is, amit kizárólag a személyi jövedelemadó kulcsainak kiszámítása során kellett alkalmazni, miközben a járulékok és munkáltatói terhek alapja továbbra is a korábbi bruttó bér volt.

A foglalkoztatottak aránya és elmaradása az EU-átlagtól kor és nem szerint, 2009 — **százalék**

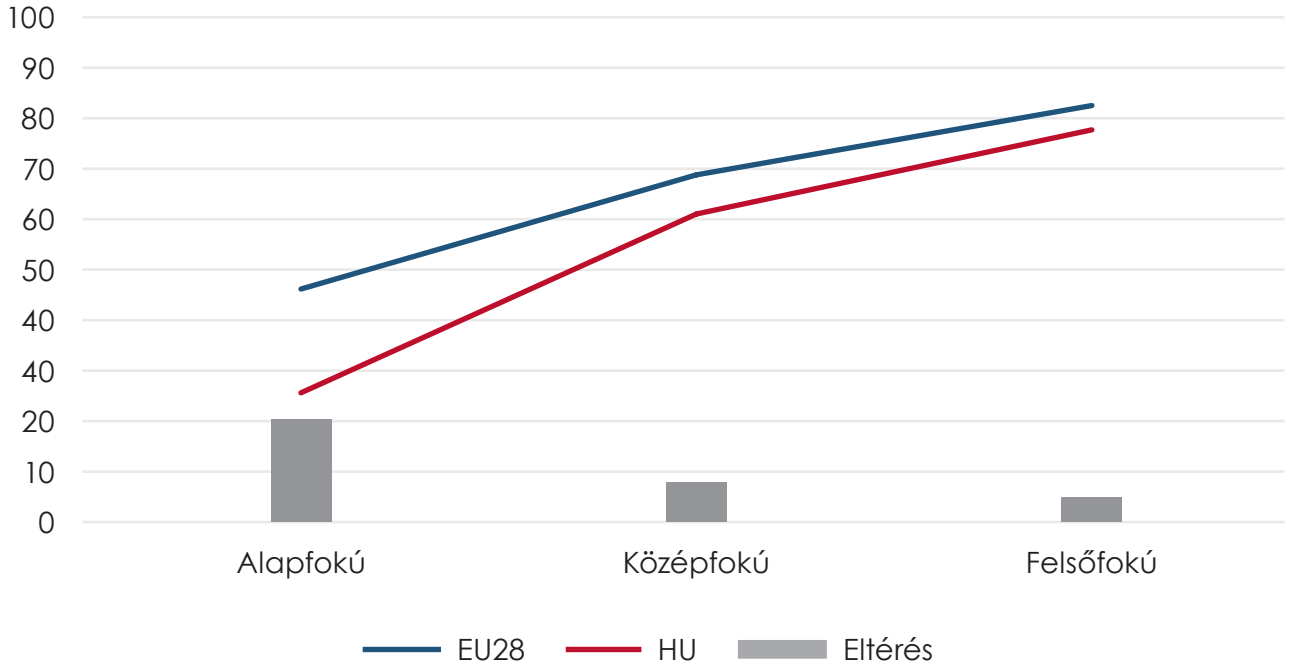
Forrás: Eurostat



Megítélésünk szerint a munkajövedelmeket terhelő adóelvonások szintje mellett azok szerkezete is része volt annak a problémahalmaznak, amely a 2000-es években jellemző alacsony foglalkoztatáshoz és jelentős béreltitkoláshoz vezetett. Ennek célzott és hatékony orvoslásához ugyanakkor fontos volt felismerni azt is, hogy ezek a problémák nem egyformán érintették a munkaerőpiac különböző szegmenseit. Míg a legjobb munkavállalási korban lévő, magasabban képzett férfiak foglalkoztatottsága alig tért el a nyugat-európai országokban jellemzőtől, a fiatalok, az idősek, a képzetlen munkavállalók és a kisgyermekes anyák esetében jóval nagyobb volt az elmaradás.

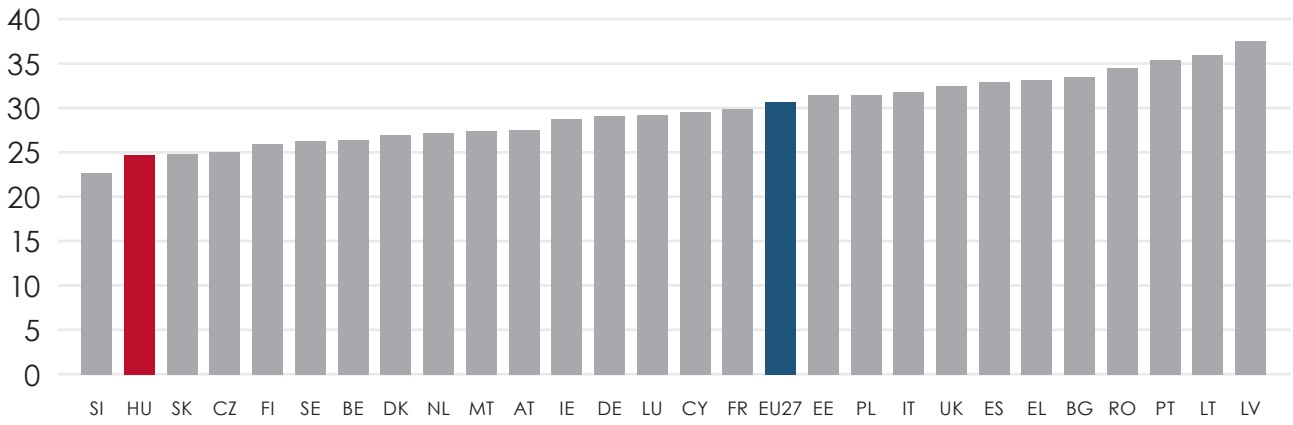
A foglalkoztatás elmaradása az EU-átlagtól végzettség szerint, 2009 — százalék

Forrás: Eurostat



Az egyenlőtlenségek tekintetében ugyanakkor Magyarország nemzetközi összehasonlításban kedvező helyzetben volt: az egyenlőtlenségeket mérő Gini-koefficiens értéke 2010-ben a második legalacsonyabb volt az EU tagországok közt, ami lehetővé tette a nemzetközi összehasonlításban is rendkívül progresszív adórendszer megváltoztatását.

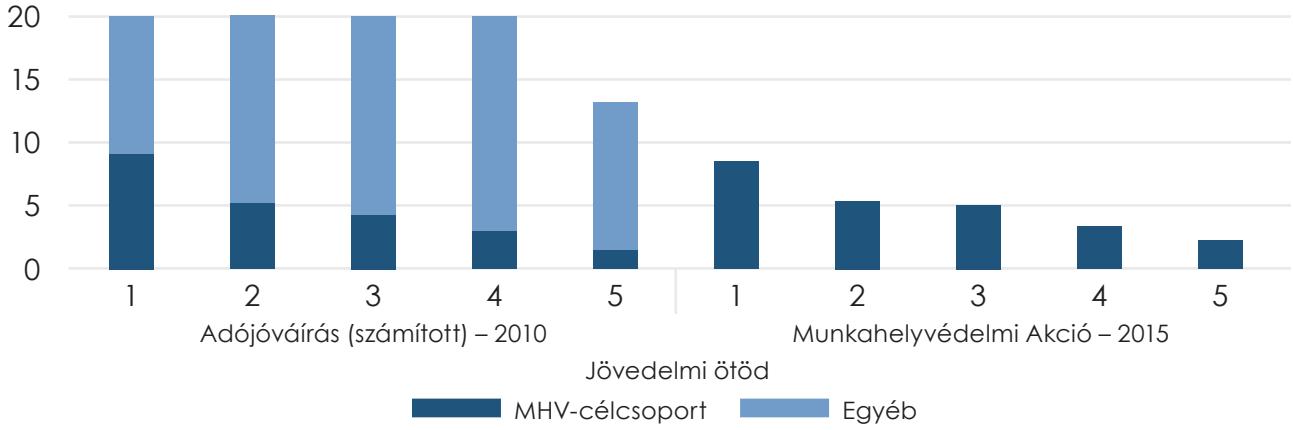
A jövedelemegyenlőtlenségek mértéke, 2009 — **Gini együttható**
Forrás: Eurostat



3.2.2 Irányok és reformok: teljes szemléletváltás

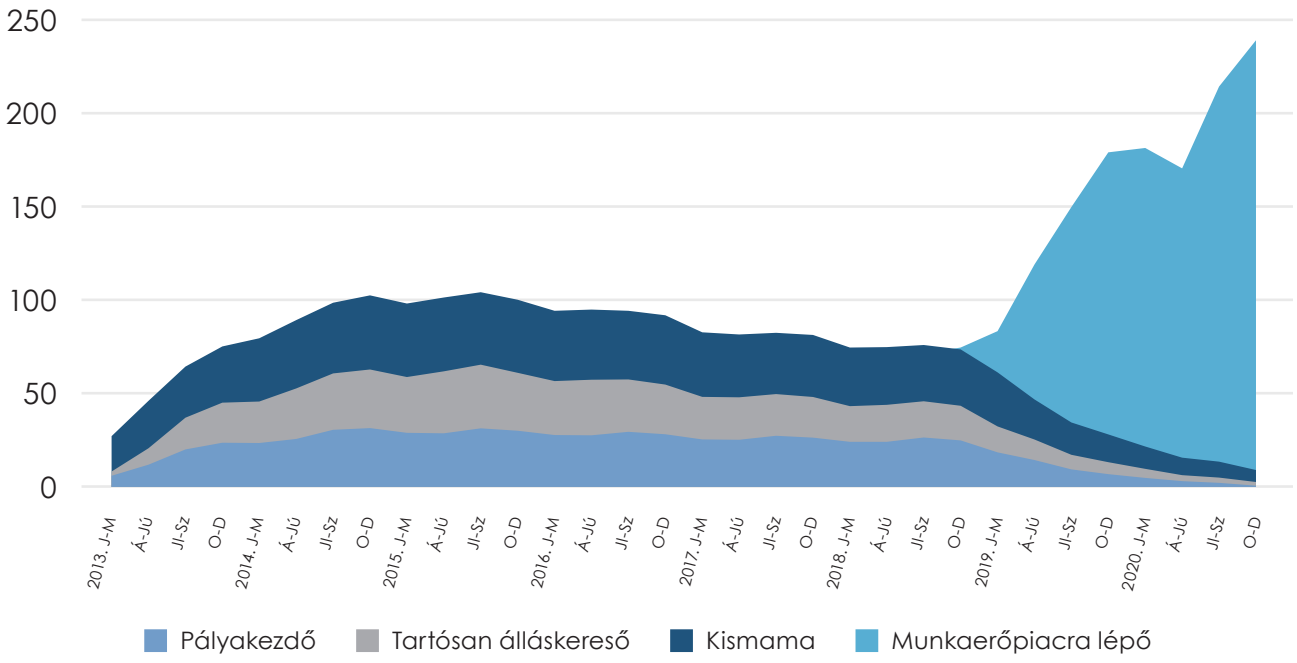
Az átalakítások első lépéseként a 2010-ben hivatalba lépő kormány egykulcsos, családi adórendszert vezetett be. Az összevont jövedelem korábbi 17 és 32 százalékos, illetve a különböző tőkejövedelmek 20 és 25 százalékos kulcsai helyett egységesen 16 százalékos adókulcs került bevezetésre. Ezt követően kivezetésre került a legmagasabb jövedelműek számára kedvező járulékplafon is, így fő szabályként mind az adó-, mind a járulékrendszer teljesen lineárissá vált.
Gyökeresen átalakult és lényegesen célzottabbá vált az alacsony termelékenységű munkavállalók foglalkoztatását célzó kedvezményrendszer is. A személyi jövedelemadóban megszűnt az általános, mindenkire kiterjedő adójóváírás, ugyanakkor a munkáltatói terhekben új, célzottabb ösztönzők kerültek bevezetésre. Ezek kimondottan azokra a munkaerőpiaci csoportokra fókuszáltak, amelyekben a foglalkoztatás jelentősen elmaradt a fejlettebb országok átlagától (fiatalok, idősek, képzetlenek, kismamák, tartós munkanélküliek, pályakezdők). A munkáltatói terhekben nyújtott kedvezmény nagyobb rugalmasságot biztosított a bérmegállapodásban, így erősítette a kedvezmények munkahelyteremtő hatását, míg a kedvezmények célzott jellege lehetővé tette, hogy azokat a magasabb jövedelemszinteken se kelljen kivezetni, így ne ösztönözzenek a jövedelmek eltitkolására.

A kedvezménnyel érintettek megoszlása az alkalmazottak arányában — **százalék**
Forrás: NAV, Pénzügyminisztérium számítás



2019-től a korábbi tanulságokat levonva és a megváltozott munkaerőpiaci helyzethez alkalmazkodva tovább javult a kedvezményrendszer célzottsága. Az adórendszer és a szociális ellátórendszer reformja, illetve a gazdasági fellendülés hatására a foglalkoztatás a megelőző években jelentős mértében javult az eredeti célcsoportokban, míg a kialakult munkaerőhiány újabb csoportok esetében tette indokolttá a munkaerőpiacra való belépés ösztönzését. Emellett a Pénzügyminisztérium által elvégzett utólagos hatásvizsgálat arra jutott, hogy a kedvezmények elsősorban a képzetlen, pályakezdő és munkaerőpiacra frissen visszatérő munkavállalók esetében fejtettek ki jelentős foglalkoztatási hatást.[10] Az átalakított kedvezményrendszer ezért még erősebben ezekre a csoportokra fókuszált. A 25 év alattiak, pályakezdők, kismamák és tartós munkanélküliek kedvezményét a munkaerőpiacra lépők kedvezménye váltotta fel, amely minden olyan munkavállaló után igénybe vehető, aki a foglalkoztatás kezdetét megelőző 9 hónapban legalább 6 hónapig nem tett szert munkajövedelemre. A korábbi célcsoportok köre így kibővült a tartósan inaktívakkal. Jelentősen csökkentette a kedvezmények kihasználása előtt álló adminisztratív akadályokat, hogy az új kedvezmény feltételeit már a NAV is ellenőrizni tudja, amelyről automatikusan értesíti is a munkáltatókat. A képzetlen munkavállalók kedvezménye lényegében változatlan formában fennmaradt. Az 55 év feletti munkavállalók kedvezménye a becslések szerint ekkor már kevésbé bizonyult hatékonynak, így megszűnt, ugyanakkor lényegesen kedvezőbbé váltak a nyugdíj melletti foglalkoztatás feltételei. A csoport így mentesült a szociális hozzájárulási adó és az egyéni járulékok alól, amit az is lehetővé tett, hogy a társadalombiztosítási ellátásuk a nyugdíjas státuszukból fakadóan egyébként is biztosított.

A munkába állást segítő átmeneti kedvezményekben részesülők száma — ezer fő
Forrás: NAV



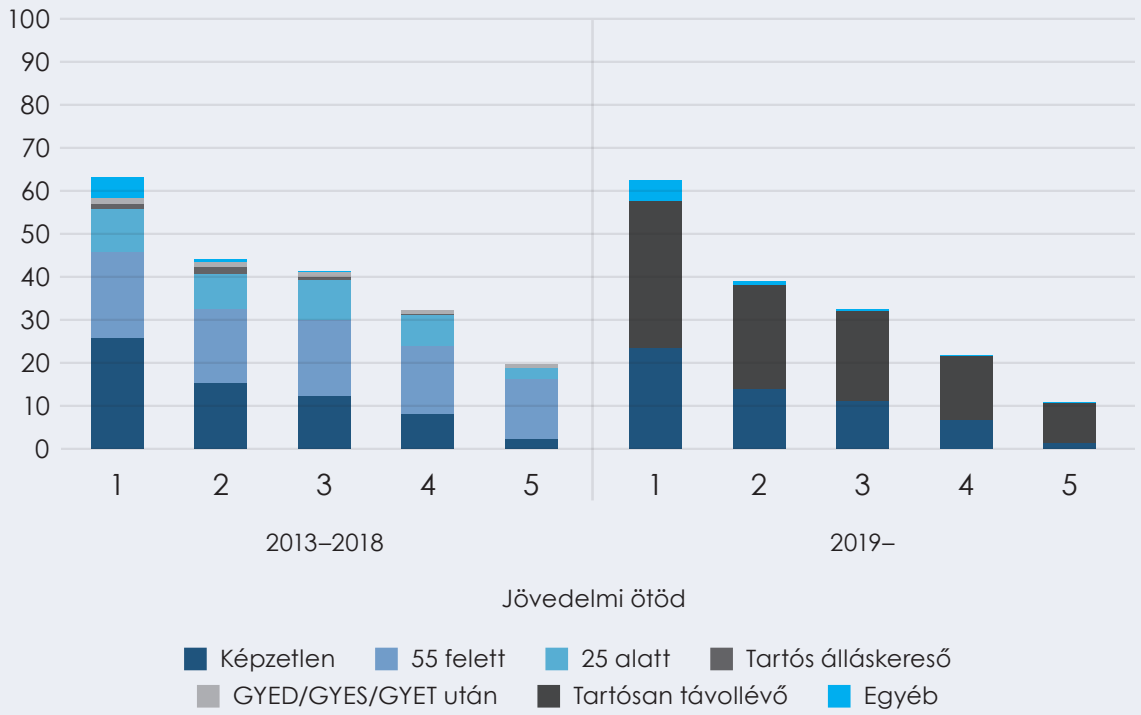
10 Svraka (2019)

A munkahelyvédelmi kedvezmények átalakításának elosztási hatásai

A Munkahelyvédelmi Akció célcsoportjai a hátrányos helyzetű, illetve a munkapiachoz kevésbé szorosan kötődő munkavállalók voltak. A kedvezmények magas jövedelem esetén sem kerültek kivezetésre, ám ahogy az alábbi ábra bal oldali blokkja is illusztrálja, a Munkahelyvédelmi Akció az alacsonyabb jövedelemkategóriákban – elsősorban a minimálbér környékén – kereső munkavállalókat érte el.

Kedvezményre jogosultak aránya jövedelmi ötödönként a 2019-es változások előtt és után — **százalék**

Forrás: NAV, Pénzügyminisztérium számítás



Az egyes csoportokat vizsgálva azonban már látható, hogy míg a képzetlenek és fiatalok aránya a magasabb jövedelmi ötödökben csökkent, az 55 felettiek közel hasonló arányban estek mind az öt jövedelmi rétegbe. Emellett a kedvezmény foglalkoztatási szempontból is az idősek körében volt a legkevésbé hatékony.

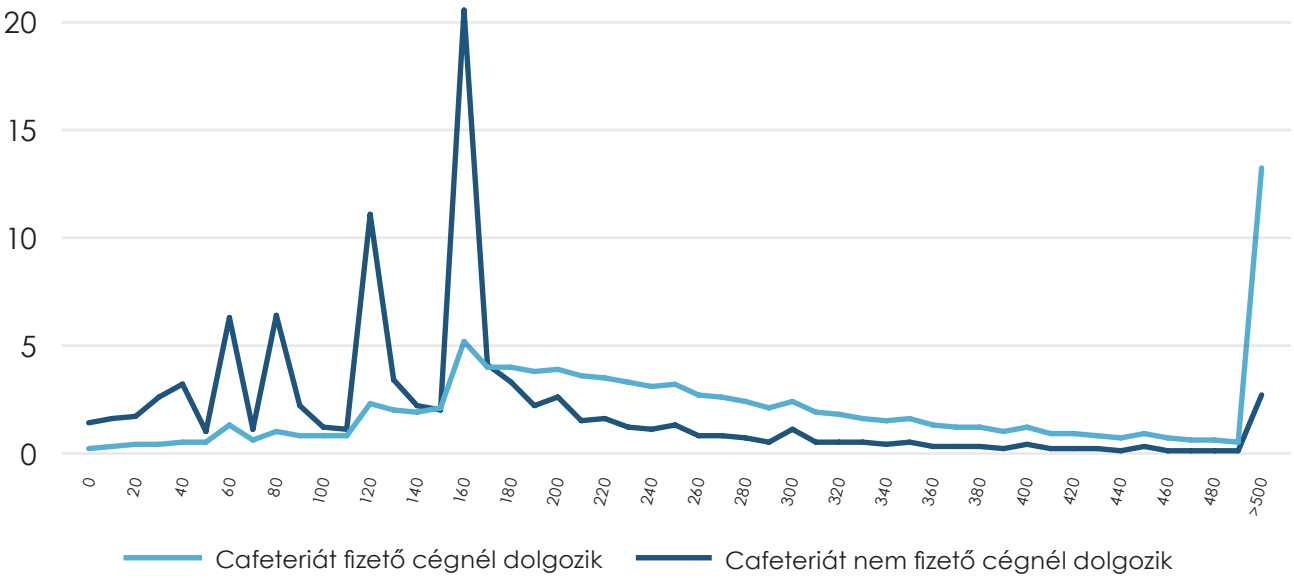
A jobb oldali ábra a kedvezményrendszer átalakítása utáni elosztási hatásokat mutatja a munkaerőpiacra lépők kedvezményére jogosultak esetében. Látható, hogy az alsóbb jövedelmi rétegekben nem változott jelentősen a jogosultak aránya, míg a felsőkben csökkent, így a kedvezményrendszer célzottsága javult. A munkaerőpiacra lépők kedvezménye elsősorban az alsóbb jövedelmi rétegekben lévőket éri el, és a fiatal, pályakezdő, vagy még nem folyamatosan foglalkoztatott munkavállalók jelentős részét is magába foglalja.

Míg a kialakított rendszer a foglalkoztatási célú kedvezményeket a munkáltatói terhekbe szervezte, a családpolitikai célú kedvezmények a munkavállalói terhekben váltak elérhetővé. A kormány családbarát politikájával összhangban ezek köre folyamatosan bővült. Így **a kormány az egykulcsos adórendszerrel egyidejűleg bőkezű családi adókedvezmény-rendszert vezetett be.** 2014-től azok számára, akik a kedvezmény összegét nem tudták teljesen kihasználni, a fennmaradó összeg már a járulékokból is igénybe vehetővé vált. 2015-tól létrejött az első házasok kedvezménye, 2016 és 2019 közt duplájára nőtt a 2 gyermek után érvényesíthető kedvezmény összege. 2020-tól a legalább négy gyermekes édesanyák egész életükre mentesültek a személyi jövedelemadó alól. 2022. január 1-től a kormány döntése értelmében az adómentességre jogosultak köre kibővül a 25 év alattiakkal is.

A foglalkoztatási és családpolitikai célú kedvezmények kivételével az adópolitika az adóalapok szélesítése és az adórendszer egyszerűsítése érdekében a kedvezmények indokoltságának felülvizsgálatára, illetve azok célzottságának javítására törekedett. Így az egykulcsos adó bevezetésével egyidejűleg a kisebb jelentőségű szja-kedvezmények nagy része is kivezetésre került. Jelentős mértékben javult a cafeteria juttatások célzottsága is. Ilyen juttatásokban elsősorban a nagyobb vállalkozások jobban fizetett munkavállalói részesülnek, míg a KKV szektorban a jelentős adminisztrációs teher miatt ez a juttatási forma ritkább. A rendszer fenntartását ezért csak a juttatások fogyasztásterelő hatása indokolja, amennyiben az hozzájárul a belföldi gazdaság élénkítéséhez. Ebben a körben ezért csupán olyan mértékű adóelőny fenntartása indokolt, amely alkalmas a kívánt fogyasztásterelő hatás kiváltására, de nem eredményez jelentősebb mértékű jövedelemátcsoportosítást a juttatásokban részesülők javára. Emellett jelentősen gyengítette a juttatások fogyasztásterelő hatását az is, hogy azok köre a korábbi időszakban jelentős mértékben kibővült. A 2010-es évek során ezért a cafeteria juttatások köre fokozatosan a SZÉP kártyán elérhető juttatásokra szűkült, miközben azok bérhez viszonyított adóelőnye is jelentősen mérséklődött.

A munkavállalók jövedelemeloszlása a cafeteriát fizető és nem fizető vállalkozásoknál, 2018 — **százalék**

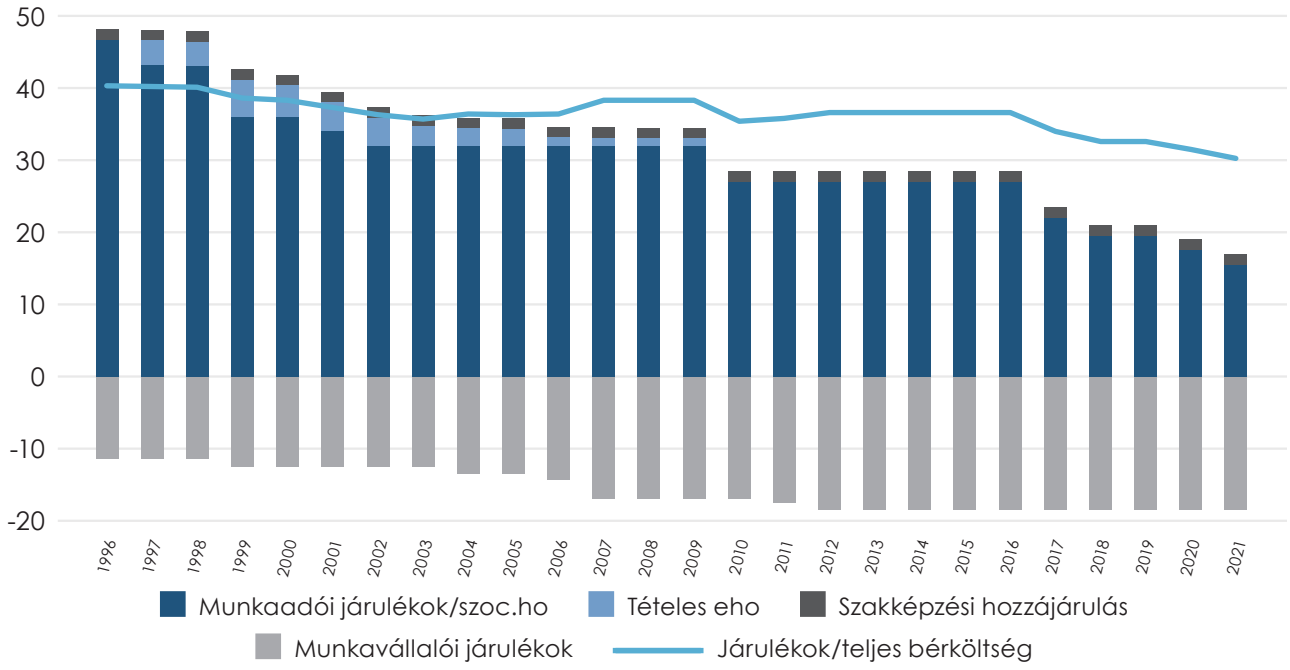
Forrás: NAV, Pénzügyminisztérium számítás



A munkajövedelmeket terhelő adók általános mértéke is fokozatosan csökkent az évtized során. Két lépésben kivezetésre került az adóalap szuperbruttósítása, majd 2016-tól 1 százalékponttal, 15 százalékra csökkent a személyi jövedelemadó kulcsa.

A bruttó bért csökkentő és a bérre rakódó TB-terhek január 1-jén — **százalék**

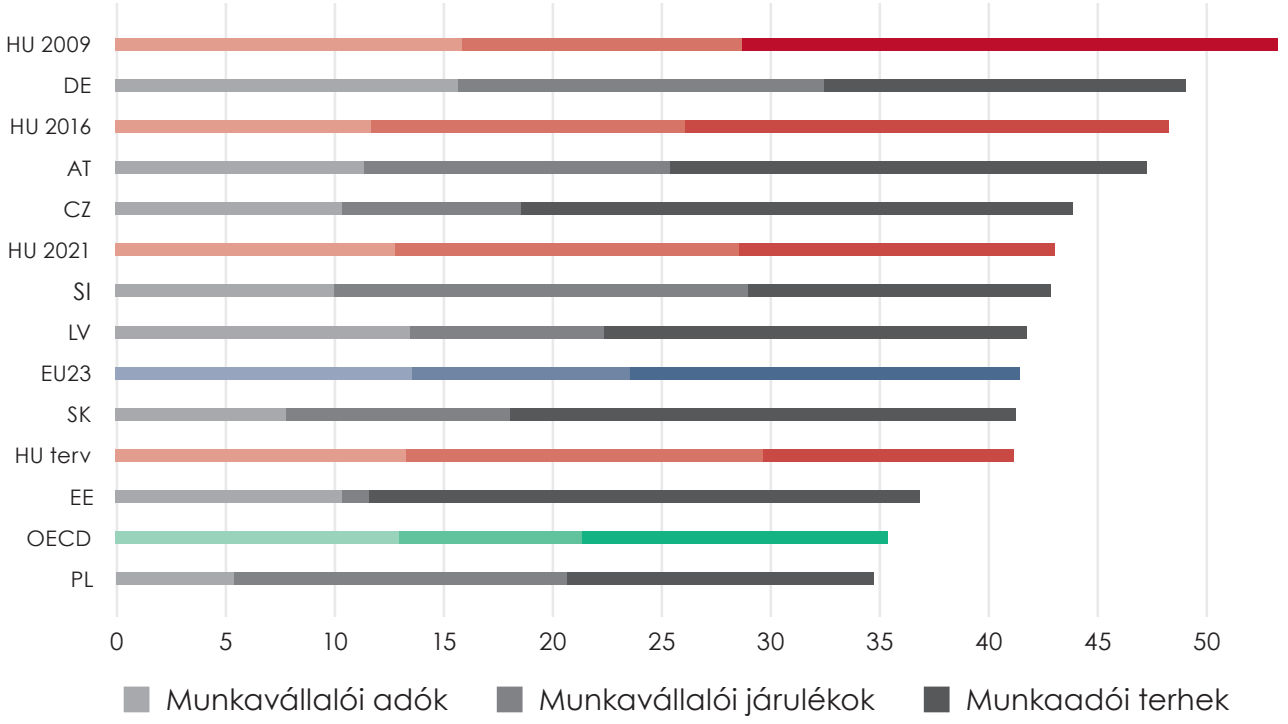
Forrás: Taxing Wages, Pénzügyminisztérium



Míg a tb befizetések terén a korábbi évtizedekben inkább azoknak a munkáltatókról a munkavállalókra való fokozatos átterhelése volt a jellemző, 2017-től végre megnyílt a lehetőség ezek érdemi csökkentésére is. A kormány és a versenyszektor 2016 végén kötött megállapodása értelmében a **munkáltatói terhek kulcsa a korábbi 28,5 százalékról 6 lépésben, összesen 15,5 százalékponttal csökken.** A munkáltatói adóterhek csökkentését a megállapodás egy béremelési feltételhez kötötte: így az első két lépés a minimálbér és a garantált bérminimum jelentős emelésével járt együtt, míg a következő lépésekre minden alkalommal a reálbérek újabb 6 százalékos emelkedésének megvalósulását követően kerülhet sor. 2021 elejére a megállapodás első 4 lépése valósult meg, így a korábban kiugró magyar adóék már alacsonyabb Ausztria és Csehország hasonló mutatójánál. A még hátralévő lépések végrehajtását követően a magyar adóék már a többi régiós országhoz viszonyítva is versenyképes szintre csökkenhet.

Az adóék várt alakulása a hatlépcsős bérmegállapodás szerint — **százalék**

Forrás: Taxing Wages, Pénzügyminisztérium számítás



Az adópolitika mindemellett törekedett az adórendszer egyszerűsítésére is. A munkáltatói járulékokat 2012-től egy egységes szociális hozzájárulási adó váltotta fel, amelybe 2019-ben beolvadt az egészségügyi hozzájárulás, 2022-ben pedig várhatóan a szakképzési hozzájárulás is. 2020-tól egybeolvadtak a munkavállalói járulékok. A magánszemélyek jövedelmeit terhelő százalékos adók és járulékok száma így a 2010-es 11-ről 3-ra csökken. Az összevonások együtt jártak az adóalapok egységesítésével, ami jelentős mértékben javította az átláthatóságot; emellett lehetőséget teremtett a különböző kedvezmények technikai részletszabályainak összehangolására is. 2021-től a korábbi átalányadózási szabályozásra építve, annak vonzóbbá tételével átalakult és lényegesen egyszerűbbé vált az őstermelők adózása, 2022-ben pedig hasonló változások várhatóak az egyéni vállalkozók átalányadózásában is.

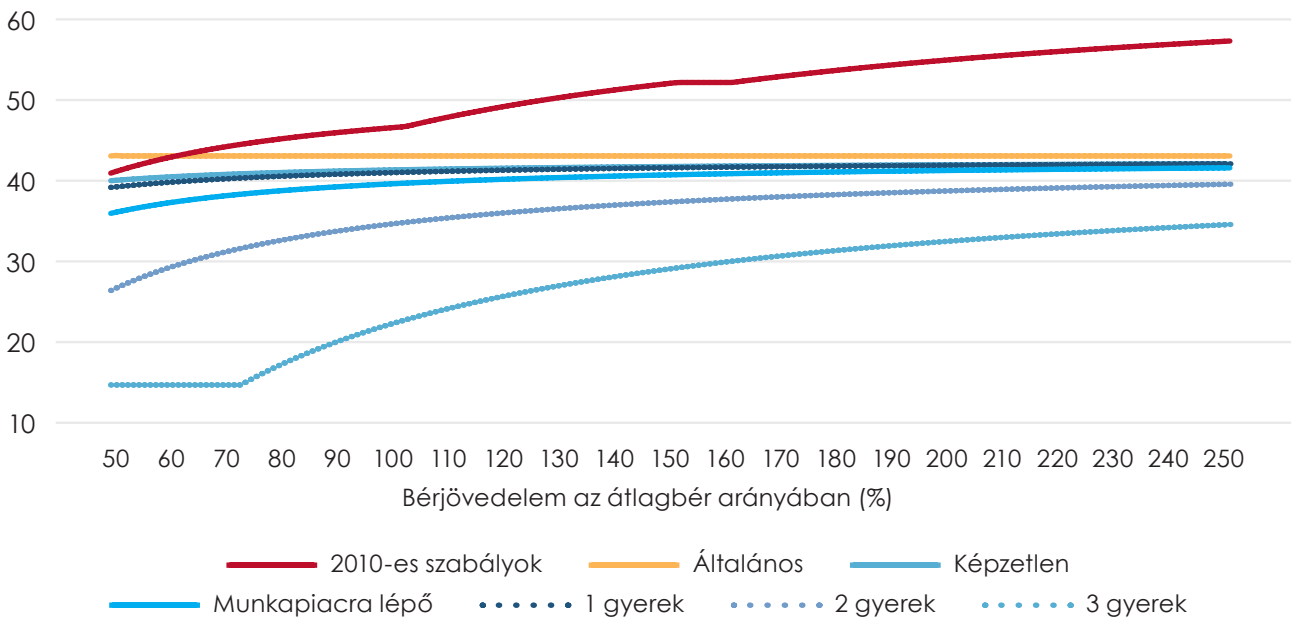
3.2.3 Pillanatkép: a szerkezetváltás jórészt lezajlott, az adócsökkentés és az egyszerűsítés még folyamatban van

Az átalakítások és a sorozatos adócsökkentések eredményeként a munkajövedelmek adózása mind versenyképesebbé vált, a 2010-es adó- és járulékszabályokhoz képest gyakorlatilag minden csoport helyzete javult. Az adóterhek csökkenése ugyanakkor egyes célcsoportokban kiemelkedő – ilyenek a gyermekeket nevelő családok, a főként munkajövedelemből élő középosztály és a leginkább veszélyeztetett célcsoportokba tartozó munkavállalók.

A következő években a hatlépcsős bérmegállapodás hátralévő lépéseinek végrehajtásával tovább csökkenhet a munka általános adóterhelése, a 25 éven aluli munkavállalók szja-mentességének bevezetésével pedig tovább bővülhet a családpolitikát és a fiatalok munkakezdését segítő kedvezményrendszer; emellett az adórendszer további egyszerűsítése is prioritás.

Adóék a bérszint függvényében, 2021 — **százalék**

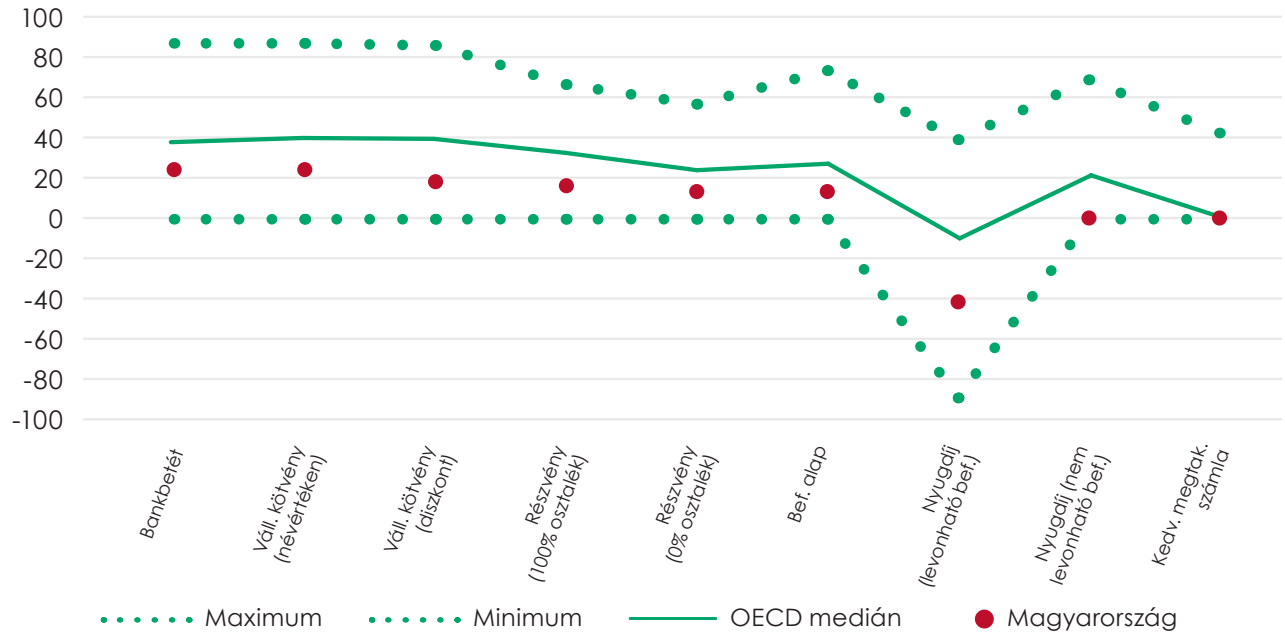
Forrás: Taxing Wages, Pénzügyminisztérium számítás



A tőkejövedelmek az egykulcsos adó bevezetésével versenyképesek jelenleg is, de ez – az egyszerűsítések folytatásával, illetve a szabályozás összhangjának erősítésével – még tovább javítható.

Marginális adókulcsok különböző megtakarításokon — **százalék**

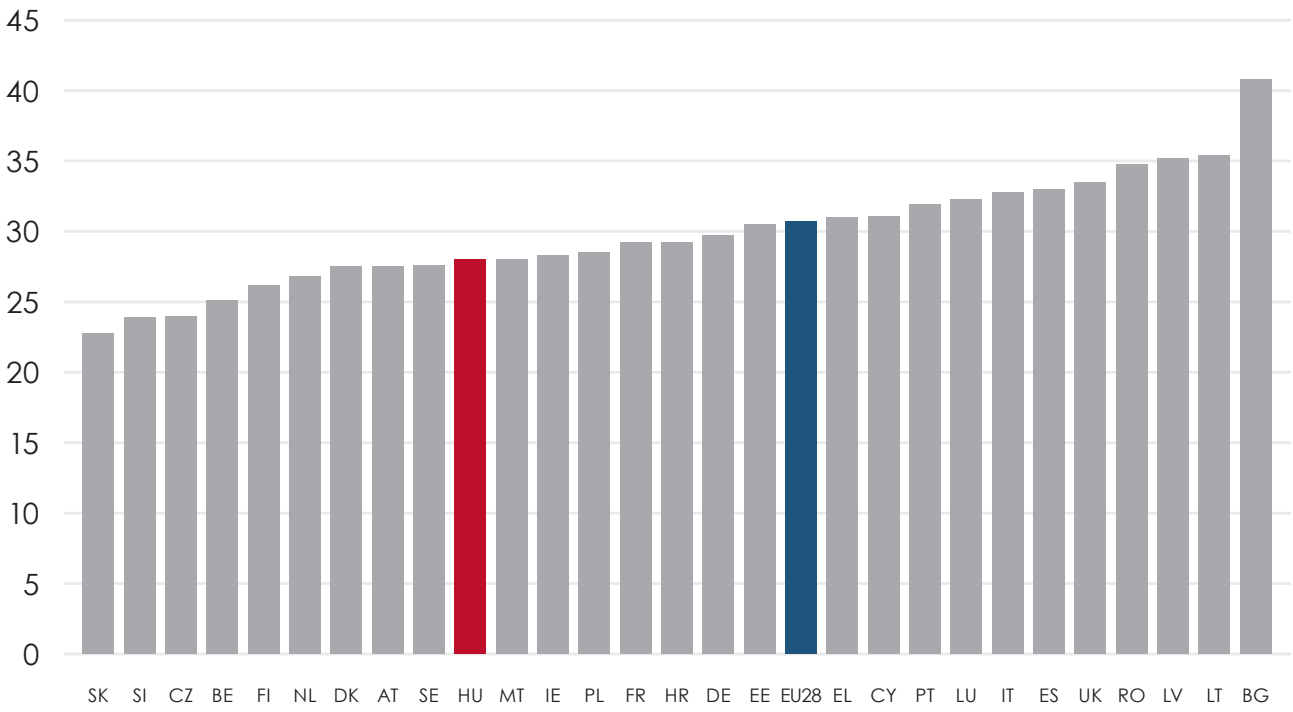
Forrás: OECD (2018)



A munkavállalást ösztönző gazdaságpolitika eredményeit a foglalkoztatottsági adatok is visszaigazolják: a 15-64 éves népesség körében az aktivitási ráta felzárkózott az EU-átlaghoz, míg a foglalakoztatási ráta a 2009-es 55 százalékról kicsivel 70 százalék fölé nőtt, ami kissé már meg is haladja a referenciaértéket (ld. a makrogazdasági környezet alakulásáról szóló keretes írást). Mindeközben a jövedelemegyenlőtlenségek sem nőttek jelentős mértékben. Az ennek mérésére használt Gini-koefficiens továbbra is számottevően elmarad az EU átlagtól.

A jövedelemegyenlőtlenségek mértéke, 2019 — **Gini-együttható**

Forrás: Eurostat

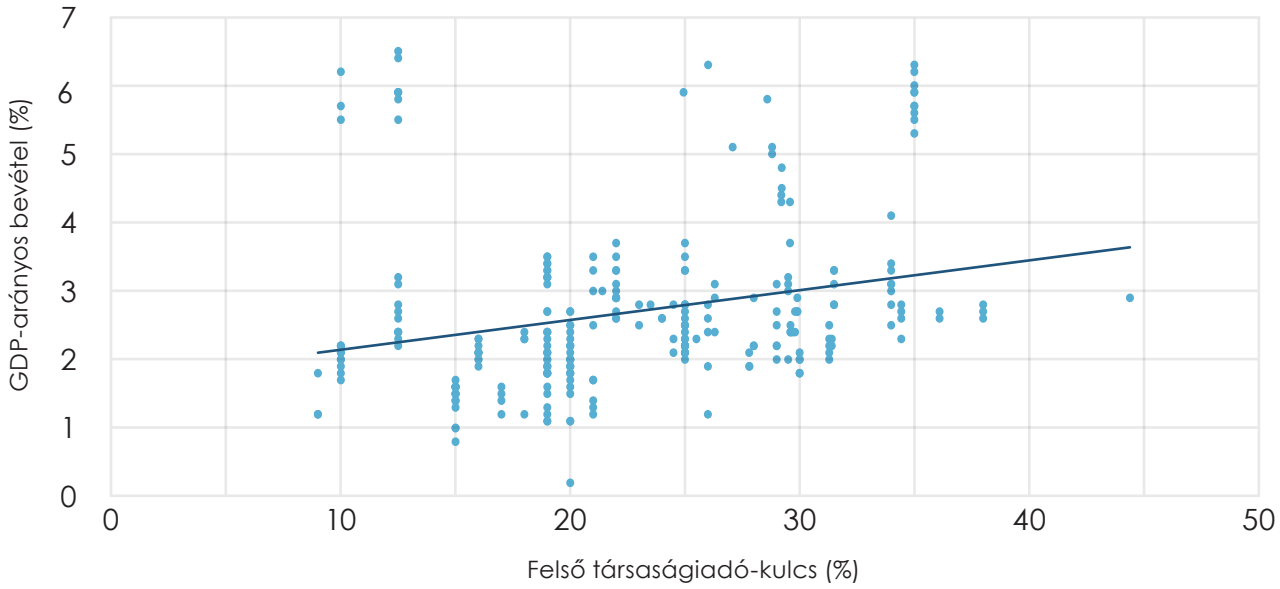


A VÁLLALATOK ADÓZÁSA ÉS NEMZETKÖZI ADÓZÁS

4.1 Elmélet: a beruházási döntéseket leginkább befolyásoló adó

A klasszikus adónemek közül a vállalati nyereségadók alapja reagál a legerősebben az adókulcsokra és a különböző ösztönzőkre. Ennek oka a beruházások és az adóalapok jelentős belföldi rugalmassága és nemzetközi mobilitása. A vállalati nyereségadók hosszú távú Laffer-görbéje ezért az elérhető becslések szerint viszonylag lapos, azaz a kulcs emeléséből hosszú távon összességében – a más adónemekből származó bevételeket is számításba véve – viszonylag kevés többletbevétel vagy egyenesen bevételcsökkenés származik.[11]

Társasági adókulcs és bevétel az EU országokban 2010 és 2019 közt (évenkénti adat)
Forrás: Eurostat, Taxation trends



A magasabb társasági adókulcs azonban nem csak akkor nem eredményez automatikusan jelentős többletbevételt, ha a többi adónemre gyakorolt negatív viselkedési hatásokat is figyelembe vesszük. A társasági adóból származó bevételek már önmagukban is viszonylag gyenge kapcsolatot mutatnak az adóbevételekkel, vagyis a magasabb névleges adókulcs jellemzően nem jelent arányosan több

11 Mendoza-Tesar-Zhang (2014), Trabandt-Uhlig (2010, 2012), Holger-Timo (2010), Dwenger-Steiner (2012), Gruber-Rauh (2007), Oudheusden (2010), Riedl-Rocha-Akis (2012)

adóbevételt. Ennek oka a fentebb említett Laffer-görbe hatás mellett az is, hogy a bevételeket a részletes szabályok ebben az esetben is erőteljesen befolyásolják.

A nyereségadók elsősorban a beruházások visszafogása révén gátolják a termelékenység növekedését, hiszen – a fogyasztási adókkal szemben – az adózott jövedelem befektetésével keletkező hozamokat ismételten megadóztatják. Ennek következtében a **jelenkori fogyasztás adóterhe alacsonyabb a jövőbeli fogyasztás adóterhénél, ami torzítja a fogyasztási/megtakarítási döntéseket** (ld. a nyereségadók okozta torzítások csökkentéséről szóló keretes írást).

A beruházási döntésekre gyakorolt negatív hatás mellett **a vállalati nyereségadók nemzetközileg elterjedt modelljében további torzulások is tapasztalhatók.**

Így jelentősen bonyolítja a szabályozást, hogy a vállalkozás vagyonának értékelésében rendkívül sok a bizonytalan tényező. Ezért reális értékelés csak a számviteli szabályok kellő rugalmassága mellett biztosítható, ami ugyanakkor adóoptimalizálási lehetőségekre vezet; **ezért a társasági adó szabályok jellemzően elválnak a számviteli szabályoktól**. Ugyancsak nehézségeket jelent, hogy az egyes országok egymástól jelentősen eltérő módon határozzák meg az adó alapját, aminek nyomán **a kettős adóztatás és a kettős nem adóztatás problémája egyaránt felmerülhet.**

Egy további probléma, hogy **a társasági adók jellemzően nem semlegesek a vállalatok forrásszerkezetére nézve, noha közgazdaságtanilag nem indokolt** eltérő módon adóztatni a különböző forrásszerkezetű vállalatokat. Míg a saját tőkéből finanszírozott tevékenység teljes hozama adóköteles, hitelfinanszírozás esetén a kamatkiadások költségként elszámolhatóak. Ez a vállalatok számára erős ösztönzést jelent a hitelfelvételre, míg a hitelnyújtó el tudja érni, hogy a kapott kamatok után kedvezőbben adózzon a hitelezett vállalatnál. Így végső soron csökkenhet az összgazdasági szinten fizetendő adóteher. Másrészről a pénzügyi rendszerek fejlődése során – részben a társasági adók jellemzőire adott válaszként – a finanszírozási formák közti határ is elmosódott. Mivel **a tőke és adósság típusú finanszírozási formák között elhelyezkedő ún. hibrid eszközök**et az egyes államok gyakorlata gyakran eltérően kezeli, ezek az eltérések is jelentős nemzetközi **adóoptimalizálási lehetőségeket teremtenek.**

További hátrány, hogy a gyakorlatban a **társasági adó** szabályozása jellemzően **nem veszi figyelembe az inflációt**, az adóalap a vállalkozás nominális nyereségére épül. Így **egy reálértelemben veszteséges vállalkozás is társasági adó fizetésére lehet kötelezett,** magasabb inflációs környezetben pedig (reál értelemben is) megnő a vállalkozások adófizetési kötelezettsége. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy sokszor a meglévő eszközök átértékelése sem szükséges az árak emelkedése alapján, ami szintén torzulásokat okoz a rendszerben.

A hagyományos társasági adóknál **jelentősége van annak is, hogy az egyes költségelemeken milyen értékcsökkenés alkalmazható. Ideális esetben az elszámolható amortizáció pontosan megegyezne az eszköz valódi értékének csökkenésével, ennek gyakorlati megvalósítása azonban kivitelezhetetlen,** hiszen ahhoz vállalatonként és költségelemenként kellene meghatározni amortizációs szabályokat.

Megoldási irányok a nyereségadók okozta torzítások csökkentésére

A nyereség adóztatása elsősorban a befektetési, beruházási döntéseket torzítja, hiszen ezek az adók – a fogyasztási adókkal szemben – az adózott jövedelem befektetésével keletkező hozamokat ismételten megadóztatják. Jelenértéken nézve ezért a jelenkori fogyasztás adóterhe alacsonyabb a befektetett, jövőbeli fogyasztásra szánt jövedelmek adóterhénél. A torzítások csökkentésére a szakirodalom többféle lehetséges megoldási irányt is kínál.[12]

Allowance for Corporate Equity

Az egyik lehetséges megoldás az ún. „Allowance for Corporate Equity" (ACE), amelyben a befektetett társasági adó alapját csökkenteni engedjük egy névleges „normál" hozammal. A megközelítés szerint az e feletti hozamok piaci tökéletlenségekből és a gazdasági járadékokból fakadnak, így bár formailag tőkejövedelemként jelennek meg, közgazdaságtani értelemben inkább elsődlegesen megszerzett jövedelmeknek tekinthetőek, mint a befektetett tőke „árának". Az utóbbi években, az ACE rendszerek inkább visszaszorulóban voltak, 2020-ban az Európai Unió tagállamai közül Belgiumban, Olaszországban, Portugáliában voltak valamilyen formában hatályban.

Az ACE előnye, hogy a vállalatot érdekeltté teszi a befektetett tőke – és így a beruházások – növelésében. További előny, hogy mivel a megoldás a saját tőke esetében is mentesít az adó alól egy (a kamatokhoz hasonló mértékű) hozamot, megszűnteti az ún. „kamatpajzs" jelenségét (amelynek lényege, hogy mivel a kifizetett kamatok csökkentik a társasági adó alapját, a vállalkozások igyekeznek a saját tőke felől a hitelfelvétel irányába eltolni a finanszírozásukat).

Az ACE további kedvező tulajdonsága, hogy bevezetése nem igényli a társasági adók alapvető átalakítását, így viszonylag könnyen megvalósítható. Hátránya ugyanakkor, hogy a „normál" hozam megfelelő meghatározásához ismerni kellene a befektetők egyedi diszkontrátáját. A gyakorlatban ezért a „normál" hozamnak többnyire egy egységes hozammal való közelítését javasolják, ami egyszerűsíti a kedvezmény mértékének meghatározását. Ez azonban kedvezőtlen a nagyobb kockázatot vállaló befektetők számára, akik nyereség esetén magasabb hozamot érhetnek el, míg veszteség esetén nem tudnak élni a kedvezménnyel, így várható értékben rosszabbul járnak. További hátrány, hogy ez a megközelítés továbbra is a vállalat nyereségének eredményszemléletű megközelítését teszi szükségessé, ezért nem jelenti a szabályozás egyszerűsítését és az adminisztratív terhek csökkentését.

Pénzforgalmi (cash-flow) adózás

A nyereségadózás pénzforgalmi megközelítése az adóalapot egyszerűen a bevételek és a kiadások különbségeként határozza meg. Így minden kiadás azonnal elszámolható költségként, azaz a beruházások is azonnal levonhatóvá válnak az adóalapból. (A társasági adó rendszerében ezek költsége csupán évek alatt, amortizáció formájában érvényesíthető.) Egy új vállalat ezért csak a kezdeti beruházás megtérülését követően kezd adót fizetni, a vállalat fejlesztésére visszaforgatott nyereség

12 pl. Mirrlees et al. (2011)

pedig csökkenti az adóalapot, ezáltal elkerülhető az adó korábban említett halmozódása. További előny, hogy a pénzforgalmi eredmény meghatározása szükségtelenné teszi a meglévő eszközök értékelését, így az jelentős egyszerűsítést jelent.

Mivel ez a megközelítés a felhasználásuk alapján különbözteti meg egymástól a jövedelmeket – azaz, hogy beruházásra fordították-e, vagy kivonták a vállalatból és (vélhetően) elfogyasztották –, az sok szempontból közelítést jelent a fogyasztási adókhoz.

Az adónak a szakirodalomban három különböző megközelítése létezik:

Reál (R) alap: Az adó alapja egyszerűen az eladások és a beszerzésekkel, bérekkel kapcsolatos kifizetések különbözete.

Reál+pénzügyi (R+F) alap: A fenti alap kiegészül a pénzügyi tevékenységekhez kapcsolódó pénzmozgásokkal. Érdekessége, hogy tiszta formájában a hitelfelvétel növeli az adóalapot, annak visszafizetése ugyanakkor csökkenti azt.

Tulajdonos (shareholder) alap: Az adó alapja a vállalat és a tulajdonosa közti pénzmozgásokra (osztalék, tőkebevonás) épül. Az R+F alaphoz képest a fő eltérés, hogy a vállalkozásból ki nem vont, de vásárlásra visszsza nem forgatott pénzeszközök nem növelik az adóalapot. (Az állam itt tehát lényegében csendestársként finanszírozza a vállalkozás indulását és részesül annak nyereségében.)

Magyarországon ezt a megközelítést követi a kisvállalati adó, amelynek alapja jelenleg a shareholder megközelítéshez áll közel.

A felosztott profit adóztatása (Észtország, Lettország)

Az adórendszert az ezredfordulón átfogóan úgy alakította át az észt kormány, hogy a nyereségadó csak a felosztott nyereségre (osztalékra) vonatkozik. A reform elsődleges célja a beruházások ösztönzése, és (ezáltal) a gazdasági növekedés felgyorsítása volt. Ez a megoldás közel áll a tulajdonosi alapú pénzforgalmi adóhoz, ám fontos eltérés, hogy a tőkebevonás nem csökkenti az adóalapot. Egyes költségek, így a járulékos szolgáltatások, ajándékozás, adakozás, reprezentációs költségek és a nem az üzleti tevékenységhez kapcsolódó költségek viszont az észt rendszerben is adókötelesek maradnak.

Gyorsított értékcsökkenési leírás

A gyorsított értékcsökkenési leírások ugyancsak a szabályok kisebb módosításával javítják a beruházási ösztönzőket. Ennek lényege, hogy bizonyos eszközökre az adóalap meghatározása során magasabb – akár 100 százalékos – amortizációs kulcs alkalmazható, mint a számvitelben, így az eszköz gyorsabb ütemben írható le a társasági adó alapjából.

Ebbe az irányba lépett jelentőset az Amerikai Egyesült Államok. A 2018-tól hatályos adóreform keretében – egyelőre átmeneti jelleggel, 5 éven át – rendkívül széles körben 100 százalékos értékcsökkenési leírást vezettek be a beruházásokra. (A korábban megjelent tervek emellett további lépéseket is javasoltak egy reál-alapú, célország szerinti pénzforgalmi szemléletű nyereségadó irányába.)

A magyar társasági adó szabályozása elsősorban a fejlesztési tartalék keretében biztosít hasonló kedvezményt. A szabályozás szerint a nyereségből képzett fejlesztési tartalék után nem kell megfizetni a társasági adót, amennyiben a vállalat azt 4 éven belül beruházásra fordítja. A beruházás után a későbbiekben értékcsökkenés már nem érvényesíthető. Ez a megoldás tehát különösen kedvező abban a tekintetben, hogy nemhogy azonnali, hanem előrehozott értékcsökkenési leírást biztosít. A szabályozás alkalmazhatóságát jelentősen bővítette, hogy a korábbi, a tartalék összegére vonatkozó korlátok az elmúlt évek során fokozatosan kivezetésre kerültek.

A gyakorlati nehézségek közül kiemelt figyelmet érdemelnek a nemzetközi adózási problémák és a kis- és középvállalkozások helyzete.

Magyarország nemzetközi adózási szerepét szükségképpen befolyásolja, hogy az ország tőkeimportőr országnak minősül. Mivel a beruházások és fejlesztések jelentős részben külföldi tőkéből valósulnak meg, így azok szintjének megőrzése, illetőleg annak növelése a reálgazdasági mutatók javulása érdekében feltétlenül szükséges. A befektetők döntésüket – a kockázatok mérlegelése mellett – a hozamelvárásaik alapján alakítják, amelyet a fizetendő adók is jelentősen befolyásolnak. Amennyiben a befektetések hozamát magas szintű adó sújtja, úgy a befektető szintjén realizált nyereség az adók mértékével alacsonyabb. Így bizonyos alacsonyabb hozamot ígérő, vagy kockázatosabb magyar beruházások számára nem jut finanszírozás. A tőkejövedelmekre rakódó adóterheken kívül a befektetések által realizálható hozamot az is alapvetően befolyásolja, hogy a működő tőkét milyen elvonások érintik. Ebből következően az ország versenyképessége és tőkevonzó képessége szempontjából az adóztatás szintjének, időpontjának és struktúrájának is jelentősége van.

A vállalkozások adókörnyezetének kialakítása során ugyanakkor nem kizárólag a nagyvállalati szektor jellegzetességeire kell tekintettel lennünk, hiszen a magyar vállalkozások 97-98 százaléka kis- és középvállalkozás. Esetükben kiemelt problémát jelent, hogy adózással kapcsolatos megfelelési költségek, illetve adminisztrációs terhek a tevékenység volumenéhez viszonyítva aránytalanul magasak a nagyobb vállalkozásokhoz képest. A megnövekedett megfelelési költségek negatív hatást gyakorolhatnak az adózási morálra, valamint csökkenthetik egy vállalkozás növekedésének lehetőségét. Hazánkra is igaz, hogy kis- és középvállalkozások adminisztrációs terheit számottevően növeli, hogy nekik is figyelemmel kell lenniük a társasági adózás elsősorban nagyvállalatok számára kialakított szabályaira (feltéve, hogy nem választanak eltérő adózási módot). Miközben ezek a szabályok a nagyvállalatok esetében a társasági adóalap védelme szempontjából vagy az adóalap fair meghatározása céljából fontos szerepet tölthetnek be, a KKV-k esetében gyakran életidegenek lehetnek és nem is jelentenek jelentősebb eltérést egy egyszerűbben meghatározott adóalaphoz képest.

A kisebb vállalkozások adózási terheinek csökkentése a nemzetközi tapasztalatok szerint legtöbbször enyhébb igazgatási szabályokban (pl. ritkább adófizetési kötelezettség), vagy célzott, egyszerűsített adónemek formájában ölt testet. Egyszerűsített adónemek kialakításánál azonban az adminisztráció csökkentése mellett a mikro- és kisvállalkozások egyes csoportjainak eltérő gazdasági szerepére is tekintettel kell lenni. Természetesen nem lehet cél minden speciális igényű csoport számára egy külön adózási forma létrehozása, másrészt viszont célszerű különbséget tenni a jellemzően önfoglalkoztató, legkisebb mikrovállalkozások és a foglalkoztatottakkal is rendelkező, növekedésre törekvő cégek között.

A nemzetközi adóverseny természete és Magyarország pozíciója

A nemzetközi nagyvállalatok cégközpontjainak elhelyezésénél és gyártókapacitásainak kialakításánál az adókörnyezet is fontos szempont. A vállalatcsoportok az adójukat csoportszinten vizsgálják, és úgy alakítják működésüket, hogy összességében a lehető legnagyobb hozamot tudják realizálni. Ebben jelentős szerepe van a nemzetközi adózásnak, amely azt befolyásolja, hogy az országok között miként oszlanak meg az egyes jövedelmekre vonatkozó adóztatási jogok, és így a fizetendő adók.

A nemzetközi vállalatcsoportok fő termelő- és szolgáltató funkciói tekintetében az ország adórendszere bár fontos kérdés, számos lényeges szempont megelőzi, így különösen a képzett munkaerő és az infrastruktúra megléte, a munkabérek szintje, vagy éppen a beszállítói hálózat kiépítettsége. Ilyen funkciók esetében a vállalat adóterhelése elsősorban azt határozza meg, hogy az adott régión belül a vállalat melyik országba fektessen be. **Ebből a szempontból elsősorban a hasonló fejlettségű régióbeli országokkal állunk versenyben.** Ezeknél a funkcióknál nem feltétlenül a társasági adó szintje a döntő, legalább ilyen fontos tényező a munkajövedelmeket terhelő adók és járulékok mértéke, a nyereségnek ugyanis csak egy kis része fog ilyen funkciók esetében Magyarországon adózni, annak nagyobbik része a vállalatközpontnál, vagy a finanszírozó és szellemi tulajdonközpontoknál fog felhalmozódni. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az elmúlt évek nemzetközi szabályváltozásai a nyereségek és a reálgazdasági tevékenység mind szorosabb összekapcsolására törekszenek, ami növelheti a nyereségadók jelentőségét a telephely megválasztásában.

Egészen eltérő a helyzet a vállalatközpont elhelyezése és a vállalkozás egyes kiegészítő funkciói (így különösen a finanszírozás, jogdíjak kezelése) tekintetében. Mivel ezeket a feladatokat gyakran kevés és mobil munkaerővel is el lehet látni, a vállalatcsoport nyereségének viszont jelentős része koncentrálódik ezekhez a funkciókhoz, így ezek esetében az adószabályok rendszere sokkal

meghatározóbb. Ezen kívül természetesen az egyes funkciók esetében további feltételek is fontosak lehetnek, így különösen vállalatközpontok esetében az ún. puha szempontok, mint az általános életszínvonal, a repülővel való megközelíthetőség, vagy éppen az angol nyelvű magániskolák száma. Ezeknél, tekintettel a munkaerő és az általuk ellátott funkció mobilitására, **elsősorban** nem a régió országaival, hanem a teljes fejlett világgal, benne **Svájccal, Luxembourggal, Máltával, Írországgal vagy éppen Hollandiával is versenyben állunk.**

A nemzetközi befektetések és az adótervezés területén jellemző a vállalatcsoporton belüli tranzakciók magas száma és azok volumenének folyamatos növekedése. Ezek esetében a szokásos piaci ár megállapításának, az ún. transzferárazásnak kiemelkedő jelentősége van, amely a vállalatok és hatóságok számára is jelentős szakmai kihívásokat jelent. **A nemzetközi versenyképesség javítása és az adóalapjuk védelme érdekében az országok fokozatosan fejlesztik a nemzetközi adózási és a transzferárazási kapacitásaikat,** amelyek részben a jogalkotás, részben az ellenőrzések oldalán jelent fokozatos kihívást. Tekintettel arra, hogy transzferárazási viták esetében végső soron két állam áll egymással szemben és a közöttük folyó vita közvetlen költségvetési bevételeket érint, így minden állam törekszik rá, hogy megfelelő szakmai erőforrásokkal rendelkezzenek ezen a területen.

A jogszabály szövegének betartása mellett a multinacionális vállalatok gyakran olyan struktúrákat hoznak létre, amelyekből hiányzik a valós gazdasági tevékenység és kizárólag adóelőny elérésére irányulnak. Ezzel szemben az OECD az adóalap-erózió és nyereségátcsoportosítás (BEPS) projekt keretében, az Európai Unió pedig ennek eredményeit felhasználva az adóelkerülés elleni irányelveken (angolul Anti Tax Avoidance Directive, ATAD) keresztül lépett fel. Mindemellett jelenleg az OECD a digitális gazdaság adóztatásának megújítását célzó javaslatcsomagja keretében egy **nemzetközi minimumadó-szabályozás** kialakításán is dolgozik, amely már nem csupán a mesterséges profitátcsoportosítás elleni fellépést szolgálná, hanem kiterjedne a valós gazdasági tevékenység helyén kimutatott profitokra is, ezáltal a valós befektetésekért folytatott versenyt is korlátozná.

Az új fejlemények egyidejűleg jelentenek kockázatot és új lehetőségeket Magyarország számára. Hazánkban a befektetőktől elvárt, hogy valós gazdasági tevékenységet végezzenek hazánkban és hozzájáruljanak a közterhek viseléséhez. Így mindaddig, amíg a lépések elsődlegesen a valós gazdasági tevékenységet nélkülöző struktúrákat érintik nagyobb mértékben, a megfelelő szabályozások átvétele esetén a magyarországi befektetőknek nem kell a BEPS nyújtotta kockázattól tartaniuk. A fiktív konstrukciók visszaszorítása eközben erősítheti a kapcsolatot a profitok megjelenési helye és a reálgazdasági tevékenységek közt. Ez növelheti az adózási tényezők szerepét a letelepedés helyének megválasztásában, amiből egy versenyképes adórendszerrel rendelkező, tőkeimportőr ország jelentős mértékben profitálhat. A helyben megtermelt profitok adóztatására vonatkozó korlátozások ugyanakkor a hazánkhoz hasonló tőkeimportőr országok versenyképességét is hátrányosan érinthetik.

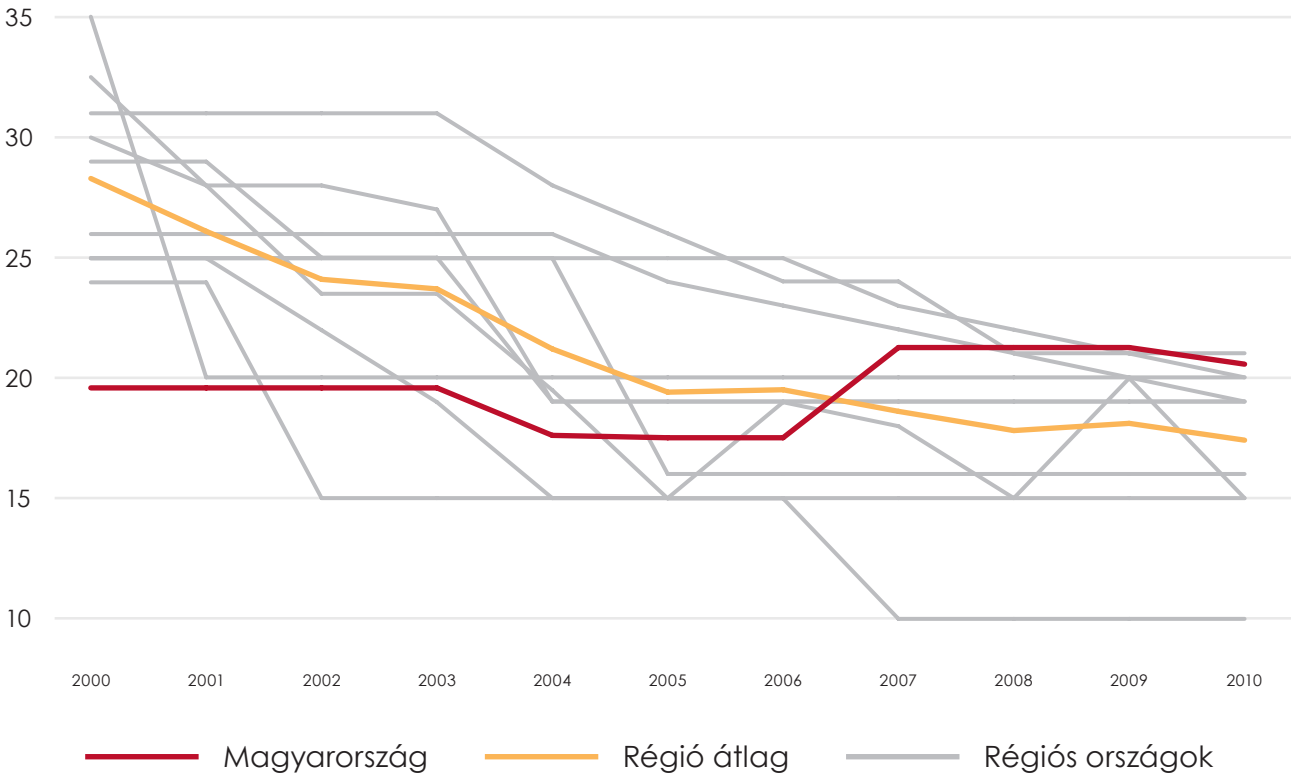
4.2 A 2010-es évek fejleményei

4.2.1 Kiinduló helyzet: elpárolgó versenyképesség

A 2008-as válságot megelőző időszakban személyi jövedelemadóhoz hasonlóan a társasági adóban is jelentős relatív pozícióromlás következett be. Míg a 2000-es évek elején a 18 százalékos társasági adó kulcs a legalacsonyabb volt a régióban, 2008-ban az akkori 16+4 százalékos érték már a legmagasabbak közé tartozott. A helyzetet tovább súlyosbította, hogy Magyarországon a társasági adón felül helyi iparűzési adó is terheli a vállalkozásokat, amely sok esetben nagyobb terhet is jelent a társasági adónál, így ezzel együtt a vállalatok összesített terhelése már kiugróan magasnak volt tekinthető.

Felső társasági adókulcsok a régióban, 2000-2010 — **százalék**

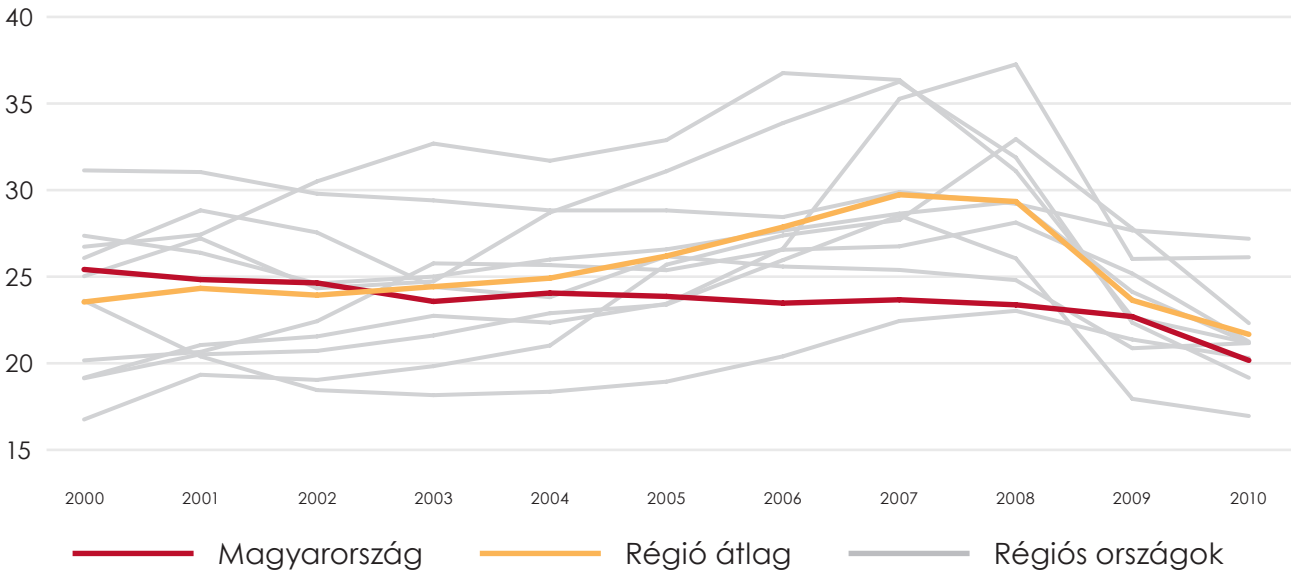
Forrás: Taxation trends



Más tényezők mellett vélhetően az adórendszer versenyképességének romlása is közrejátszott abban, hogy Magyarország a válságot megelőző növekedési- és beruházási boomból is kimaradt.

Beruházási ráta a régióban, 2000-2010 — **százalék**

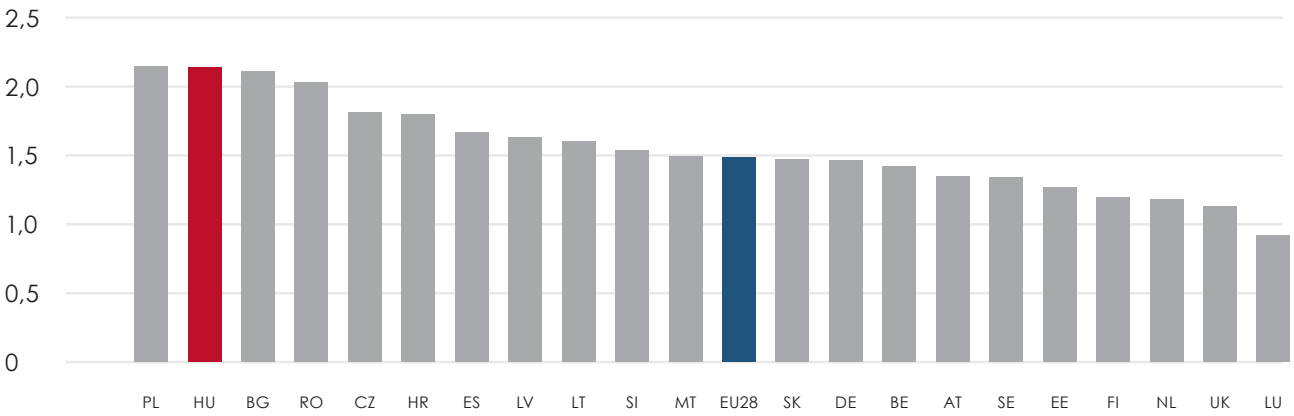
Forrás: Taxation trends



A magyar gazdaság további jelentős, régóta velünk élő problémája a gazdaság erőteljes dualitása. Miközben az országok nagy többsége esetében jellemző, hogy a (jelentős részben külföldi tulajdonú) nagyvállalatok termelékenysége meghaladja a (jellemzően belföldi tulajdonosok által birtokolt) KKV szektorét, az eltérés mértéke Magyarországon a legmagasabbak közé tartozik. A helyzet kialakulásában a rendszerváltás öröksége – így különösen a '90-es években választott privatizációs modell – mellett az adórendszer is szerepet játszott, mivel a magas adókulcsok mellett az adóelkerülés is nagyobb versenyelőnyt jelentett. Ez egyrészt megnehezítette a hatékonyabb vállalkozások kiválasztódását, másrészt az adóelkerüléssel érintett vállalkozásokat is ellenérdekeltté tette a növekedésben, hiszen a nagyobb méretű vállalkozások könnyebben az adóhatóság célkeresztjébe kerülhetnek.

A nagyvállalati szektor termelékenységi előnye a KKV-khoz képest, 2011 (vagy legközelebbi év) — **százalék**

Forrás: Eurostat SBS felmérés, Pénzügyminisztérium számítás



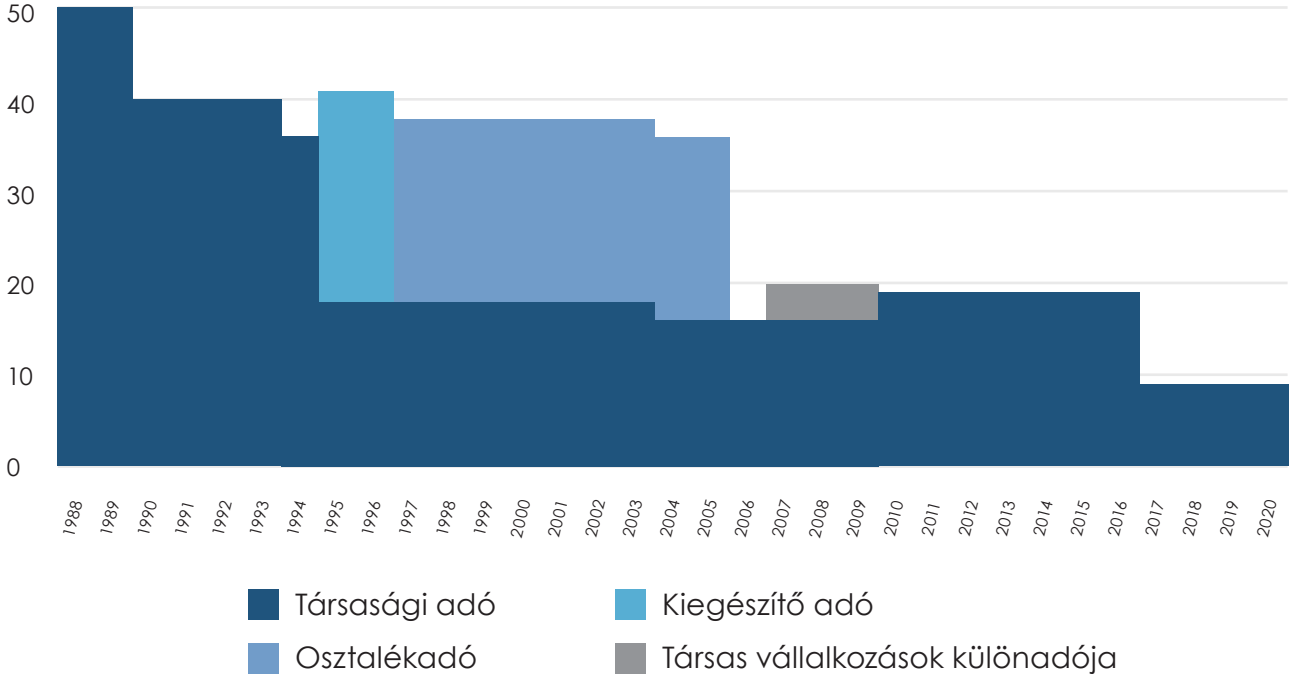
A KKV-k segítése érdekében 2003-ban egy új, egyszerűsített adónem bevezetésére került sor (Egyszerűsített vállalkozói adó). Bár az EVA az adózók egy csoportja számára valóban jelentős egyszerűsítést jelentett és jelentős népszerűségre tett szert, fontos hátránya volt, hogy kezdetben rendkívül alacsony kulccsal került bevezetésre, ami jelentős visszaélésekre is lehetőséget teremtett. Emellett csupán azoknak a vállalkozásoknak jelentett vonzó alternatívát, amelyek nem tudtak jelentősebb költségeket kimutatni, így többek közt nem rendelkeztek alkalmazottal és jelentősebb beruházásokkal sem. Ez a feltételrendszer így gyakorlatilag kizárta a növekedni képes vállalkozások körét és elsősorban a szellemi foglalkozású „kényszervállalkozók" számára volt kedvező.

4.2.2 Irányok és reformok: ismét az élbolyba

A fenti kiinduló helyzetben a magyar adópolitika a 2010-es években a vállalkozások adói esetében is a versenyképesség növelésére fókuszált, különös tekintettel a KKV-kra és a növekedés tekintetében kiemelkedő jelentőségű exportszektorra.

A nyereség és az osztalékok felső adókulcsa — **százalék**

Forrás: Pénzügyminisztérium



Ezt szolgálta mindenekelőtt a társasági adó kulcsának csökkentése. A 2010-ben hozott első intézkedések egyikeként 500 millió forintos értékhatárig már az év közepétől 10 százalékra csökkent a társasági adó mértéke, míg az e feletti nyereségrészre fennmaradt a 19 százalékos adókulcs. Hosszú távon ugyanakkor a gazdaságpolitikai vezetés már ekkor elkötelezte magát a kulcs egységessé tétele mellett, amelyre végül 2017-től került sor: az adókulcs ekkor 9 százalékra csökkent, ami máig a legalacsonyabb érték az EU tagországai közt.

Az adókulcsok csökkentése mellett koncepcionális elmozdulást jelentett az adó szerkezetében, hogy az fokozatosan közelebb került egy tulajdonosi alapú pénzforgalmi adózáshoz (ld. a nyereségadók okozta torzítások csökkentéséről szóló keretes írást a bevezetőben). Ez a fejlesztési tartalék intézményén keresztül valósult meg. Ennek lényege, hogy a fejlesztésekre visszatartott nyereség mentesül az adó alól: a megképzett tartalék adómentes, majd a tartalék felhasználásakor – ha az 4 éven belül megvalósul – a kedvezmény lényegében egy gyorsított értékcsökkenéssé válik. Bár ez az eszköz már 2003-tól létezett az adórendszerben, 2019-től jelentős mértékben lazultak a rá vonatkozó keretek: annak felső értékhatára 500 millió forintról 10 milliárd forintra emelkedett, majd 2021-től teljesen megszűnt, és feloldásra került az a korlátozás is, hogy a megképzett tartalék összege nem haladhatja meg a tárgyévi nyereség felét.

Míg az időszak első felében a kulcscsökkentés mellett a költségvetési helyzet még szükségessé tett az adóalap védelmét célzó intézkedéseket is (amire példa a veszteségelhatárolás korlátjainak szigorítása), az időszak második felében, a beruházások ösztönzését szolgáló intézkedések körében már újabb jelentős lépések történtek az adó szerkezetének versenyképesebbé tétele érdekében is. Így jelentős változást jelentett a csoportadózás 2019-es bevezetése. A beruházások ösztönzését szolgálták emellett a fejlesztési adókedvezményben bevezetett könnyítések is, így lényegesen enyhültek a beruházás minimális értékére és a foglalkoztatás bővítésére vonatkozó korlátozások is. Emellett jelentős adminisztratív és likviditási könnyítést jelentett az év végi adóelőleg-kiegészítés („adófeltöltés") eltörlése, amelyre a központi adók esetében 2019-től, a helyi iparűzési adó esetében 2020-tól került sor.

A nagyvállalati adózás szempontjából nem hagyható figyelmen kívül a nemzetközi adózási környezet változása sem. 2013-ban indult az OECD „Base erosion and profit shifting" (BEPS) projektje, amely a nagyvállalati adótervezés csatornáinak feltérképezését és semlegesítését célozta. A javasolt intézkedések egy részének implementációjára EU-irányelvek (ATAD I-II), illetve a kétoldalú egyezményeket felülíró Multilaterális Egyezmény is született, amelyhez Magyarország is csatlakozott. A visszaélések felderítését szolgálta az adóügyi információcsere sztenderdjeinek gyors fejlődése is, amelynek keretében banktitokra hivatkozva már nem tagadható meg az információk kérésre történő átadása, és biztosítani kell a tényleges tulajdonosokra vonatkozó információk hozzáférhetőségét is. Jelentősen bővült az automatikus információcsere (pl. bankszámla-egyenlegek, feltételes adómegállapítások és előzetes ármegállapítási határozatok, a nemzetközi vállalatok országonkénti eredménykimutatása, a határon átnyúló adótervezési konstrukciók illetve az internetes platformok tevékenysége tekintetében) és szükségessé vált a tényleges tulajdonosokra vonatkozó adatok megfelelő nyilvántartása is. Ugyancsak kiemelendő az adóügyi vitarendezés hatékonyabbá tételét célzó OECD ajánlások és EU irányelv elfogadása, ami növeli az adózási környezet kiszámíthatóságát, így versenyképességi szempontból is kedvező fejlemény. Magyarország versenyképességének javítását szolgálta a korábban is kiterjedt egyezményhálózatunk további bővítése (elsősorban a közel-keleti országok körében), valamint egyes régi egyezmények újratárgyalása is: jelenleg már 82 országgal áll fenn a kettős adóztatás elkerülését célzó egyezményünk.

A magyar adóegyezmény-hálózat és a 2010-es években tárgyalt vagy újratárgyalt egyezmények

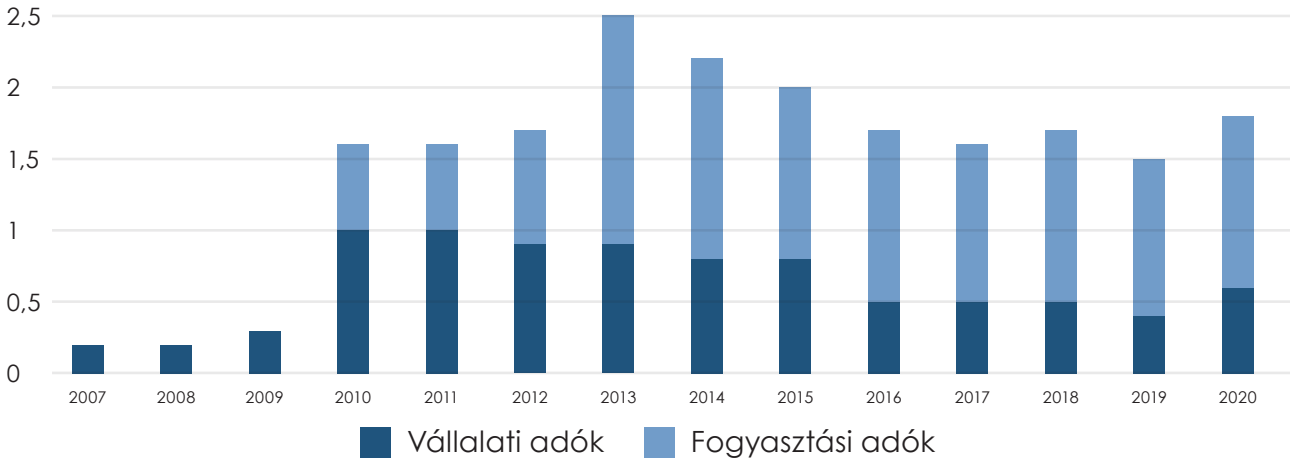
Forrás: Pénzügyminisztérium

Korábbi egyezmény Új/Újratárgyalt egyezmény

Az időszak elején a költségvetési helyzet új különadók bevezetését is szükségessé tette. Ezek a nagyvállalatok által dominált, kizárólag a belföldi piacon működő szolgáltató ágazatokra kerültek kivetésre, amelyek esetében a – részben a verseny oligopolisztikus jellegének köszönhetően keletkezett – jelentős profitok lehetővé tették a többletteher megfizetését; a KKV- és az exportszektort így érintetlenül hagyták. Az évtized során ugyanakkor ezeknek a különadóknak a szerepe fokozatosan csökkent, és fontos változást jelentett az is, hogy a szerkezetük is kedvezőbbé vált: a kezdetben bevezetett vállalati adókat fokozatosan a beruházásokra és így a növekedésre kevésbé káros, forgalmi jellegű adók váltották fel. A megmaradt különadók közül a szerkezete alapján a bankadó, az energiaellátók jövedelemadója és a közműadó nem tekinthető fogyasztási adónak, azonban az évek során – részben a bevezetett kulcscsökkentések és kedvezmények hatására – ezek súlya is csökkent.

Különadó-bevételek a GDP arányában — **százalék**

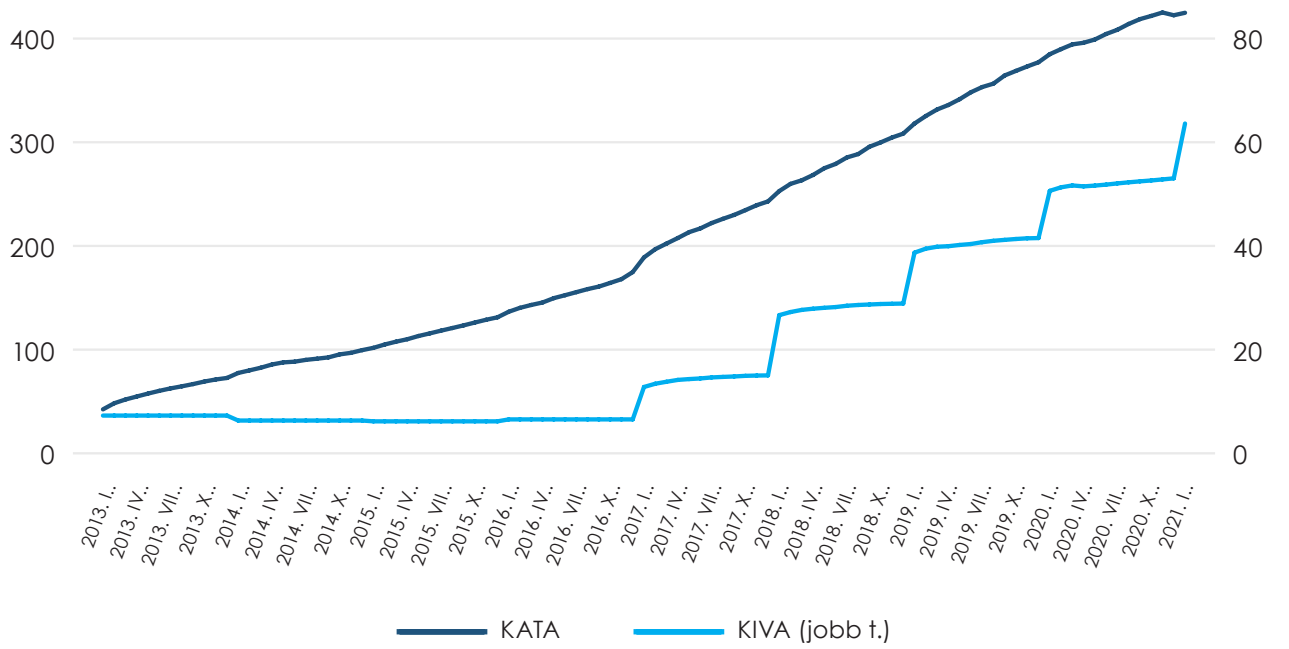
Forrás: Pénzügyminisztérium, NAV



A kis- és középvállalkozások számára két új egyszerűsített adófajta került bevezetésre: a kisadózók tételes adója (kata) és a kisvállalati adó (KIVA); az EVA ugyanakkor fokozatosan kivezetésre került. Az új adónemeket választó vállalkozások száma a bevezetésüket követően fokozatosan növekedett, mára már közel félmillió vállalkozás alkalmazza azokat.

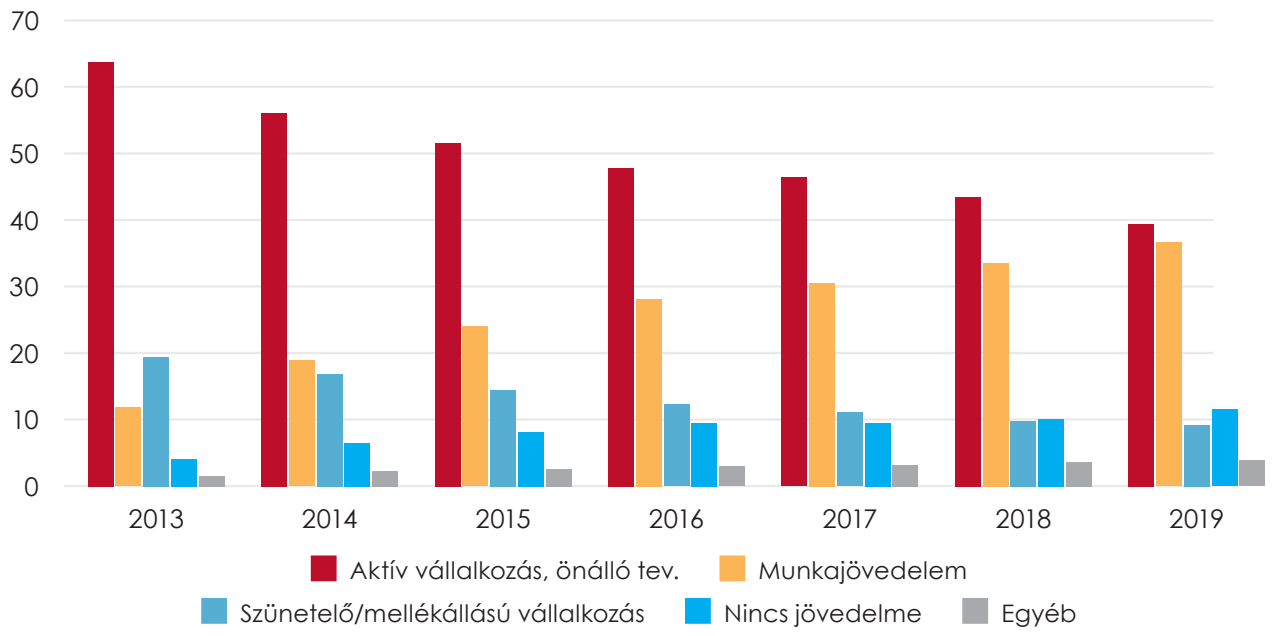
KATA és KIVA alanyok száma — **ezer db**

Forrás: NAV



A kata egyösszegű adónem, amelynek fő célcsoportját a lakosság számára értékesítő önfoglalkoztatók jelentik. Az adónem előnye az alacsony adóteher mellett annak rendkívüli egyszerűsége, amely tulajdonságok a fő célcsoport tevékenységének érdemi fehéredését is lehetővé tették. A KATA népszerűsége a bevezetésétől kezdve dinamikusan növekedett, 2021 elejére meghaladta a 400 ezret. Az évtized végére ugyanakkor egyre nagyobb problémát jelentett, hogy az eredeti célcsoporttól eltérő körök is mind nagyobb arányban választották ezt az adózási formát: eddigre az adónemre áttérőknek már több mint harmada érkezett munkaviszonyból. 2021-től ezért új szabályozás lépett életbe, amelynek keretében az egy kifizetőtől származó kifizetések 3 millió forint feletti részére 40 százalékos kifizetői adóteher került bevezetésre. A változás célja az egy kifizetőtől származó, jelentősebb összegű kifizetések adóterhének közelítése a munkabér adóterheihez, miközben a KATA eredeti célcsoportját a változások egyáltalán nem érintik.

KATA alanyok megelőző tevékenység szerinti összetétele — **százalék**
Forrás: NAV



A KIVA a nagyobb, alkalmazottakkal is rendelkező vállalkozások számára kialakított pénzforgalmi szemléletű adónem, amelynek kialakítása során kiemelt szempont volt, hogy az kiemelten segítse a növekedni képes kisvállalkozásokat. Az adóalap azonban túlzott mértékben eltért a társasági adózás rendszerében megszokottól, ami jelentősen megnehezítette az áttérést és sok esetben elriasztotta a könyvelőket attól, hogy az ügyfeleiknek ajánlják az adónemet, így kezdetben csak kevés adózó élt a lehetőséggel. 2017-től ezért szükségessé vált az adónem jelentős átalakítása, ami azonban a fő ösztönzőket nem érintette (ld. a KIVA szerkezetéről és 2017-es átalakításáról szóló keretes írást). Emellett több lépésben bővült az adónem választására jogosult vállalkozások köre, a Pénzügyminisztérium és az adóhatóság pedig célzott tájékoztatási kampányokkal is segítette azokat az adózókat, akiknek az elérhető adatok alapján előreláthatólag megérte az áttérés. Mindezek eredményeként a KIVA-t választó adózók száma is gyors bővülésnek indult: 2021 elejére már mintegy 65 ezer vállalkozás választotta ezt az adózási formát. A szám jelentőségét növeli, hogy ezek túlnyomó többségükben a vállalkozások egy lényegesen szűkebb köréből, az alkalmazottakkal is rendelkező vállalkozások köréből kerültek ki (a különböző években átlagosan 5-7 alkalmazottal rendelkeztek).

A KIVA szerkezete és 2017-es átalakítása

A 2013-ban bevezetett **kisvállalati adó a társasági adót, a szociális hozzájárulási adót és a szakképzési hozzájárulást váltja ki.** Az adó alapja a személyi jellegű ráfordítások és a vállalat eredménye, amely pénzforgalmi szemléletben került meghatározásra (ld. a nyereségadók okozta torzítások csökkentéséről szóló keretes írást). Az adónem így **szerkezeténél fogva kedvez a gyorsan növekvő, nyereségüket visszaforgató vállalkozásoknak.** Az adó kulcsa egy a munkát terhelő adók és a társasági adó kulcsa közt meghatározott átalánykulcs, amelynek értéke 2017-ig 16 százalék volt, majd a társasági adó és a szociális hozzájárulási adó kulcsaiban bekövetkezett csökkenésekkel összhangban 2017-től folyamatosan csökkent, 2021-ben 11 százalék.

Az adónem a kedvező tulajdonságai ellenére a bevezetését követően nem terjedt el széles körben. Ennek oka első sorban, hogy a bevezetett R+F szemléletű pénzforgalmi adóalap-meghatározás nagyon eltért a társaság adóétól, ami jelentősen bonyolította az adóra való áttérést, és megnehezítette a várható adókötelezettség összehasonlítását is a hagyományos adózás mellett várhatóval. Emellett a várható pénzmozgásokkal kapcsolatos bizonytalanságok rontották az adókötelezettség tervezhetőségét.

2017-től ezért jelentősen átalakult az adó alapjának meghatározása. A korábbi, pénzeszközváltozáson alapuló adóalap-meghatározás helyett **a kisvállalati adó** immár **a kifizetett osztalékra épül, amelyből a tőkebevonás is levonható** (azaz az R+F adóalap helyett a tulajdonos (S)-alapú adóalap-meghatározás került bevezetésre). Ennek eredményeképpen **lényegesen egyszerűbbé vált az adónemre való át- és az arról való visszatérés,** mivel az osztalék jóval közelebb áll a számviteli nyereség fogalmához, és **tervezhetőbbé vált az adóalap,** hiszen azt a váratlan pénzmozgások nem befolyásolják. Az átalakítás folytán **az adóalap-módosító tételek száma is jelentősen csökkent,** az adóbevallás érdemi része háromról egy oldalra rövidült. Mindezzel párhuzamosan **lazultak az adónem választhatósági korlátai** is.

A fentieken túl bevezetésre került jó néhány technikai jellegű változtatás is:

- Rugalmasabbá váltak a veszteségelhatárolás feltételei, a keletkezett negatív adóalap így a későbbi években korlátozás nélkül felhasználható.
- Az új beruházáshoz kapcsoló kifizetések erejéig már nem csupán a korábbi évek elhatárolt vesztesége, hanem a tárgyévi veszteség-keletkeztető tételek (így különösen a tőkebevonás) is levonhatóvá váltak a személyi jellegű ráfordításokból; ezáltal az adónem még jobban ösztönzi a beruházásokat. Az érvényesíthető csökkentés összegét a bevallási nyomtatvány a megadott adatok alapján automatikusan kiszámolja.
- Az adóalap-módosító tételek száma azáltal is csökkent, hogy a nem a vállalkozás érdekében felmerült, az adóalapot növelő el nem ismert költségek köre azonossá vált a társasági adó törvényben már megszokott tételek körével.
- Egyszerűbbé vált a társasági adó alá való visszatérés is. Ebben az esetben a kivás időszakban keletkezett, beruházásra fel nem használt eredménytartalékra a fejlesztési tartalékkal azonos szabályok vonatkoznak, azzal, hogy az adókötelezettség halasztása miatt kamatot nem kell elszámolni. A kisvállalati adóalanyiság

idején keletkezett veszteség a társasági adózás időszakában is felhasználható. Csökken a visszatérők számára megállapított adóelőleg is.

- Annak érdekében, hogy az átállás egyetlen kisvállalati adózót se érintsen kedvezőtlenül, egy adóalap-csökkentő tétel került bevezetésre, amely gyakorlatilag visszamenőleg is biztosítja az újfajta adóalap-meghatározás előnyeit a kisvállalati adózók számára. Ez a tétel a korábbi adóbevallások alapján kiszámítható, így annak összegéről a NAV 2017-ben tájékoztatást küldött a kisvállalati adózók számára.
- A házipénztárral való visszaélések elkerülése érdekében, ha a pénztár értéke egy meghatározott mértéket (a pénztár átlépéskori értéke, 1 millió forint vagy a bevétel 5 százaléka közül a legnagyobb értéket) meghalad, annak további növekményével növelni kell az adóalapot. Ugyanakkor, ha a pénztár értéke a későbbiekben ismét csökken, azzal az adóalap is csökkenthető.

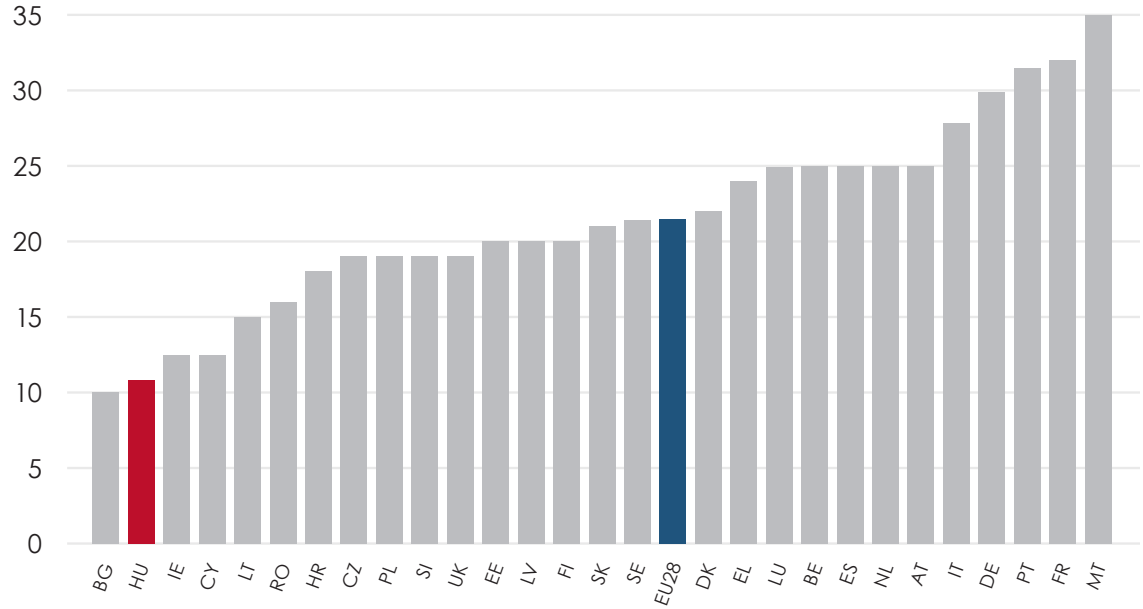
Az adónem átalakítása és a kapcsolódó népszerűsítő kampányok hatására a **kisvállalati adózást választó cégek száma 2016 decemberéhez képest 2021-re márciusára mintegy tízszeresére nőtt és folyamatosan tovább emelkedik,** ami egyértelműen bizonyítja az átalakítás sikerét.

4.2.3 Pillanatkép: a pozíció javult, de meg is kell őrizni

Az évtized során lezajlott átalakítások eredményeként a magyar adózási környezet a vállalatok adózása terén összességében ismét versenyképesnek számít: a társasági adó kulcsa a legalacsonyabb (A 2 százalékos hipa-kulccsal kombinálva a 2. legalacsonyabb) az EU tagországok közt.

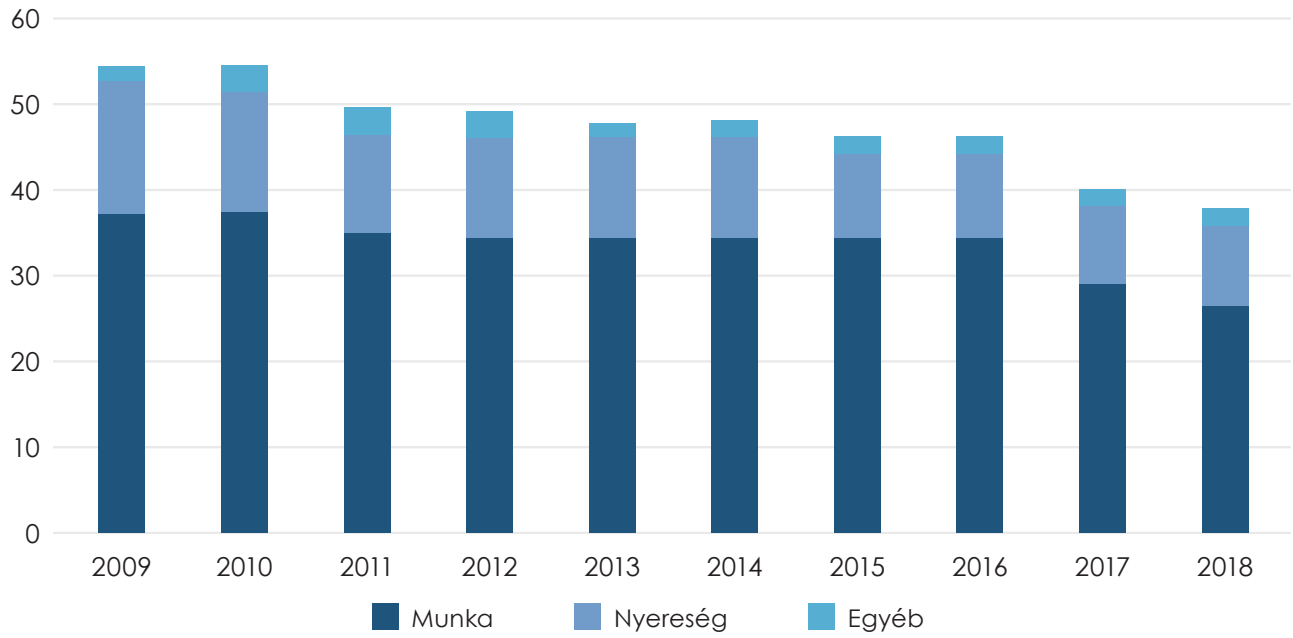
Felső társasági adó (+hipa) kulcs — **százalék**

Forrás: Taxation trends



A vállalati adózási környezet jelentős javulását a különböző versenyképességi rangsorok erre vonatkozó alindexei is megerősítik. A Tax Foundation 2020-as adóversenyképességi indexe alapján hazánk társasági adózásban és nemzetközi adózásban is a 4. legjobb eredményt érte el a vizsgált 36 OECD tagállam közt, míg a német ZEW kutatóintézet ranglistáján hazánk a 2020-as adózási alindex 2. helyezését tudhatja magáénak a vizsgált 21 fejlett ország közül.
A legtöbb országot (köztük a klasszikus adóparadicsomokat is) felölelő adóversenyképességi rangsor a Világbank és a PWC „Paying Taxes" kiadványa, ez azonban sajnos nem tartalmaz kimondottan a vállalati adózásra vonatkozó mutatót. Az összetett rangsorban ugyanakkor hazánk a vizsgált 189 országból 2020-ban az 56. helyen áll, ami jóval kedvezőbb a 2010-es 122. helyezésnél. A kiadvány példavállalkozása esetében az összes, a vállalat által fizetendő adóteher (ideértve a bérek munkáltatói terheit is) 2009 és 2018 közt 54,5-ről 37,9 százalékra csökkent a nyereség arányában.

Összes adóteher alakulása a profit arányában — **százalék**
Forrás: Paying Taxes

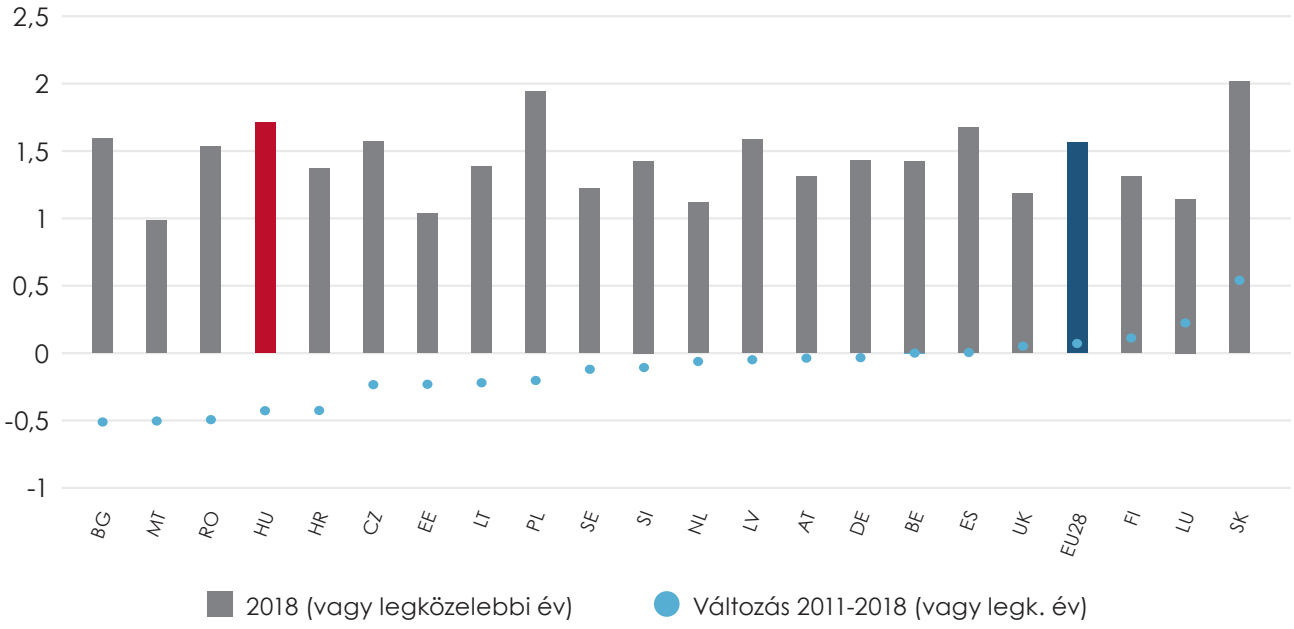


Az évtized második felében a beruházások ösztönzése érdekében meghozott gazdaságpolitikai intézkedések hatásosnak bizonyultak: 2019-re a bruttó állóeszköz-felhalmozás meghaladta a GDP 27 százalékát, ami a régió legmagasabb és – Írország után – az EU második legmagasabb értéke volt.

A gazdaság dualitása tekintetében is sikerült némi javulást elérni: A KKV-k és a nagyvállalatok termelékenysége közti olló az egyik legnagyobb mértékben szűkült az EU-tagországok közt. Ez a mutató ugyanakkor még mindig magasnak mondható.

A nagyvállalati szektor termelékenységi előnye a KKV-khoz képest

Forrás: Eurostat SBS felmérés, Pénzügyminisztérium számítás



A következő években a vállalati adózás területén az átalakuló nemzetközi adózási környezethez való alkalmazkodás jelentheti a fő kihívást. Ezek közül az OECD globális minimumadó-szabályozásról szóló tervezete hozhatja a legnagyobb változást, ami jelentősen megváltoztathatja a nemzetközi adózás ösztönzőit. A szabályozás részletei még kialakítás alatt állnak, a tárgyalások során azonban Magyarország alapvető érdeke, hogy az elsősorban a mesterséges adóalap-átcsoportosítás elleni technikákra fókuszáljon, a valós befektetésekért folytatott versenyt és a versenyképes, kevésbé torzító adózási szerkezet kialakítását célzó törekvéseket minél kevésbé korlátozza, és minden vállalati adóra (köztük a helyi iparűzési adóra is) kiterjedjen. Ugyancsak jelentős változások várhatóak a nemzetközi adózási jogok elosztásában is, különös tekintettel a digitális gazdaság szereplőire, amelynek kapcsán szintén az OECD keretein belül folyik a munka. A nemzetközi adózási változások mellett ugyanakkor folyamatosan az adópolitikai döntéshozatal napirendjén szerepelnek az adózási környezet versenyképességének további javítását célzó javaslatok is, az utóbbi időben különösen a helyi iparűzési adó kapcsán.

FOGYASZTÁST ÉS KÁROS TEVÉKENYSÉGEKET TERHELŐ ADÓK

5.1 Elmélet: versenyképességi szempontból a legjobb adók

Az adórendszeren belül az adóztatás súlypontjának **a forgalmi adók felé való eltolása elősegítheti a gazdaság növekedését.** Ezek az adók jellemzően csökkentik a fogyasztási és megtakarítási döntéseket torzító hatásokat is, mivel a jövedelem megszerzése és elfogyasztása közt eltelt időtől függetlenül egyszer, egységes arányban terhelik az egyének keresetét – ellentétben a jövedelemadókkal, amelyek a megtakarított és újra befektetett jövedelmeket halmozódó mértékben terhelik (ld. a vállalatok adózásáról szóló fejezetet). Emellett az adórendszer súlypontjának eltolódása az átmeneti időszakban is kedvez az aktív, a termelésben részt vevő csoportoknak, ösztönözve ezáltal a munkaerőpiacra és a termelésbe való belépést.

A fentiek mellett fontos előnyük az is, hogy jellemzően nem a termelés, hanem a fogyasztás országa alapján vetik ki őket: azaz egy hazai előállítású és egy importált terméket, illetve szolgáltatást azonos áfakulcs terhel, míg az exportált termékek és szolgáltatások nem belföldön, hanem a célországban, az ott alkalmazott adókulcsokkal kerülnek adóztatásra.

Az áfakulcsok általános változása, illetve a kedvezmények bővítése, vagy éppen szűkítése mindenképpen hatással van a gazdasági szereplők jövedelmi, illetve fogyasztási viszonyaira. **Alapvető kérdés, hogy a változás – pl. egy termékkör kedvezményes kulcsba sorolása – megjelenik-e a fogyasztói árakban, vagy sem.** Amennyiben igen, úgy elsősorban a termék fogyasztóinak viselkedése, fogyasztási mintázata változhat meg. Ha nem, akkor a termék értékesítésének jövedelmezősége változik, ami végső soron a tulajdonosok nyereségében és/vagy az alkalmazottak jövedelmében is lecsapódhat.

Azt, hogy melyik változás – illetve ezek milyen arányú keveréke – következik be, számos faktor függvénye lehet. Magyar és külföldi vizsgálatok is azt mutatják, hogy az emelés jellemzően hamarabb és nagyobb értékben jelenik meg az árakban, mint a csökkentés. Több kutatás utal arra, hogy a termékek és a szolgáltatások eltérően viselkedhetnek: a szolgáltatásoknál (pl. éttermek, fodrászat stb.) gyakoribb az aszimmetrikus árhatás (vagyis amikor az emelés erősebben jelenik meg), illetve az adott termékpiacon tapasztalható verseny erősítheti az árhatást.[13] Az árhatást befolyásolhatja az áfaváltozás mértéke, kiterjedtsége, sőt a bejelentés időpontja is. Egy eurózóna-országokat vizsgáló elemzés szerint az általános kulcsemelés szinte teljesen megjelenik az árakban is, míg a kedvezményes kulcsok változása, illetve az átsorolások ennél jóval kevésbé.[14] Az árakra gyakorolt hatás általában annál jelentősebb, minél szélesebb az érintett termékkör, illetve minél inkább tartós fogyasztási cikkeket tartalmaz. Az általános kulcs változásának hatása már az új szabályozás életbe lépése előtti pár hónap-

13 Ván-Oláh (2018)

14 Benzarti et al. (2017), Benedek et. al. (2015)

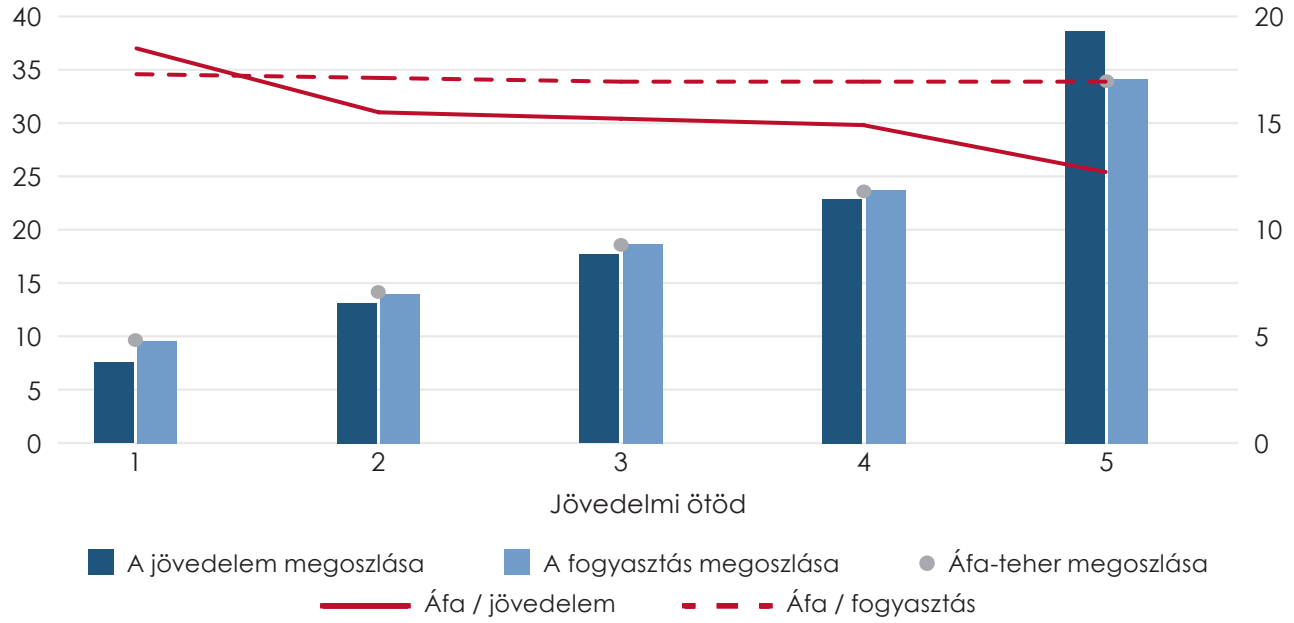
ban megjelenik – különösen a tartós cikkek esetében –, míg a kedvezményes kulcsok esetében ez kevésbé jellemző.

Amennyiben az áfaváltozások megjelennek az árakban is, úgy számolni kell **keresleti reakciók**kal is. A keresletváltozás eltérő lehet jövedelmi rétegenként és terméktípusonként. A keresletet az adott termék árának változásán kívül befolyásolja az is, hogy az alternatív termék árai hogyan változtak, illetve, hogy az áfakulcsváltozás hogyan alakította a teljes vásárlóerőt, valamint, hogy az adott termék kereslete mennyire rugalmasan reagál a jövedelem változására. A nemzetközi irodalomból kiemelhető tanulságok szerint az élelmiszerek sajátár-rugalmassága negatív, de alacsony abszolút értékű, ami azt jelenti, hogy áremelkedés esetén csökken ugyan a fogyasztás, de csak mérsékelten. A háztartások igyekeznek stabilan tartani az élelmiszerfogyasztás szintjét az árak alakulásától függetlenül, ami azt is eredményezi, hogy az élelmiszerek árainak emelkedése a többi termékcsoport fogyasztását is csökkenti. Ennek oka a jövedelmi hatás: ha a fogyasztók magasabb árak mellett is fent akarják tartani a korábbi élelmiszerfogyasztási szintet, akkor egyszerűen kevesebb pénzük marad a többi termékcsoport vásárlására.

Az áfakulcs változásának elosztási hatásai könnyebben kimutathatóak. Az áfa kapcsán gyakori vád, hogy az regresszív adónem, ami a legmagasabb jövedelmű háztartásokat kisebb arányban sújtja, ez azonban nem feltétlenül igaz. Ha az adóterhelést kizárólag egy adott évre fókuszálva vizsgáljuk, általában teljesül, hogy a magasabb jövedelmi decilisekbe tartozók a jövedelmük magasabb hányadát takarítják meg, így arányaiban kevesebb áfát is fizetnek. Ezt ugyanakkor jelentős részben abból fakad, hogy az egyének jövedelme a különböző életszakaszokban eltérő, és a magas jövedelmű életszakaszokban megkeresett jövedelmüket sokan az alacsonyabb jövedelmű életszakaszaikban (pl. egy munkanélküliségi időszakban vagy nyugdíjas korukban) élik fel. Ezért ha az adóterhelést nem egy adott év jövedelme, hanem a teljes életpálya-jövedelem vagy a fogyasztás arányában vizsgáljuk, a regresszivitás jórészt eltűnik.[15]

Az áfa-terhek megoszlása, 2018 — **százalék**

Forrás: Pénzügyminisztérium számítás KSH HKÉF alapján



15 OECD/KIPF (2014), Thomas (2020)

Az áfa keretrendszerén belül elérhető adópolitikai eszközök, így különösen a kedvezményes áfa-kulcsok ugyanakkor rendkívül korlátozottan alkalmasak szociálpolitikai célok teljesítésére. Még megfelelő célzás esetében is (ha egy olyan termék áfakulcsa csökken, amelyeket a szegényebb háztartások nagyobb arányban fogyasztanak) a magasabb jövedelmű háztartások összegszerűen várhatóan nagyobb kedvezményhez jutnak a magasabb fogyasztási kiadásaik révén. Ezért még ha a jövedelem, vagy a kiadás arányában nagyobb megtakarítást is sikerül elérni a szegényebb rétegeknek, ez a típusú redisztribúció meglehetősen költséges. A kifejezetten a szegény háztartásokat célzó áfakönnyítések (pl. alapvető élelmiszerek, vízszolgáltatás) kétségkívül elérik a közvetlen célt, ám azok hatékonysága a fent említett tényezők miatt rendkívül alacsony. Noha az árváltozáson keresztül az áfaváltozás a fogyasztási szerkezetre és ezen keresztül specifikus társadalmi célokra is hatással lehet, az ilyen áfacsökkentések jellemzően rendkívül regresszívek. Ennek oka, hogy e termékek és szolgáltatások (egészséges élelmiszerek, kultúrához kapcsolódó termékek és szolgáltatások, környezetbarát, energiatakarékos termékek, stb.) fogyasztása nagyban függ az egyén jövedelmétől. Így jellemzően az áfakedvezményen keresztül adott „fogyasztásterelő célú" támogatás azoknál a magasabb jövedelmű rétegeknél csapódik le inkább, akik kevésbé árérzékenyek, így fogyasztásukat kevésbé befolyásolja az árváltozás. Ennek következtében a társadalmi célok ilyen formában való támogatása nagyon kevéssé hatékony. Jóléti szempontból egy kedvezmények nélküli, minden termékre és szolgáltatásra egységes kulcsot alkalmazó rendszer kedvezőbb – az újraelosztási célokat célzott közvetlen támogatásokkal hatékonyabban lehet elérni.

Az áfaváltozások **általános gazdasági hatások**kal is járhatnak. A célzott áfacsökkentések bizonyos feltételek mellett elméletileg javíthatják a termelékenységet, illetve növelhetik a (többnyire alacsony képzettségű) munkavállalók iránti munkapiaci keresletet. A változások mértéke nagymértékben függ az ágazat munkaintenzitásától, illetve a munkaerőpiac rugalmasságától, valamint a munkapiaci kereslet-kínálat egyensúlyától is. A kibocsátásra gyakorolt hatás a munkaintenzív ágazatokban inkább ideiglenes, ezért a foglalkoztatási hatás minimális mértékű.

A környezet- és egészségvédelmi adók elsődleges célja általában nem az adóbevételek növelése, hanem káros tevékenységek visszaszorítása. A szakirodalom szerint az ilyen jellegű adók hatékonyabbak a környezetvédelmi célok érvényesítésében, mint a közvetlen szabályozás (tiltások, kvóták). Ugyanakkor az elméleti szakirodalom és a nemzetközi szervezetek ajánlásai is arra utalnak, hogy jelentős tér van ezeknek a közterheknek a környezetvédelmi hatékonyságának javítására, illetve kisebb mértékben a bevételtermelő képességüket is lehet növelni. Utóbbi lehetőséget ad a gazdasági növekedésre károsabb adók, mint a jövedelmeket terhelő adók csökkentésére. A gyakorlatban emellett sokszor probléma a szabályozás szétaprózottsága és következetlensége, ami azt eredményezi, hogy két hasonló szennyezéssel járó tevékenység esetén az adóterhelés jelentős mértékben eltér egymástól. Az adómértékek növelése mellett ezért az adóterhelést érdemes minél inkább közvetlenül a káros tevékenység, szennyezés mértékéhez (pl. CO2-kibocsátás) igazítani.

A környezetvédelmi szempontok érvényesítésének azonban csak egyik eszköze az adórendszer, a nemzetközi szervezetek ajánlásai és szakirodalom alapján a zöld adókra vonatkozó szabályozást egy komplex környezetvédelmi program elemeként célszerű kezelni. Ennek megfelelően a környezetvédelemben élenjáró országok egy komplex zöld stratégiát fogalmaznak meg,

hosszú távra szóló célokkal, prioritásokkal. A célok között a leggyakrabban a környezetszennyezés csökkentése, az egészséges környezet kialakítása és általában az állampolgárok életminőségének javítása szokott szerepelni. Az ezekhez rendelt eszközök között találhatunk zöld szabályozásokat (pl. kibocsátási határértékek), tiltásokat, támogatásokat és egyéb ösztönzőket, beleértve a zöld adókat is. Gyakran alkalmazott megoldás, hogy egy környezetvédelmi intézkedést nem önmagában vezetnek be, hanem csoportban, mivel az egyes intézkedések hatásai sok esetben erősíthetik egymást. Példa lehet erre a fűtési célú energiára kivetett környezetvédelmi adó, amelynek bevételeiből kialakítható egy olyan támogatási rendszer, amely az otthonok hőszigetelésének javításához járul hozzá. Sokszor elhangzik az az érv is, hogy a zöld adók kevésbé torzítják a gazdasági szereplők racionális döntéseit, így azok bevezetését sok esetben a hagyományos (pl. munkát terhelő) adók csökkentéséhez kötik. A zöld adók célja ideális esetben éppen az, hogy a gazdasági szereplők által nem érzékelt, de a többi szereplő által elszenvedett (externális) költséget internalizálja, azaz azzal a szereplővel fizettesse meg, aki okozza ezt.

5.2 A 2010-es évek fejleményei

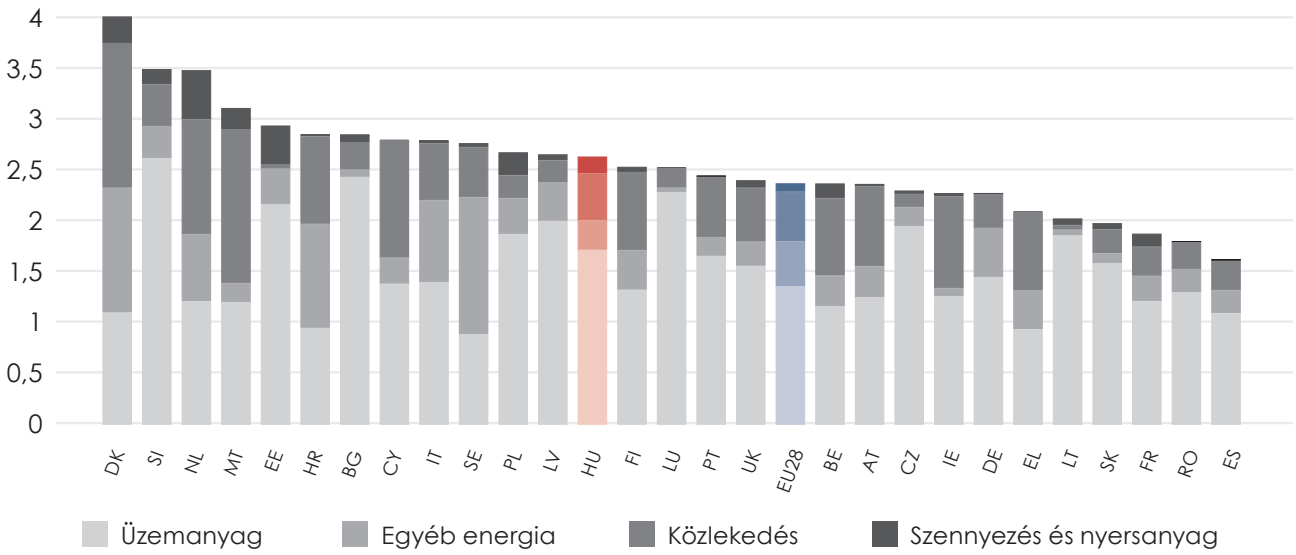
5.2.1 Kiinduló helyzet: jó alaphelyzet, bizonytalan irányok

A legfontosabb fogyasztási adók tekintetében jelentős kötöttséget jelent, hogy ezek az adónemek az EU szintjén erőteljesen harmonizáltak. Így EU-s szabályok szabják meg sok más tényező mellett az áfa-kulcsok számát és részben azok mértékét, a kedvezményes kulcsok alá sorolható és mentesíthető, illetve mentesítendő termékek körét, illetve az egyes termékekre kivetendő jövedéki adó minimális mértékét és az adó elszámolására, beszedésére vonatkozó mechanizmusokat is.

A fogyasztási adók súlya az adómixen belül – a régió más országaihoz hasonlóan – már a 2000-es években is magasnak számított (amiben szerepet játszott az is, hogy a nemzetközi besorolások a helyi iparűzési adót is ide sorolják). A környezetvédelmi célú adókból származó bevételek súlya is meghaladta a fejlett országok átlagát, ez azonban szintén jellemző a kevésbé fejlett országok többségére, amiben szerepet játszik az is, hogy ebben a körben az ilyen adók alapjául szolgáló tevékenységek volumenének a gazdasághoz viszonyított súlya is nagyobb.

Zöld adóbevételek a GDP arányában, 2009 — **százalék**

Forrás: Taxation trends



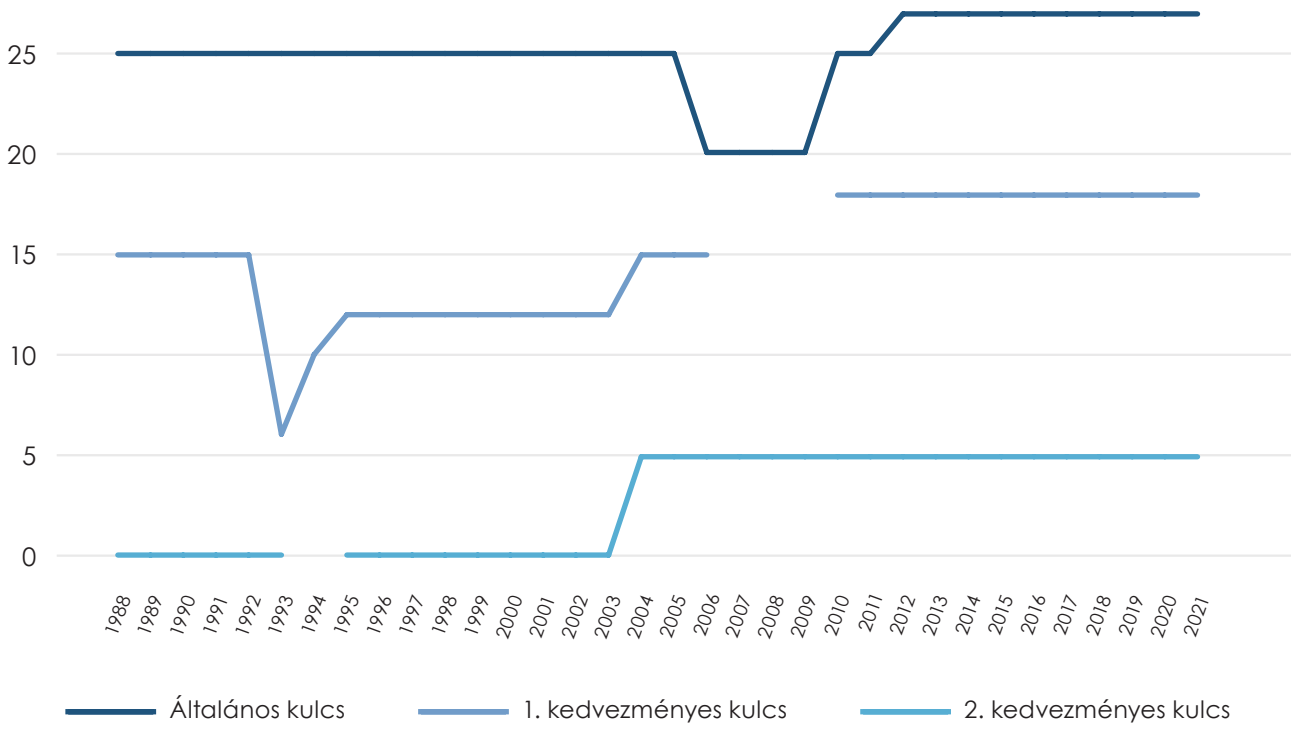
A fogyasztási adóknak szánt szerep kapcsán ugyanakkor a 2000-es években nem azonosítható egyértelmű trend: az adópolitika a válságot megelőzően inkább ezek súlyának csökkentése irányába mozdult el, amit az évtized végén korrekció követett. Ennek leglátványosabb példája az volt, hogy az áfa felső kulcsa 2006 elején 20 százalékra csökkent és megszűnt az adó 15 százalékos középső kulcsa, 2009 során ugyanakkor újból 25 százalékra nőtt a felső kulcs és ismét bevezetésre került egy 18 százalékos középső kulcs is. Ez a manőver ugyanakkor lehetőséget teremtett a kedvezményes kulcsba tartozó termékek korábbi évek során jelentősen kiszélesedett körének felülvizsgálatára, így a kedvezményes kulcs alá tartozó termékek és szolgáltatások köre az évtizedben összességében jelentős mértékben szűkült. A forgalmi adók beszedésének hatékonysága az elérhető becslések alapján elmaradt a fejlett országokban jellemzőtől, a régiós országok közt viszont nem számított rossznak.

5.2.2 Irányok és reformok: a bevételek védelme

A 2010-es években az adópolitika a fogyasztási- és környezetvédelmi célú adónemek súlyának növelésére törekedett az adómixen belül. Ennek fontos elemeként az általános áfa-kulcs 2012-től 27 százalékra emelkedett, a kedvezményes kulcsok változatlansága mellett. Ezt követően a fő adókulcsok tekintetében stabilizálódott az áfa-rendszer, ami történelmi léptékben más részletszabályok változása ellenére is szokatlan stabilitást jelent. Az egészség- és környezetvédelmi célokat is szolgáló jövedéki adó esetében szintén emelkedtek az adómértékek, ami részben – az EU-csatlakozáskor kapott derogációk lejáratát követően – az EU- által előírt minimumoknak való megfelelést szolgálta.

Január 1-jén érvényes áfa-kulcsok — **százalék**

Forrás: Taxation trends, Pénzügyminisztérium

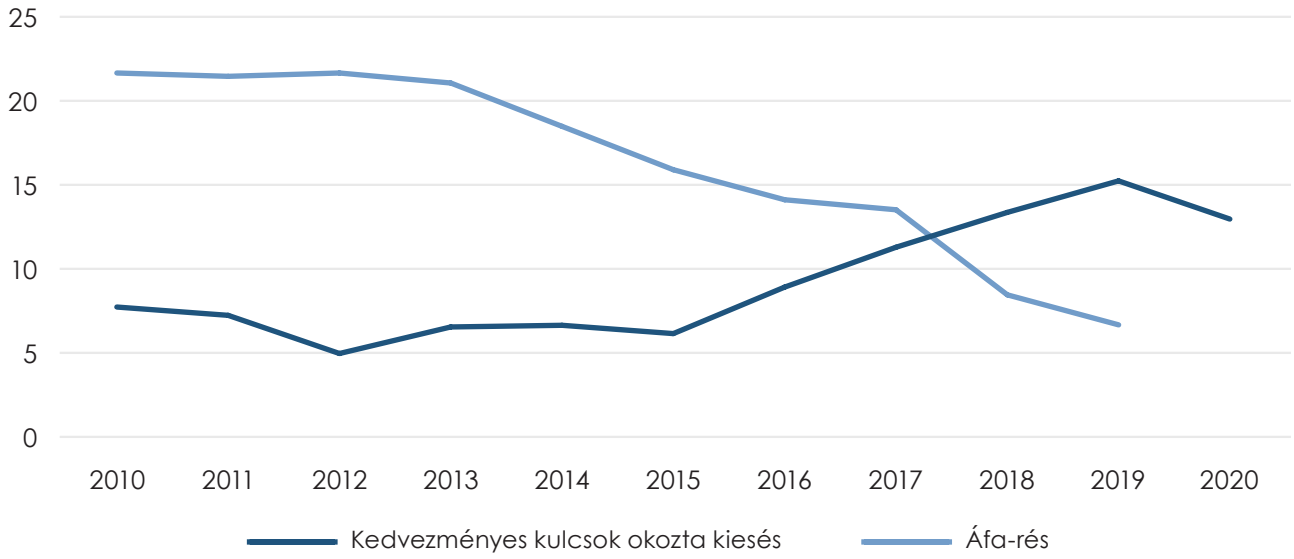


Emellett az évtized első felében a költségvetés kiigazítási igénye a jövedelemadók csökkentésének ellensúlyozására több új, alapvetően fogyasztási jellegű adónem bevezetését is szükségessé tette. Ezek egy része bizonyos káros tevékenységek vagy más meghatározott problémák kezelését célozta. Ebbe a körbe sorolható az egészségkockázatot jelentő élelmiszerek fogyasztásának csökkentését célzó népegészségügyi termékadó, illetve a nemzetközi digitális nagyvállalatok megadóztatását is lehetővé tevő reklámadó bevezetése. Emellett a válságkezelés kezdeti időszakában a költségvetési egyensúly javítása érdekében bevezetett ágazati különadókat is alapvetően fogyasztási jellegű, a növekedés szempontjából kedvezőbb és/vagy a nemzetközi gyakorlatokhoz jobban illeszkedő adónemek váltották fel. Ennek jegyében jött létre a pénzügyi tranzakciós illeték, míg a biztosítási szektorban a nemzetközi gyakorlatokhoz illeszkedő, a biztosítási díjakat terhelő adó került bevezetésre. Ezek létét részben az is indokolja, hogy a pénzügyi szektor tevékenysége az Uniós szabályok alapján alapvetően áfa-mentes. Ugyancsak az első generációs válságadók utódaként jött léte a telekommunikációs adó és a kiskereskedelmi különadó is, amelyek az ágazati jellegű adóhoz képest számottevő bevételtermelő képességgel bírnak, ugyanakkor széles bázisú fogyasztási adóként kevésbé hatnak kedvezőtlenül a beruházásokra és a fejlesztésekre, mint egy hasonló bevételt jelentő nyereségadó.

Az évtized második felére ugyanakkor az adópolitika az adókötelezettségek növelése helyett mindinkább a szürkegazdaság visszaszorítására fókuszált (ld. az adóadministrációról és a szürkegazdaságról szóló fejezetet). A gazdasági növekedés és a fehéredési intézkedések révén keletkezett költségvetési mozgástér ebben az időszakban szűkebb körben már lehetővé tett célzott adócsökkentéseket is azokban az esetekben, ahol a körülmények ezt a leginkább szükségessé tették. Ide tartozik az alanyi áfa-mentesség értékhatárának 6-ról 8, majd 12 millió forintra emelése, egyes alapvető élelmiszerek és más szolgáltatások kedvezőbb áfa-kulcsba sorolása, illetve a pénzügyi tranzakciós illeték esetében az elektronikus fizetések ösztönzését célzó lakossági mentességek bevezetése.

Az áfa-rés és a kedvezményes kulcsok okozta áfa-kiesés az elméleti kötelezettség arányában — **százalék**

Forrás: CASE, Pénzügyminisztérium számítás

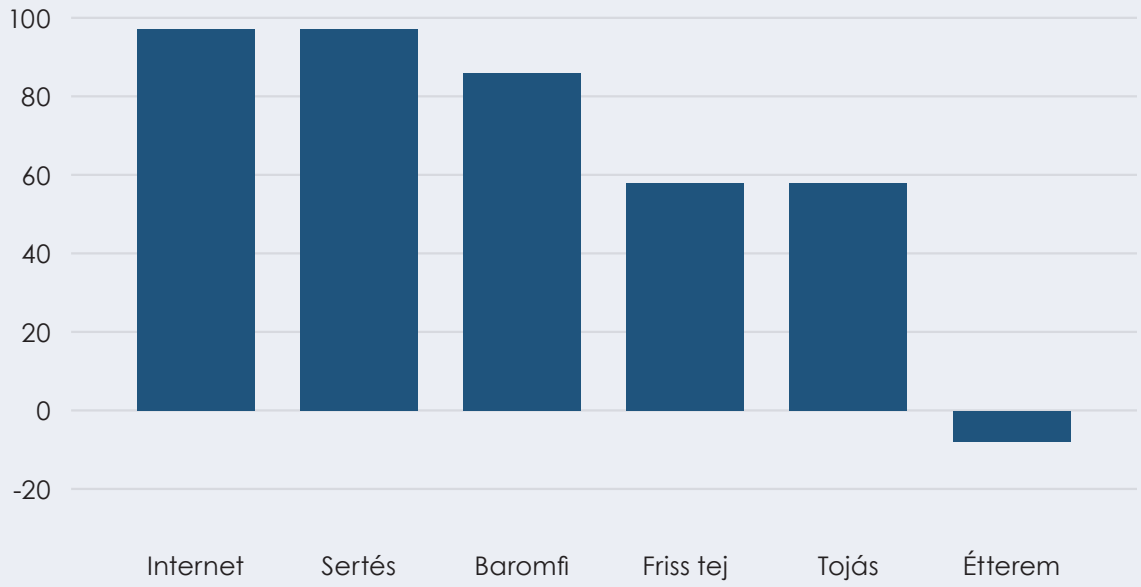


A célzott áfa-csökkentések megjelenése az árakban

A Pénzügyminisztérium, 2016-17-es áfaváltozások – és ezen belül kiemelten az élelmiszeráfa-csökkentések – hatásait vizsgáló kutatásának eredményei alapján az áfacsökkentések nagyobb része rövid távon megjelent a sertés, a baromfi, az internet és a tej fogyasztói árában. Ugyanakkor a tojás áfa csökkentése körülbelül félig, az éttermeké egyáltalán nem hatott az árakra. A további eredmények alapján a 2016-17-es áfaváltozások következtében fellépő árváltozások hatására az élelmiszerfogyasztás volumene 0,9 százalékkal bővülhetett. A 2017-ig végrehajtott intézkedések 2010-hez képest újraelosztási szempontból jól célzottnak bizonyultak; a szelektív csökkentések kiadásarányosan jobban kedveztek az alacsonyabb jövedelmű rétegeknek. A kutatás során rendelkezésre álló adatok ugyanakkor nem utaltak a piac számottevő fehéredésére, illetve a hazai termelők piaci pozícióinak jelentős erősödésére az érintett termékkörök esetében. A sertéshús 2016-os áfacsökkentése kapcsán előzetesen becsült bevételkiesést az elérhető NAV-adatok nagyságrendileg visszaigazolták, tehát nem következett be olyan mértékű fehéredés, vagy fogyasztásbővülés, ami a kiesést érdemben mérsékelte volna.

Az áfa-csökkentések rövid távú átgyűrűzése az árakba — **százalék**

Forrás: Pénzügyminisztérium számítás



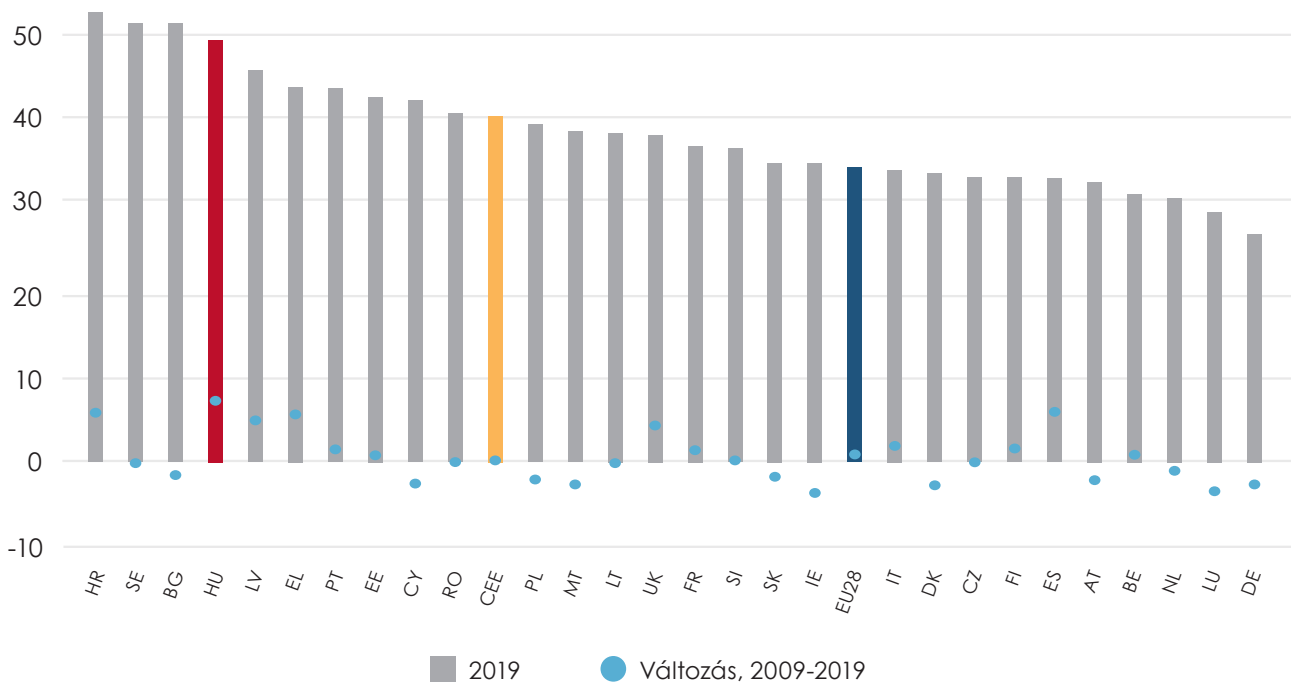
Az iparág egyes sajátosságai és a bevezetés módja miatt speciális intézkedésnek számít az új lakások áfájának 5 százalékra csökkentése. Az építőipar jelentőségét annak nemzetgazdasági súlya, képzetlen munkaerőt felszívó képessége, jelentős belföldi hozzáadottérték-hányada és a beruházásokban betöltött kulcsszerepe is indokolja. Az iparág fontos sajátossága ugyanakkor a kereslet erőteljesen prociklikus jellege, aminek eredményeként a hosszabb visszaesések a termelési kapacitások leépülésével is járnak, a válságok elmúltával is lassítva a beruházások újbóli felfutását. Ez a kapacitásleépülés a 2008-as válságot követő időszakban drasztikus mértékben jelentkezett, a bevezetett intézkedés így nem tartós adópolitikai célt, hanem kimondottan az iparág újraindítását szolgálta. Ennek jegyében az intézkedés eleve átmeneti jelleggel került bevezetésre, 2019 végén pedig az eredeti tervek szerint megindult annak kivezetése; a 2020 elején bekövetkezett koronavírus-válság ugyanakkor ismételten szükségessé tette az intézkedés 2022-ig való meghosszabbítását.

5.2.3 Pillanatkép: jelentősebb változások csak a zöld adókban lehetnek szükségesek

A 2010-es évek intézkedéseinek hatására Magyarországon tovább nőtt a fogyasztási jellegű adóbevételek relatív súlya az összes adóbevételen belül, amely így jelenleg a 4. legmagasabb az EU-tagországok közt.

Fogyasztási adók súlya az összes adóbevételből — **százalék**

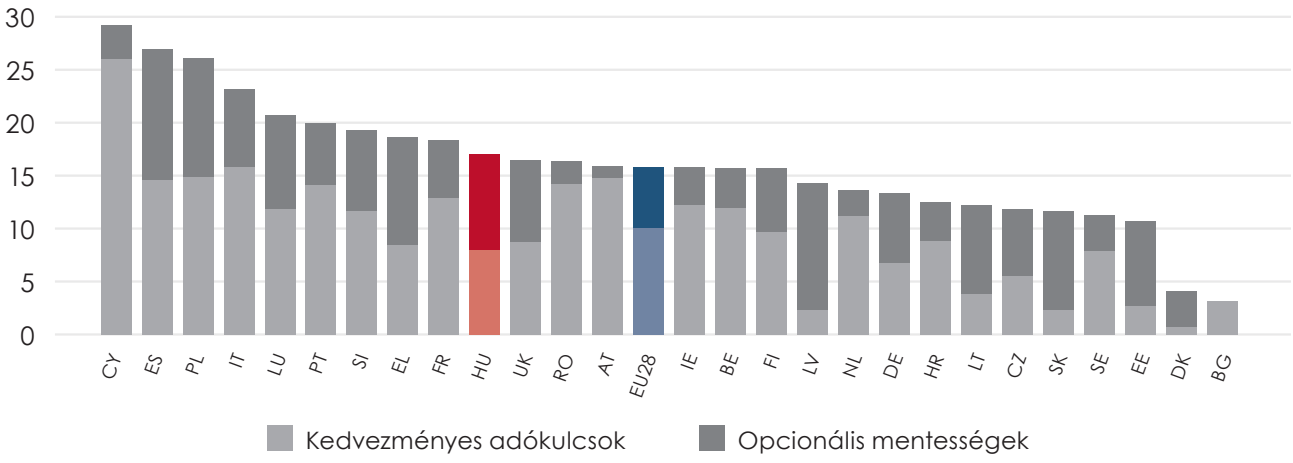
Forrás: Eurostat



A kedvezményes áfa-kulcsok miatti bevételkiesés – az Európai Bizottság nemzetközileg összehasonlítható módszertannal készült becslése alapján – az elmúlt időszak célzott áfa-kulcs csökkentései ellenére is elmarad az EU-tagországok átlagától, a tagállamok által opcionálisan adható mentességek hatásait is figyelembe véve ugyanakkor már meghaladja azt.

Kedvezményes áfa-kulcsok és opcionális mentességek okozta bevételkiesés, 2018 — **százalék**

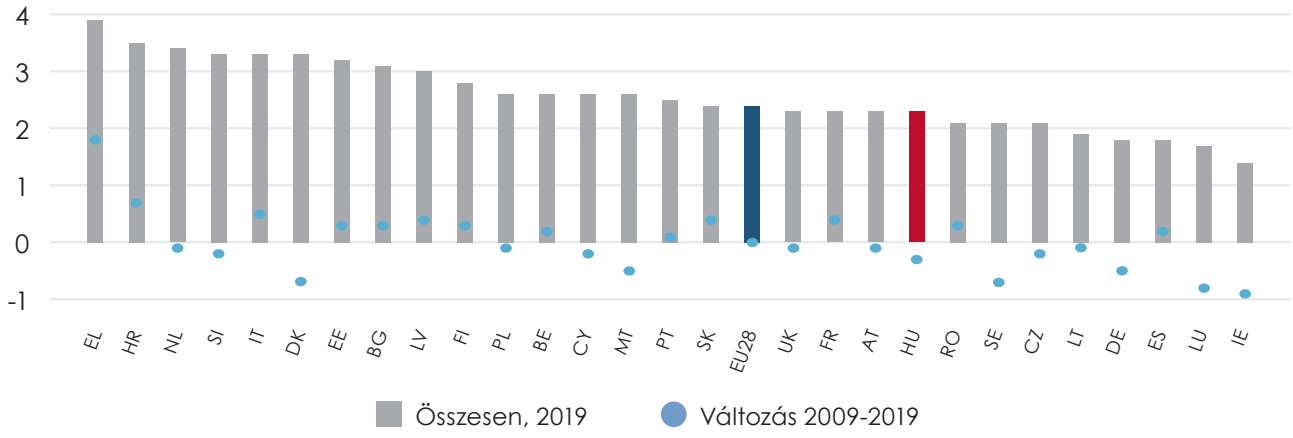
Forrás: CASE



A zöld adókból származó bevételek GDP-hez viszonyított aránya ugyanakkor a végrehajtott adóemelések ellenére némileg még csökkent is, ami részint annak köszönhető, hogy az ezen adók alapjául szolgáló káros tevékenységek volumene kevésbé nőtt a GDP-nél, részint pedig annak, hogy az EU-s szabályok alapján ezek alapja sok esetben a tevékenység volumene, így az adó mértéke nem követi automatikusan az inflációt.

Zöld adóbevételek a GDP arányában — **százalék**

Forrás: Taxation trends



A fogyasztást terhelő adók alapjának védelme várhatóan az elkövetkezendő években is az adópolitika fontos kulcseleme marad, mivel a termelést sújtó adók csökkentésének forrását a gazdaság növekedése és az újraelosztási szint általános csökkentése mellett elsősorban az ezen adókból származó bevételek tudják biztosítani. Az ehhez szükséges többletbevételek forrását főként a gazdaság további fehérítése és a káros tevékenységek visszaszorítását célzó ösztönzők erősítése jelenti. Az adórendszer konszolidációja érdekében ugyanakkor ahol erre lehetőség nyílik, ezen a területen is sor kerülhet a különböző adónemek összevonására, egyszerűsítésére.

ADÓADMINISZTRÁCIÓ ÉS SZÜRKEGAZDASÁG

6.1 Elmélet: az adminisztrációs teher aránytalanul sújtja a KKV-kat

Az adózással járó adminisztráció úgy helyez többletterhet a vállalkozásokra, hogy közben az államháztartás számára sem eredményez közvetlen bevételt, így ezek lehetőség szerinti csökkentése az állam és a gazdasági szereplők közös érdeke. Az adminisztráció csökkentésének ugyanakkor gyakori korlátja, hogy a legegyszerűbb megoldások megtalálása és a hasonló célú, de kisebb mértékben eltérő tartalmú adatgyűjtések összehangolása alaposan átgondolt fejlesztéseket, az anyagi jogszabályok adminisztrációs szempontokat is figyelembe vevő alakítását és számos állami szerv tevékenységeinek összehangolását igényli.

A vállalkozások adminisztratív terhei a természetükből fakadóan rendkívül nehezen számszerűsíthetőek (ld. az adminisztrációs költségek méréséről szóló keretes írást). Ezzel együtt, a fejlett országokra vonatkozó különböző felmérésekből és becslésekből több fontos tanulság is leszűrhető:

- Az adózóknál felmerülő adminisztrációs költség a jövedelemadók esetében a beszedett adóbevétel 2-10 százaléka között szóródik. Ennek általában kétharmada a saját időre vonatkozó költség, negyede tanácsadói díj, a többi pedig egyéb külső költség.

- A vállalatok esetében az adminisztráció (jövedelemadó, áfa, járulék) költsége erősen méretfüggő. Az 50 fő alattiak esetében az árbevétel-arányos költségeket a legtöbb országban 2-4 százalékra becsülték, ami már jelentősen rontja a jövedelmezőséget. Az 50 fő felettiek esetében ez az arány jellemzően 0,5 százalék alatti, de az OECD 2001-es felmérése egyes esetekben 3 százalékos mértéket is kimutatott. A munkáltatói terhek adminisztrációja szinte mindenhol komoly terhet jelent (az OECD szerint az összes teher mintegy felét, de mások ettől jelentősen eltérő belső arányokat találtak).

- Nagyon sok országban ösztönzik az e-bevallási csatornák használatát, általában az adminisztrációs terhek csökkentésének szándékával. A kérdéskört vizsgáló gyűjtés tapasztalatai szerint ugyanakkor legtöbbször a várakozás nem teljesül, mivel az elektronikus út mellett fennmaradnak a papíralapú folyamatok is, sőt gyakran egyszerre mindkét módon is bekérik az adatokat. További probléma, hogy az elektronikus adatkezelés mellett gyakran emelkedik a bekért információk tömege is, ami semmissé teszi az esetlegesen elérhető adminisztrációs tehercsökkentést.

A fentiek alapján leszűrhető tanulság, hogy a hatékony adminisztrációcsökkentés során a KKV-k szempontjai különös figyelmet érdemelnek. A digitális megoldások alkalmazása során pedig alaposan átgondolt, egymásra épülő fejlesztések sorozata szükséges, amelynek során nem csupán a korábbi papír alapú megoldások jelennek meg digitális felületen, hanem az adatszolgáltatások alapvető logikája is igazodik az új technológia adta lehetőségekhez.

Adminisztrációs költségek mérése

Noha gyakran vizsgált és szinte minden országban releváns kérdés, az adózás adminisztrációs költségeinek számszerűsítésére még sincs egyetlen, nemzetközileg is összehasonlítható eredményt nyújtó sztenderd. A rendkívül egyszerű, pl. az adónemek számára, a törvények hosszára, vagy a bevallások rubrikáinak számára építő megközelítések erősen korlátozottan használhatóak nemzetközi összehasonlításra, leginkább csak országon belül, a szabályok időbeli alakulása kapcsán szolgálhatnak tanulságokkal. Érdekes példa az Egyesült Királyságban létre hozott Tax Simplification Office, amely (10 indikátor súlyozott átlagából) külön mérőszámot fejlesztett ki a szabályozás bonyolultságának megfoghatóvá tételére. Az indikátorok között a már korábban említett megközelítések mindegyike felbukkan, de olyan is kiegészíti, mint a Gunning Fog olvashatósági index, amely a mondatok hosszán és a több szótagú szavak gyakoriságán alapulva ad becslést arra, hogy hány évi iskolázottság kell a szöveg elsőre történő megértéséhez. Ezt felhasználva aztán minden egyes közterhüket külön-külön átvilágították és ajánlásokat fogalmaztak meg a szabályalkotók számára. Az egyik tanulságos megfigyelésük szerint a brit adótörvényekben 639 helyen 198 különböző érték szerepel (adómérték, küszöb, határ). Ezek valorizálása folytonos változást generál és torzításokat eredményezhet, így a szervezet javaslata szerint – egységesítéssel, indokoltságuk felülvizsgálatával, esetleg indexálással – arra kell törekedni, hogy minél kevesebb legyen az adótörvényekben.

A költségvetés oldaláról közelítő, az adókedvezmények, illetve a szélesen értelmezett ún. adókiadások értékét számba vevő megközelítés is hasznos információkat nyújt, de a nemzetközi összehasonlítás itt is rendkívül nehéz, mert a nemzetközi szervezetek erőfeszítései ellenére, az adókiadások számításának módszertana sem egységes.

Az adózóknál felmerülő, adminisztrációval összefüggő költségek becslése, illetve az ezt célzó felmérések is gyakran használt eszközök, de – bár gyakran hasonló módszert, az ún. Standard Cost Model-t használják –, általában csak 1-2 főbb adónemre terjednek is, és gyakran csak bizonyos csoportokat érintenek, ráadásul az időráfordítás mérésére és költségeinek számszerűsítése használt megközelítések is erősen heterogének.

Az Európai Bizottság megbízásából 20 országra készült, a KKV-k áfához és társasági adóhoz kötődő adóadminisztrációból fakadó terheiről szóló tanulmányának tanulságai szerint az adminisztráció leginkább a kisebb, vagy újonnan induló vállalkozások számára súlyos teher, még ha abszolút értékben nagyobb költséget viselnek is a nagyvállalatok.[16] Az e két adóhoz kötődő átlagos teher az árbevétel 2,4 százalékra tehető, míg a nagyvállalatoknak 1 százalék alatti. Figyelemre méltó, hogy az átlag országonként jelentős szórást mutat (Írországban 1 százalék alatti, Lengyelországban a 4 százalékos mértéket közelíti). Az adminisztratív folyamaton belül az információk összegyűjtése jelenti a legnagyobb terhet, illetve költséget. Kiemelendő, hogy az adminisztratív terhek a legutóbbi, 2004-es felméréshez képest alig változtak – sőt, szinte egyöntetű volt az a vélemény, hogy 2010 óta növeked-

16 KPMG (2018)

nek–, dacára például az elektronikus adatszolgáltatás terjedésének (az Áfa és Tao-bevallások legalább egyikét a felmérésben szereplő 20 ország vállalkozásainak 93 százaléka nyújtja be így). Elképzelhető, hogy ez összefüggésben áll azzal, hogy a kis cégek gyakran szervezik ki az adóadminisztrációs tevékenységet – és a felmérés szerint a belső megoldásokat alkalmazó vállalkozások adminisztrációs költsége 53 százalékkal alacsonyabb átlagosan –, így az elektronikus felületek nyújtotta előnyök nem náluk, hanem a könyvelőknél csapódnak le. Fontos megállapítás, hogy az érzékelt és a valós adminisztratív teher gyakran elválik egymástól. Az adóhatóság kommunikációja, iránymutatásai, elérhetősége képes csökkenteni az érzékelt terheket még akkor is, ha az objektív mutatók továbbra is magas költséget jeleznek. Bár a felmérés csak az áfára és a társasági adóra vonatkozott, ezen adókon kívül a legnagyobb teherként a munkához kötődő adókat (szja és járulékok) jelölték meg leggyakrabban a válaszadók.

Az adóbeszedés hatékonyságához szorosan kapcsolódik a szürkegazdaság kérdése, amelynek visszaszorítása nem csupán a költségvetési bevételek biztosítása érdekében fontos. A kiterjedt adóeltitkolás ugyanis számos csatornán keresztül rontja a gazdaság hatékonyságát is. Így például az adóelkerülés révén a kevésbé hatékony vállalkozások is versenyelőnyhöz juthatnak a hatékonyabbakkal szemben, megakadályozva ezáltal az érvényesülésüket és a piac tisztulását, a lebukástól való félelem visszatarthatja a vállalkozásokat a növekedéstől vagy bizonyos tevékenységek végzésétől, a valós adatok eltitkolása pedig a potenciális vevők felé is rontja a vállalatok transzparenciáját, nehezítve ezzel a vállalatok adás-vételét.

Az adóelkerüléssel kapcsolatos döntéseik során az adózók alapvetően az adóelkerülés révén elérhető nyereséget vetik össze a lebukás (általuk érzékelt) kockázatával és az azzal járó büntetés nagyságával. A lebukás kockázatának növekedését eredményező reformok ezért nem csupán közvetlenül, a csalások hatékonyabb felderítése révén eredményeznek többletbevételt, de hozzájárulnak az adómorál javulásához is. A költségvetési bevételek szempontjából leggyakrabban ez utóbbi hatás a jelentősebb.

A lebukás kockázatának növelése mellett természetesen szóba jöhet a másik két tényező módosítása, azaz a büntetési tételek nagyságának növelése és az adóelkerülés adóelőnyének csökkentése is. A büntetési tételek emelése kapcsán ugyanakkor korlátot jelent, hogy az adózók sokszor nincsenek tisztában azok mértékével, illetve hogy ha rendkívül alacsony valószínűségű eseményként tekintenek a lebukásra, sokszor nem is számolnak érdemben annak költségeivel. Az adóelőnyének csökkentése érdekében egyfajta kompromisszumként számos ország él az adómértékek szelektív csökkentésével is a leginkább érintett szereplők számára, ami azonban rendkívül igazságtalan és torzító megoldás, és az adórendszert is bonyolítja, így csupán abban az esetben lehet célravezető, ha semmilyen jobb megoldás nem áll rendelkezésre.

A digitális technológiák elmúlt évtizedek során bekövetkezett fejlődése ugyanakkor valóban hatékony eszközöket ad az adóhatóságok kezébe a szürkegazdaság visszaszorítására, amit számos ország mutatóinak javulása is alátámaszt.

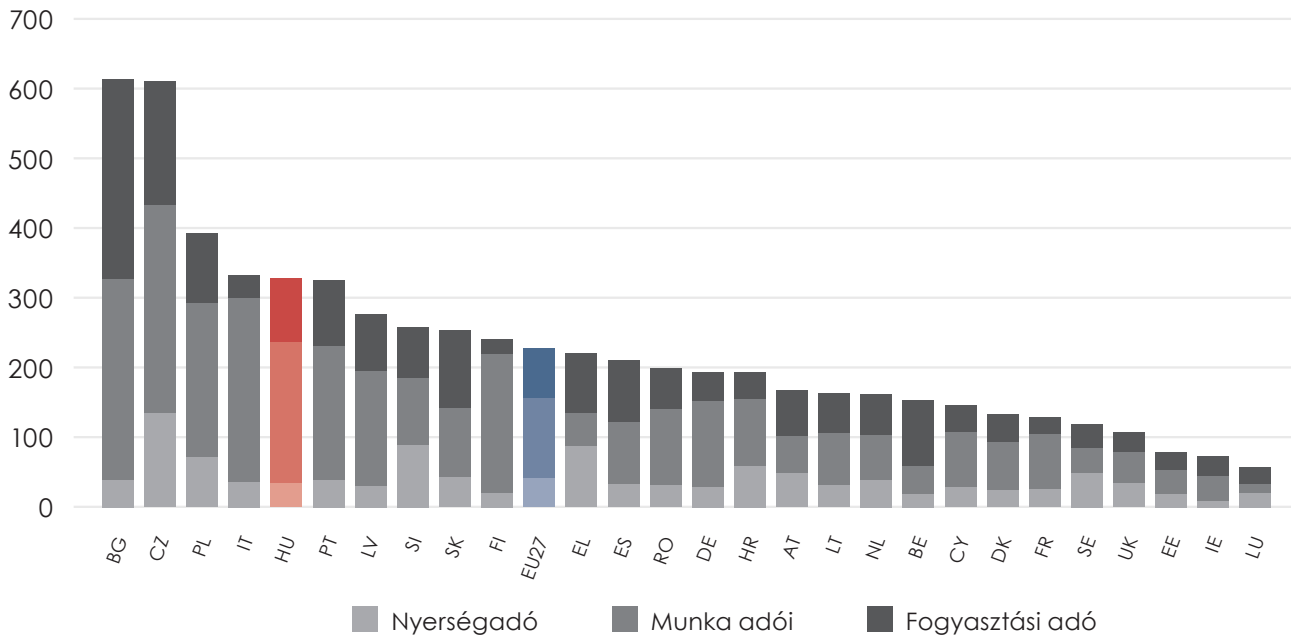
6.2 A 2010-es évek fejleményei

6.2.1 Kiinduló helyzet: jelentős holtteher-veszteség

Az adóadminisztrációs terhek kapcsán részletes, nemzetközileg is összehasonlítható indikátorok nem állnak rendelkezésre. Nemzetközi összehasonlításra PWC „Paying taxes" kiadványából származó – módszertani okokból gyakran kritizált – „adózással töltött idő" indikátora szolgálhat, amelynek alapján a magyar adminisztrációs terhek EU-s és régiós összehasonlításban is a magasabbak közé tartoztak.

Adózással töltött idő, 2009 — **óra/év**

Forrás: Paying Taxes



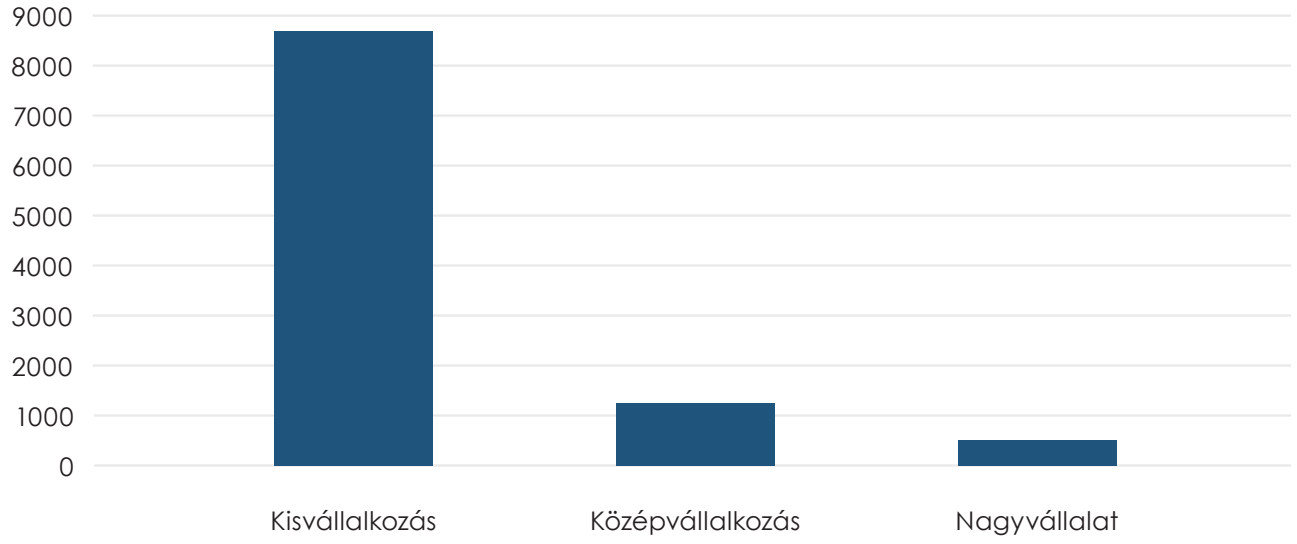
A magyar adminisztrációs terhek alakulásáról ugyanakkor a Deloitte egy részletesebb tanulmányt is készített 2009-ben.[17] Ennek alapján a vállalkozások adminisztrációval kapcsolatos terheit a 2008-as GDP mintegy 3,9-4,3 százalékára becsülték. Az adózással kapcsolatos terhek a teljes adminisztrációs teher bő 40 százalékát tették ki, és hasonló nagyságrendet tett ki a könyvvitellel kapcsolatos terhek súlya is. Ezt az eredményt más hasonló mérésekkel összevetve ez a tanulmány az egyik legmagasabbnak találta a vizsgált országok közt (Lengyelország, Szlovénia és Görögország hasonló értékei mellett). A felmérés is megerősítette, hogy az adminisztrációs terhek legnagyobb része a mikro- és kisvállalkozásokhoz kötődik: a felmérés alapján készített másodelemzés szerint az egy főre vetített teher közel 17-szer akkora volt a kisvállalkozások, mint a nagyvállalatok esetében.[18]

17 Deloitte (2009)

18 Reszkető-Váradi (2012)

Egy főre eső adminisztrációs teher, 2008 — **Ft**

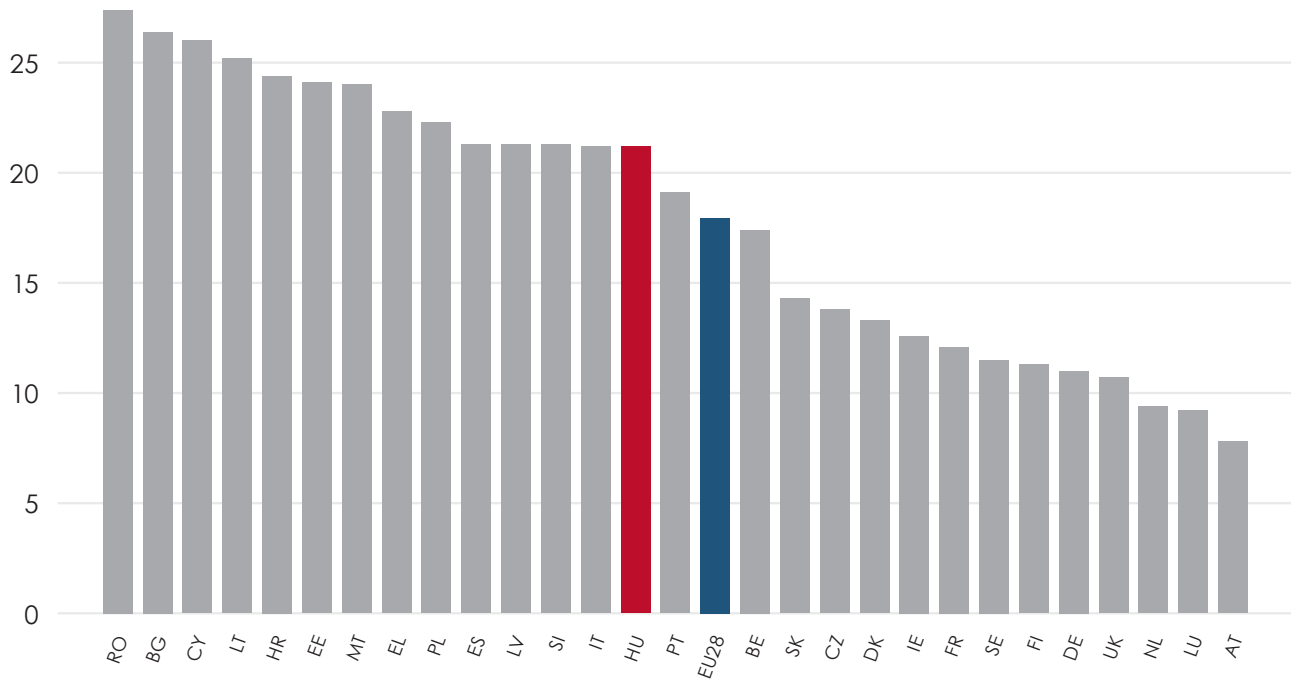
Forrás: Reszkető-Váradi (2012)



A szürkegazdaság mértékéről ugyancsak korlátozott számban állnak rendelkezésre megbízható, nemzetközileg is összehasonlítható indikátorok. Az ismert felmérések alapján ugyanakkor jellemzően az a kép alakult ki, hogy a szürkegazdaság GDP-hez viszonyított aránya Magyarországon meghaladta az EU-tagországok átlagát, más régiós országokhoz képest azonban a kedvezőbbek közé tartozott.

A szürkegazdaság becsült aránya 2009-ben — **százalék**

Forrás: Medina-Schneider (2019)



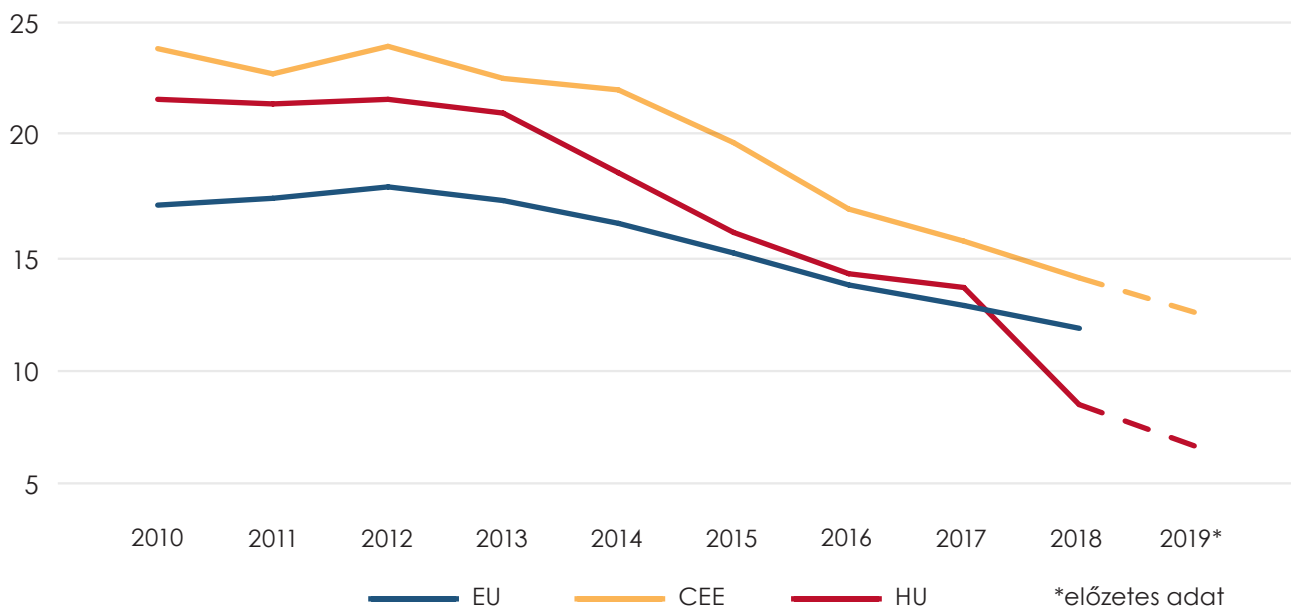
6.2.2 Irányok és reformok: a valós idejű adózás alapjainak kiépítése

A kormány a technológiai fejlődés adta lehetőségeket kiaknázva a 2010-es évek során számos új intézkedést vezetett be, amelyek széles körben lehetővé tették a valós idejű adatgyűjtést a gazdasági folyamatokról. Ezek közül nemzetgazdasági szinten is kiemelendő hatással járt az online pénztárgépek bevezetése, az ekkkáer rendszer felállítása, az online számla adatszolgáltatás bevezetése és az elektronikus fizetések terjesztése érdekében hozott intézkedések (pl. POS terminál telepítési program, pti mentességek a lakossági fizetésekben). A valós idejű adatgyűjtés jelentős mértékben segíti a kockázatos adózók kiszűrését, az ellenőrzések célzottságának javítását.

A fejlesztések és az azokkal járó elrettentő hatás eredményeként jelentős fehéredés ment végbe a gazdaságban. Az Európai Bizottság megbízásából készült becslés alapján az évtized elején jellemző 21-22 százalék körüli értékről 2019-re mindössze 6 százalékra csökkent az áfarés (azaz a be nem szedett áfa összege a teljes elméleti adókötelezettség arányában). A fehéredés éves szinten csak az áfa bevételekben a GDP nagyjából 1,5 százalékát kitevő többletbevételt jelentett a költségvetés számára, lehetővé téve más adók kulcsainak csökkentését. Az áfa-bevételek fehéredése emellett a közvetlen adókból származó bevételek növekedéséhez is hozzájárul, hiszen az adóhatóság számára látható bevételekből szürke kifizetéseket is sokkal nehezebben lehet teljesíteni.

Az Áfa-rés alakulása — **százalék**

Forrás: CASE

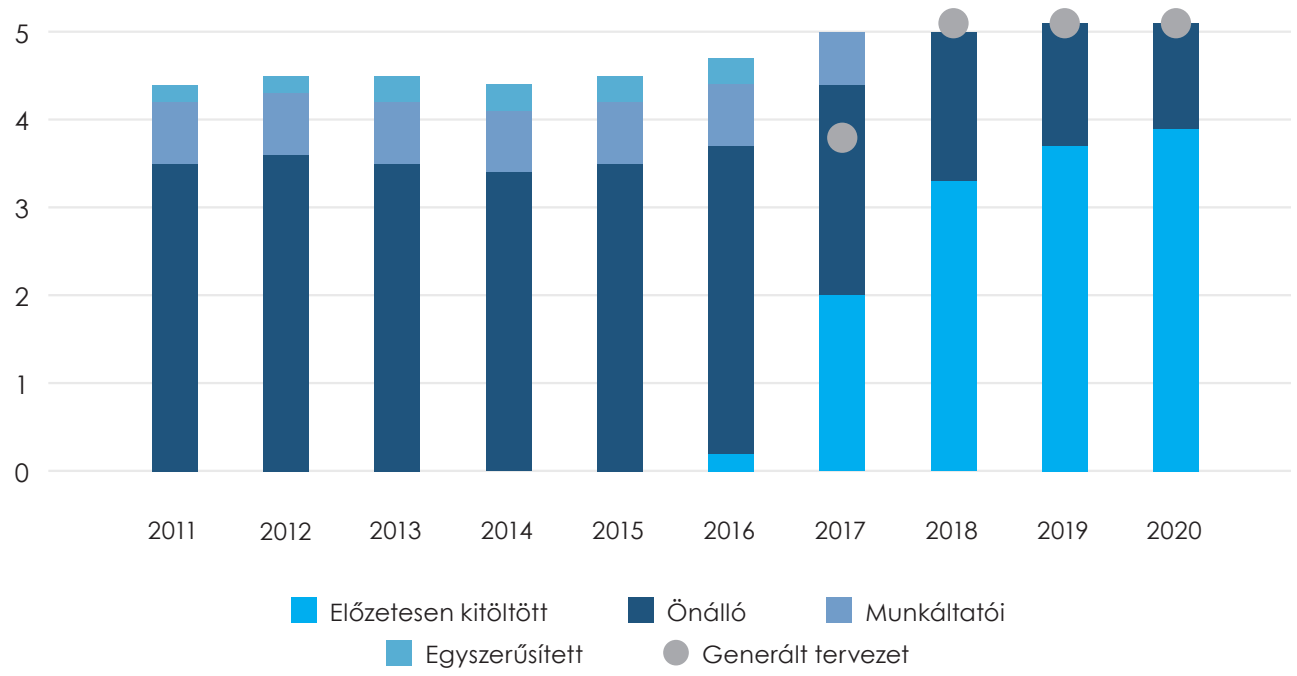


A NAV által valós időben gyűjtött adatok és informatikai fejlesztések ugyanakkor nem csupán az adóbeszedés hatékonyságát javították, de lehetőséget teremtettek az adóhatósági szolgáltatások jelentős mértékű fejlesztésére is. A kifizetői adatszolgáltatásokra építve a NAV előzetesen kitöltött online szja-bevallásokat vezetett be, amelyet mostanra már az adózók több mint ¾-e alkalmaz. A NAV

adatgyűjtései és a különböző adatbázisok összekapcsolása megteremtik olyan adókedvezmények kialakításának lehetőségét is, amelyek igénybe vételi feltételeit a NAV a rendelkezésére álló adatok alapján ellenőrizni tudja, így automatikusan ki is ajánlhatja azt az arra jogosultaknak (pl. a munkaerőpiacra lépők kedvezménye). Ugyancsak a rendelkezésére álló adatok alapján a NAV a megfelelő adónem kiválasztását is segítheti, amelyre jó példa a KIVA választására jogosult, azzal várhatóan jól járó adózók évenkénti kiértesítése. Az online számla adatszolgáltatás nem csupán az előzetesen kiajánlott áfa-bevallások alapjául szolgálhat, de egységes sztenderdként megteremti a könyvelést részlegesen automatizáló szoftverek fejlesztéseinek alapjait is.

Leadott szja-bevallások megoszlása — **millió db**

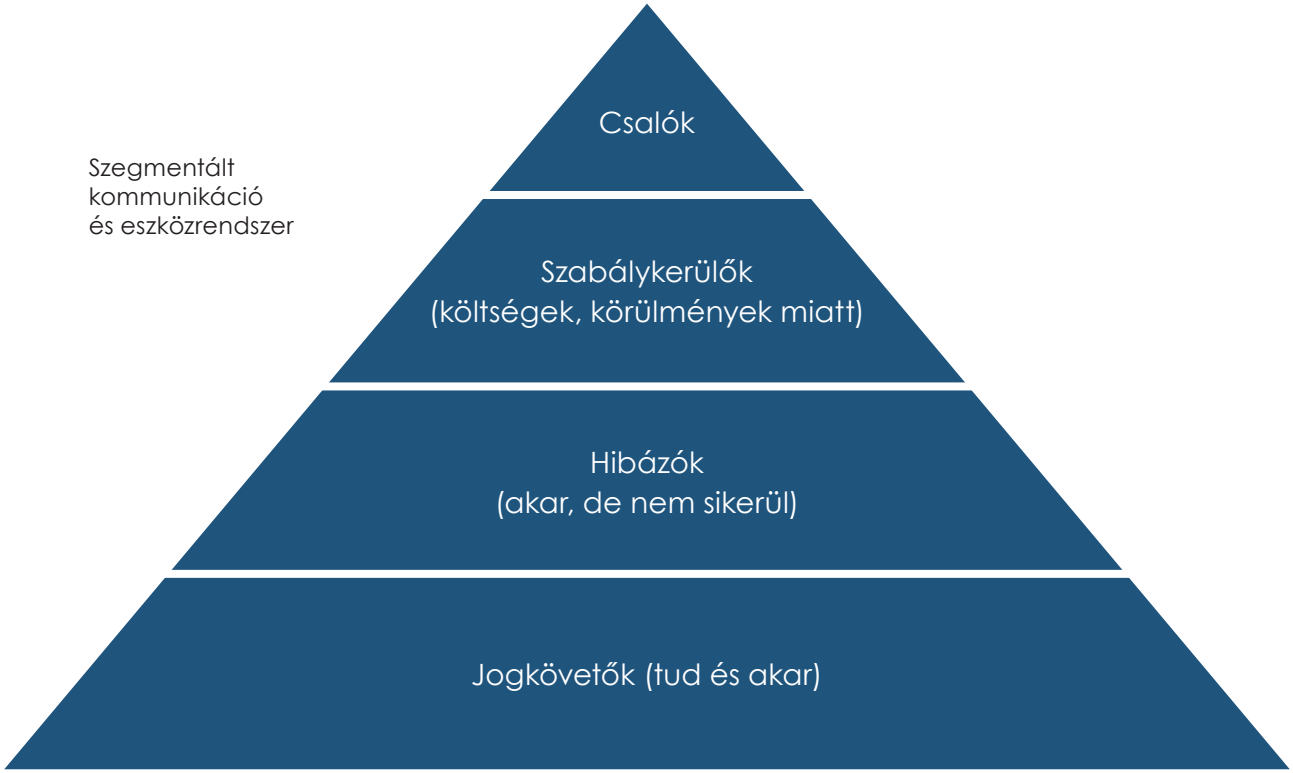
Forrás: NAV



Az átalakuló NAV az informatikai fejlesztések mellett is egyre nagyobb hangsúlyt fektet a szolgáltató szemlélet erősítésére, az adózók segítésére is. Ebben alapvető szemléletváltást jelentett, hogy a NAV tudatosan igyekszik különbséget tenni a csaló és az akaratukon kívül hibázó adózók közt, az utóbbiakat pedig büntetés helyett elsősorban segíteni igyekszik a jogkövető magatartásban. Emellett az elmúlt években több kampány is indult, amelyek fókuszában az egyes szabályok által potenciálisan érintett adózók célzott tájékoztatása, illetve a kapcsolattartás nyelvezetének közérthetőbbé tétele álltak. A kampányok tervezése során jelentős mértékben építettek a viselkedési közgazdaságtan eredményeire, egyes esetekben pedig a célcsoportok mellett kontrollcsoportok is kialakításra kerültek, így lehetőség nyílt azok hatásainak mérésére is.[19]

19 Horváth-Keresztély-Svraka-Tóth-Ván (2020)

Jogkövetési piramis



6.2.3 Pillanatkép: vetés után, aratás előtt

A 2010-es évek az adóbeszedés területén a gazdaság fehérítése kapcsán hozták a legnagyobb sikereket. A szürkegazdaság visszaszorítása és az áfa-rés jelentős csökkentése számos más adócsökkentés alapjait teremtette meg, és a gazdaság számos szegmensében teremtett tisztességesebb versenyfeltételeket.
Az adóhatósági szolgáltatások fejlesztése tekintetében az adóhatóság szemléletváltása jelentős mértékben javította az adóhatóság megítélését, az e-Szja rendszere pedig a magánszemélyek adózását tette sokkal könnyebbé; a vállalkozások adózással kapcsolatos adminisztrációs terheit drasztikusan csökkentő eszközök közzététele ugyanakkor a következő időszakra várható. Így már a 2021-es év során elkészülnek az első előre kitöltött áfa-bevallási tervezetek, amelyek keretrendszere nem csupán a bevallások kitöltésében, de az ahhoz szükséges analitika összeállításában is jelentős segítséget nyújthat az adózók részére. Ugyancsak megindult a foglalkoztatással kapcsolatos adatszolgáltatások egyszerűsítését és automatizálását lehetővé tevő eFIP keretrendszer fejlesztése. Az online számla 2020-as évben életbe léptetett új szabványára építve megkezdődött számos piaci szoftverfejlesztés is, amelyek a könyvvitellel kapcsolatos adminisztrációt csökkenthetik jelentősen.

KONKLÚZIÓ

A 2010-es évek során jelentős, a versenyképesség helyreállítását célzó változások történtek a magyar adórendszerben. A gazdaságpolitika fókuszában az időszak első felében az előző évtizedből örökölt kedvezőtlen adósság- és munkaerőpiaci helyzet kezelése állt, míg az időszak második felében a beruházásösztönzés és a munka termelékenységének növelése került a középpontba.

Az adórendszer változásai öt fő területre fókuszáltak. Bár a megkezdett változások még számos területen folyamatban vannak, a fókuszterületek mindegyikén jelentős előrelépést sikerült elérni.

Az adóelvonás mérséklése a kezdetektől fogva kiemelt cél volt, a költségvetési helyzet azonban csak az évtized második felében tett lehetővé jelentősebb adócsökkentéseket. Az évtized során nemzetközi összevetésben így is jelentős javulást sikerült elérni, így a régiós összevetésben korábban kiugróan magas adóelvonás jelentős mértékben közeledett a versenytársaink körében jellemző szintekhez.

Az adóbevételek súlypontja a jövedelemadóktól a fogyasztási adók felé tolódott. Ez ugyancsak az adórendszer versenyképességének növelését szolgálta, mivel a fogyasztási adók jellemzően kevésbé gátolják a gazdasági növekedést. Míg az évtized első felében a költségvetés helyzete még a fogyasztási adókulcsok emelését és új adónemek bevezetését is szükségessé tette, az évtized második felében már a jövedelemadók csökkentése dominálta a folyamatot.

A munkajövedelmek adóinak szerkezete az egykulcsos, családi adórendszer bevezetésével teljes mértékben átalakult, a kormány és a versenyszektor közti hatlépcsős bérmegállapodással pedig egy hosszú távú, kiszámítható adócsökkentési folyamat vette kezdetét. A szerkezeti átalakítással egyidejűleg új, a korábbinál célzottabb foglalkoztatási ösztönzők kerültek bevezetésre. A változások hozzájárultak a munkaerőpiaci folyamatok kedvező alakulásához, és hatásukra jelentősen csökkent az ösztönzés a szürkefoglalkoztatásra és a jövedelmek eltitkolására is. Az adócsökkentési program végére a magyarországi bérek adóterhelése már régiós összevetésben is versenyképessé válik.

A beruházások ösztönzése érdekében a vállalati adók csökkentésére és szerkezeti átalakítására is sor került. A kedvező intézkedések elsősorban a növekedés szempontjából kiemelt fontosságú exportképes ágazatokra és a kis- és középvállalkozásokra fókuszáltak. A szerkezeti változások során kiemelt hangsúlyt kapott a beruházási tevékenység és a nyereség visszaforgatásának jobb ösztönzése. Az átalakítások sikerét a beruházások alakulása és a versenyképességi rangsorok is visszaigazolják.

Az adóbeszedés hatékonyságának javítására elsősorban a digitalizáció és a valós idejű adatgyűjtések adta lehetőségek kiaknázása révén nyílt lehetőség. Ennek eredményeként jelentősen csökkent az adóeltitkolás mértéke, amit az Európai Bizottság áfa-rés becslése is visszaigazol. Az új eszközök által gyűjtött adatvagyon lehetőséget biztosít az adóhivatal szolgáltatásainak fejlesztésére is, amelynek eredményeként a következő években jelentősen átalakulhat és számottevően egyszerűsödhet az adózással járó adminisztráció.

Más tényezők mellett az adórendszer fentiekben bemutatott változásai is nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy Magyarország a 10 évvel korábbinál jóval kedvezőbb egyensúlyi, növekedési, foglalkoztatási és beruházási mutatókkal vágott neki a 2020-as évtizednek. A hosszú távú irányok tekintetében koronavírus-válság sem tesz szükségessé korrekciót, sőt a kilábalással járó világgazdasági átrendeződés folyamatában a versenyképességi tényezők jelentősége még növekedhet is.

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

áfa	általános forgalmi adó
eFIP	Foglalkoztatási Információs Program
eho	egészségügyi hozzájárulás
ekáer	Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer
e-Szja	elektronikus személyi jövedelemadózás
EU	Európai Unió
Eurostat	Európai Unió statisztikai hivatala
eva	egyszerűsített vállalkozói adó
GDP	bruttó hazai termék (gross domestic product)
hipa	helyi iparűzési adó
kata	kisadózó vállalkozások tételes adója
kiva	kisvállalati adó
KKV	kis- és középvállalkozás
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
OECD	Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development)
POS terminál	készpénzmentes értékesítési pont (Point of Sales)
pti	pénzügyi tranzakciós illeték
PWC	PricewaterhouseCoopers
SZÉP kártya	Széchenyi Pihenőkártya
szja	személyi jövedelemadó
szocho	szociális hozzájárulási adó
tao	társasági adó
tb	társadalombiztosítás

IRODALOMJEGYZÉK

Aleksandra Riedl & Silvia Rocha-Akis (2012), „How elastic are national corporate income tax bases in OECD countries? The role of domestic and foreign tax rates," Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique, John Wiley & Sons, vol. 45(2), pages 632-671, May.

Bakos P. & Benczúr P. & Benedek D. (2008): „Az adóköteles jövedelem rugalmassága. Becslés és egy egykulcsos adórendszerre vonatkozó számítás a 2005. évi magyar adóváltozások alapján", Közgazdasági Szemle. LV. évf. 9. sz. 733–762. old.

Benczúr Péter & Kátay Gábor & Kiss Áron (2012), „A magyar adó- és transzferrendszer változásainak elemzése általános egyensúlyi mikroszimulációs modell segítségével", MNB Working Paper 2012/07.

Benedek, D. et. al. (2015). „Estimating VAT Pass Through", IMF Working Paper.

Benzarti, Y. et al. (2017). „What Goes Up May Not Come Down: Asymmetric Incidence of Value-Added Taxes", NBER Working Paper, No. 23849.

Brys, Bert (2011), „Making Fundamental Tax Reform Happen", OECD Taxation Working Papers, No. 3, OECD Publishing, Paris.

CASE (2020), „Study and reports on the VAT gap in the EU-28 Member States", CASE, Directorate-General for Taxation and Customs Union (European Commission), Economisti Associati.

Deloitte (2009), „Áttekintő vizsgálat az államigazgatási szabályozásból fakadó vállalkozói adminisztratív terhek teljes köréről, illetve egyes fókuszterületekkel kapcsolatosan részletes felmérések elkészítése", Zárótanulmány.

Dwenger, Nadja & Steiner, Viktor (2012), „Profit Taxation and the Elasticity of the Corporate Income Tax Base: Evidence From German Corporate Tax Return Data," National Tax Journal, National Tax Association;National Tax Journal, vol. 65(1), pages 118-150, March.

Enrique G. Mendoza & Linda L. Tesar & Jing Zhang (2014), „Saving Europe?: The Unpleasant Arithmetic of Fiscal Austerity in Integrated Economies," Working Paper Series WP-2014-13, Federal Reserve Bank of Chicago.

European Commission (2020), „Taxation trends in the European Union", Directorate-General for Taxation and Customs Union (European Commission).

Fournier, J. & Å. Johansson (2016), „The Effect of the Size and the Mix of Public Spending on Growth and Inequality", OECD Economics Department Working Papers, No. 1344, OECD Publishing, Paris.

Gruber, J. & Rauh, J. (2007), „How Elastic Is the Corporate Income Tax Base? Taxing Corporate Income in the 21st Century", Cambridge University Press, 140–163. o.

Gruber, J. & Saez, E. (2002): „The elasticity of taxable income: evidence and implications", Journal of Public Economics. Vol. 84. No. 1. pp. 1–32

Horváth Katalin & Keresztély Tibor & Svraka András & Tóth Péter & Ván Bálint (2020): „Viselkedéstudományi projektek az adóigazgatásban 2019", Pénzügyminisztérium és NAV.

IMF (2015), „Fiscal Policy and Long-term Growth", IMF Policy Paper.

Joumard, I. & M. Pisu & D. Bloch (2012), „Tackling income inequality: The role of taxes and transfers", OECD Journal: Economic Studies, vol. 2012/1.

Kiss, Á. & Mosberger, P. (2015): „The elasticity of taxable income of high earners: evidence from Hungary", Empirical Economics. Vol. 48. No. 2. pp. 883–908.

Lakner, Christoph & Milanovic, Branko (2013), „Global Income Distribution : From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession", Policy Research Working Paper;No. 6719. World Bank, Washington, DC. © World Bank.

Mathias Trabandt & Harald Uhlig (2012), „How Do Laffer Curves Differ across Countries?," NBER Chapters, in: Fiscal Policy after the Financial Crisis, pages 211-249, National Bureau of Economic Research, Inc.

Medina, Leandro & Schneider, Friedrich G. (2019), „Shedding Light on the Shadow Economy: A Global Database and the Interaction with the Official One". CESifo Working Paper No. 7981.

Mirrlees, J. A. et al. (2011), „Tax by Design", Oxford University Press.

OECD (2018), „Taxation of Household Savings", OECD Tax Policy Studies, No. 25, OECD Publishing, Paris.

OECD (2020), „Taxing Wages 2020", OECD Publishing, Paris.

OECD/KIPF (2014), „The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries", OECD Tax Policy Studies, No. 22, OECD Publishing, Paris.

van Oudheusden, P. (2010), „Fiscal Policy Reforms and Dynamic Laffer Effects," Discussion Paper 2010-15, Tilburg University, Center for Economic Research.

Peter Elek & Janos Kollo & Balazs Reizer & Peter A. Szabo (2012), „Detecting Wage Under-Reporting Using a Double Hurdle Model", Budapest Working Papers on the Labour Market 1201, Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies.

PwC (2019), „Paying Taxes 2020", PwC & World Bank Group.

Reszkető Petra & Váradi Balázs (2012), „Vállalkozásokat érintő adminisztratív terhek, versenypolitikai következmények", Pázmány Law Working Papers 2012/27.

Strulik, Holger & Trimborn, Timo (2010), „Laffer Strikes Again: Dynamic Scoring of Capital Taxes," Hannover Economic Papers (HEP) dp-454, Leibniz Universität Hannover, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät.

Svraka András (2019), „A munkaerőköltség csökkentésének hatása a sérülékeny csoportba tartozók foglalkoztatására", Pénzügyi Szemle 2019/1.

Thomas, A. (2020), „Reassessing the regressivity of the VAT", OECD Taxation Working Papers, No. 49, OECD Publishing, Paris.

Uhlig, Harald & Trabandt, Mathias (2010), „How far are we from the slippery slope? The Laffer curve revisited," Working Paper Series 1174, European Central Bank.

Ván Bálint & Oláh Dániel (2018), „Szerepel-e az áfacsökkentés az étlapon?", Pénzügyi Szemle 2018/3.

Varga Gergely & Nobilis Benedek & Svraka András (2020), „Adóköteles jövedelmek rugalmassága – egy identifikációs kísérlet a családi adókedvezmény 2011-es bevezetése alapján", Statisztikai Szemle 98. évfolyam 1. szám.

Pénzügyminisztérium