

Oktatási segédanyag!

PITTI ZOLTÁN

A közteherviselési rendszerek működésének elméleti és gyakorlati kérdései

Budapest, 2009. november 15.

A tanulmányt részben, vagy egészében másolni, illetve a szerződésben megjelölt felhasználói szándékon túl egyéb célra felhasználni tilos. Megállapításait idézni – a szerzői jogra vonatkozó szabályok szerint – csak a kutatási program és a szerző megjelölésével és a származási hely pontos feltüntetésével lehet!

Tartalomjegyzék

1. Adótani alapfogalmak és az adóztatás alapelvei	3
1.1. Az adóztatás lényege és az adó fogalma	3
1.2. Az adóztatás alapelvei	5
2. Az adópolitika	6
2.1. Az adópolitika lehetőségei és korlátai	8
2.2. Tisztességes adózási feltételek	10
2.3. Az adóztatás hatásai	12
2.4. Adótervezés	14
3. Az adók csoportosítási szempontjai	15
4. Direkt (közvetlen, egyenes) adók	19
4.1. Személyi jövedelemadórendszer	21
4.2. Társasági adó	22
4.3. Egyéb típusú jövedelemadók	25
5.) Indirekt adók	26
5.1. Az általános forgalmi adó	28
5.2. A vámok	34
5.3. Jövedéki adók	36
5.4. Klasszikus kereskedelmi (fogyasztási) adók	37
6.) Tőkeadók és a tőkehasznosításból származó jövedelmek adói	37
7. Társadalombiztosítási (szociális) járulékok rendszere	38
8. Helyi (önkormányzati) adók	42
9. Az adók és járulékok közgazdasági funkciók szerinti értékelése	45
10. Az adórendszerek működési hatékonyságának mérése	48
10.1. Az általános forgalmi adó teljességvizsgálata	50
10.2. A társasági adó teljességvizsgálata	53
11. Adóreformok és korrekciós mechanizmusok	54
12. Mellékletek jegyzéke	68

1. Adótani alapfogalmak és az adóztatás alapelvei

Az adó nagyon régi keletű. Már az ókor népeinél megtalálható, amelyek a közösségi lét magasabb fokára jutottak. Széleskörű alkalmazása az áruterelés általánossá válásával, illetve az államhatalmi intézményrendszer megerősödésével kapcsolatos. Az adóztatás formái és módszerei mindenkor követték a hatalom és az egyén, illetve a társadalom és az egyén közötti viszony változásait, ennek eredménye a „közterherviselés” fogalmának megjelenése, de globális világunkban is követi a nemzetállamok és a nemzetközösségek közötti viszony átértékelődését.

Az állam fenntartásához, különböző közhatalmi, közigazgatási, jóléti, gazdasági és egyéb közszolgálati funkcióinak ellátásához forrásokra volt és van szükség. *Az állam és a hatalom-megosztás gyakorlásában ugyancsak érdekelt önkormányzatok* – az esetek nagy részében – az állampolgárok jövedelmének és vagyonának *az adórendszeren keresztüli elvonásával szerzik meg a működésükhöz szükséges forrásokat.*

Adórendszer fogalma alatt egy adott országban és adott időszakban működtetett adók összességét értjük. A modern adóztatás sokféle közterherviselési formából adóból áll, s ebből fakadóan az adórendszer az adóztatási jogcímekek olyan csoportosítása, amely nemcsak a főbb adótípusokat fogja egységes filozófiai rendszerbe, hanem kiterjed a főadók mellett különböző megfontolásokból létrehozott „kiegészítő” adónemekre is.

A közterherviselés alá vont jövedelmek és vagyontárgyak körének kijelölése, az adóterhelés mértékének meghatározása és az adószedés méltányos és hatékony módszereinek megválasztása soha nem volt könnyű, s napjainkban is az elméleti és szakmai viták középpontjában áll. A jelenség magyarázata, hogy a nemzetközi munkamegosztásban érintettek körének bővülése, a technika rohamos ütemű fejlődése, valamint a nemzetgazdaságok közötti verseny erősödése következtében *ma már nem elég nemzetállami keretek között mérlegelni az optimális közterherviselési rendszer jellemzőit.* Amennyiben tartani akarjuk a lépést, úgy a hazai adórendszer alapvető működési jellemzőinek elsajátításán túl, ismereteket kell szereznünk más országok, mindenekelőtt a velünk azonos piacon érdekelt versenytársak gyakorlatáról. Így válik valóságossá a mondás: „Napjaink rohanó világában ahhoz is rohanni kell, hogy helyben maradjunk!”

1.1. Az adóztatás lényege és az adó fogalma

A társadalom igénye, hogy a mindenkori kormányzat gondoskodjon a közszolgáltatásokról. A közszolgáltatások működtetése azonban pénzbe kerül, s ennek fedezetét a kormányzat időről-időre jövedelem elvonásokkal teremti elő. Az egyszerű összefüggés mögött számtalan bonyolult probléma húzódik meg. Ilyen a kormányzat által biztosítandó *közszolgáltatások mennyiségének és minőségének meghatározása,* vagy másként fogalmazva az állami szerepkör értelmezése. A szakmai vitákban használatos „mindenható állam” és a „éjjeliőr állam” fogalmak között tág választási lehetőség van, s mindkettő működési sajátosságait ismerte tudjuk, hogy az értelmes állami szerepvállalás tartománya valahol a két végpont között helyezkedik el. Ennek a tartománynak a kijelölése korántsem elméleti jelentőségű kérdés, hiszen az állam által vállalt közszolgáltatások mennyisége és minősége „következményként” az elvonások tágabb, vagy szűkebb terjedelmét is determinálja. S ettől kezdődően már csak „adótechnikai” kérdés, hogy a mindenkori állam a közfeladatok

ellátásához szükséges közbevételeket *milyen módon teríti szét*, vagyis miként jelöli ki, hogy kit, mit, és milyen mértékben kíván adóztatni.

Az adó alanya az adófizetésre kötelezett természetes (magán), vagy jogi személy (társaságok), továbbá jogi személyiség nélküli társas vállalkozás, valamint mindazon szervezet, amelyre valamely adóról szóló törvény adókötelezettséget állapít meg.

Az adó alanya lehet az adó fizetője és teherviselője, de az adó alanya és az adó terhének viselője el is különülhet egymástól. Így az általános forgalmi adózás gyakorlata szerint adókötelezett az, aki adóköteles értékesítést végez, adóköteles szolgáltatást nyújt, de az adó terhét valójában a fogyasztó (végső felhasználó) viseli, mert az adót a termék (igénybevett fogyasztás) árában megfizeti. Előfordulhatnak olyan esetek is, amikor az adó megfizetésére a jogszabályban meghatározott magánszemély (adóalany) mellett – meghatározott körülmények fennállása esetén – más magánszemély is kötelezhető, azaz egyetemleges adófizetési kötelezettség áll fenn.

A közterhek elosztási elveinek kialakításakor a mindenkori állam két *folyó*, vagy változó (lásd: jövedelem és a fogyasztás) és egy *állományi* (lásd: a vagyon) közül választhat. A *jövedelem* alatt azt a pénzmennyiséget kell érteni, amelyet a természetes, vagy jogi személy egy adott időszakban elkölthet úgy, hogy közben nettó vagyoni helyzete nem változik. A jövedelem tehát a fogyasztás lehetőségét is behatárolja. A jövedelmet azonban nem mindig fogyasztják el maradéktalanul, s ebből fakadóan a vagyon úgy is felfogható, mint a jövedelem el nem költött része. Az adópolitika mindenkori dilemmája, hogy *milyen mértékben terhelje adóval a jövedelmeket* (annak látható és leplezett részét), illetve *milyen mértékben terhelje a vagyont*.

1. sz. táblázat

A jövedelmek osztályozása

	„Piaci – explicit”	„Piacon kívüli – implicit”
Látható	a.) Bér, fizetés, járadék, kamat, profit, egyéb látható jövedelem transzferek	b.) Fizetésen kívüli juttatások (lásd: cégautó, étkezési támogatás, munkáltató által fizetett egészségbiztosítás)
Leplezett	c.) Különmunka, mellékesek, egyéb informális jövedelmek	d.) Saját termelés otthoni fogyasztásra (lásd: mezőgazdasági termelő)

Forrás: John Cullis – Philip Jones: Közpénzügyek és közösségi döntések, 2003

A jövedelem (folyam) és a vagyon (állomány) között *elvben nincs jelentős különbség*, mivel az egyén vagyonának értéke egyszerűen az egyén nettó jövedelemáramának diszkontált jelenértéke, más szóval a folyam állományértéke. Amennyiben a jövedelmet a fizetőképesség elemének tekintjük, akkor nyilvánvalóan a vagyont is annak kell minősíteni. Adóalként gyakorlatilag az a különbség közöttük, hogy *bizonyos dolgokat (például egy lakás, vagy egy festmény értékét) sokkal egyszerűbb állományként mérni, mint folyamként*. Emiatt az emberek (és számos mérési módszer) nem úgy tekintenek a vagyonra és a jövedelemre, mint ugyanannak az érmének a két oldalára, hanem mint két különböző elemre.

Az adó tárgya az a dolog, jog, jogosultság, tevékenység, amely után az adót fizetni kell. Az adó tárgyat kijelölhetik természetes mértékegységben (épület, földterület), pénzürtékben is (lásd: SZJA esetében a jövedelem), de értelmezhetik tevékenységekre vonatkozóan is (lásd: ÁFA esetében a termékértékesítés, vagy szolgáltatás).

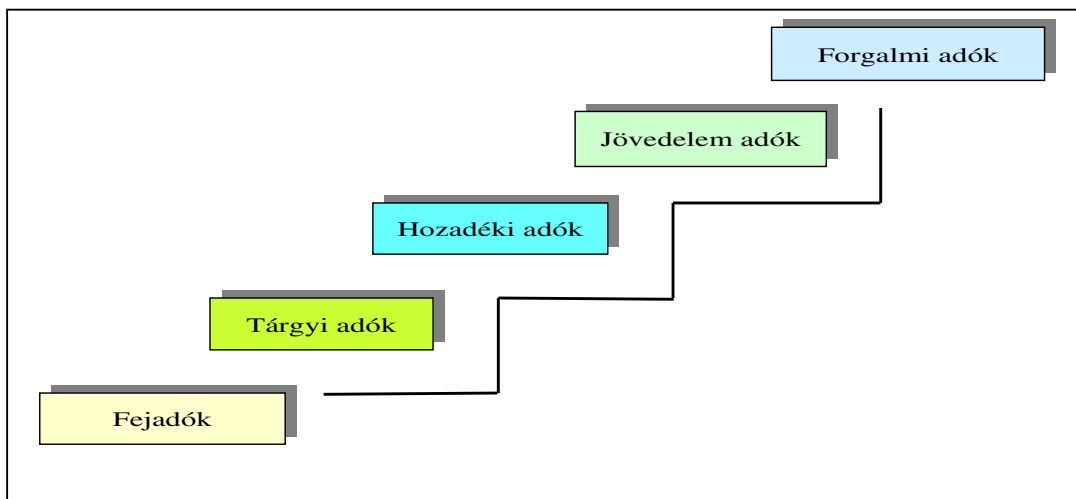
A közteherviselésre, ezen belül az adó lényegének meghatározására sokféle kísérlet történt, ám ezek közül Heller Farkas értelmezése tekinthető a legtalálóbbnak: „Az adó az állam fogalmából közvetlenül fakadó szolgáltatás, amelyet az adófizetők az állam szolgáltatásaiért (külső ellenség elleni védelem, a belső rend fenntartása, oktatási és egészségügyi szolgáltatások finanszírozása, nemzetközi kötelezettségek teljesítéséért) fizetnek.” (Heller Farkas, Pénzügytan, 1943) Napjainkra az adóértelmezések tovább gyarapodtak.

Az adó, mint hatalmi viszony a közszükségletek fedezésére létrehozott jövedelem- és vagyonáramlás, amely a modern államban a központosított újraelosztás legfontosabb eszköze. Az adó útján megvalósuló jövedelem-központosítás terjedelmét két fő tényező határozza meg: a közpénzekből finanszírozott közfeladatok és az állam gazdasági intervenciójának mérete.” (Földes Gábor: Adójog, 2001)

Az adó törvényben szabályozott és csak törvény által módosítható közteherviselési kötelezettség, s azon csekély számú témák közé tartozik, amelyet népszavazással sem lehet megtámadni. Az adó tehát törvényi felhatalmazáson alapuló állami „követelés” a törvény által kötelezett természetes személyekkel, jogi személyekkel, jogi személyiséggel nem rendelkező társaságokkal, s helyenként gazdasági tevékenységet végző civil szervezetekkel szemben.

I. sz. ábra

A közteherviselési formák fejlődése



Az adók általános jellemzőit, az adóztatás alapvető kereteit a modernkori közgazdasági irodalom sokféleképpen adja meg. Legáltalánosabban az adó kényszerített jellegű, vissza nem térülő, ellenszolgáltatás nélküli, általános, adóévenként ismétlődő, pénzbeli szolgáltatás,

amelyet az állam, vagy más közjogú testület (lásd: önkormányzat) *törvényi felhatalmazás alapján* hajt be:

- az adónak olyan meghatározása, miszerint *kényszerű kötelezettség*, azzal függ össze, hogy az kötelező jellegű; az adó megfizetését az állam adminisztratív végrehajtás útján is kikényszerítheti. A kötelezettség erejét növeli, hogy a lakosság széles körét érintő fizetési kötelezettséget mindenkor törvényben kell szabályozni;
- az adónak *vissza nem térülő jellege* abból adódik, hogy azt nem lehet visszaigényelni, illetve nem kell visszafizetni;
- az adó *ellenszolgáltatás nélküli* jellege azt jelenti, hogy az adófizetők (akik az állam javára befizetéseket teljesítenek) cserébe semmiféle közvetlen és egyenértékű juttatásokat nem kapnak, közvetett szolgáltatásként viszont állam finanszírozza a közösségi fogyasztást, gondoskodik a közérdekű szolgáltatási rendszer működtetéséről;
- az *általános jelleg* azt jelenti, hogy a közteherviselés azonos feltételekkel vonatkozik mindazon természetes és jogi személyekre, akik megfelelnek a törvényben rögzített feltételeknek;
- ismétlődő, vagyis adóévenként újból és újból teljesítendő fizetési kötelezettség;
- az adó *pénz jellege* azt fejezi ki, hogy közteherviselési kötelezettséget csak pénzbeli formában lehet teljesíteni, illetve behajtani.¹

Az adóztatás elsődleges célja, hogy az állam és/vagy az önkormányzatok a társadalmi közös fogyasztás finanszírozásához kiszámítható és biztonságos pénzbevételekre tegyen szert. Az adóztatásnak – kivételes megfontolások alapján – *lehetnek egyéb szándékai is*, mint például

- *elosztáspolitikai célok* (a jövedelmek elsődleges és újraelosztásának szabályozása, a társadalmi közös fogyasztás finanszírozásához való hozzájárulás formájának és mértékeinek meghatározása);
- *növekedési célok* (a makrogazdaság és mikro gazdaság viszonylagos egyensúlyának fenntartása, az egyensúly helyreállítása, a gazdasági növekedés feltételeinek biztosítása);
- *ösztönzési célok* (a gazdasági élet egyes szereplőinek ösztönzése a versenyképesség fokozására, a gazdaságpolitikai célok megvalósítását elősegítő vállalkozásokra, egyes tevékenységeknél a változó piaci viszonyokhoz, a tudományos és technikai színvonal változásaihoz történő gyors és rugalmas hozzáigazítására);
- *foglalkoztatáspolitikai célok* (a technikai színvonal változása következtében szükségessé váló munkaerő-struktúra váltásának, változtatásának elősegítése).

Napjaink adófilozófiája azt tükrözi, hogy *a nemzetállamok által kialakított közteherviselési rendszereknek elsődlegesen közbevételi funkciókat kell teljesíteniük* és az egyéb szempontokat (lásd: gazdaságfejlesztés ösztönzése, szociális szempontok érvényesítése, elmaradott térségek támogatása) önálló támogatási és ösztönzési politika keretében kell érvényesíteni. Az adófilozófiák azonban viszonylag gyakran és jelentősen módosulnak, így a piacgazdasági körülmények változása (lásd: globális válság), a gazdaságfejlesztési súlypontok eltolódása, valamint az állammal szembeni társadalmi és gazdasági követelmények változása gyakran felülírja az „anorexiás” államra vonatkozó elgondolásokat.

¹ A rendszerváltást követően volt olyan kezdeményezés, hogy a politikai megfontolásból kibocsátott kárptólási jegyekkel is lehessen adót fizetni, ám ezt az Országgyűlés – elvi és gyakorlati megfontolásból - elvetette

1.2. Az adóztatás alapelvei

Az adóztatás alapelvei részint az állam lényegéből, részint pedig az adók és járulékok gazdasági jellegéből fakadnak, az adó- és járulékfizetés ugyanis a *közszolgáltatások finanszírozásának alapvető eszköze*. Az adóztatási alapelvek értelmezésekor a legtöbben még ma is Adam Smith (The Wealth of Nations, 1937) adózással kapcsolatos nézeteit tekintik kiindulópontnak, melyek lényege:

- *igazságosság*. Mindenkinnek „legjobb tehetsége” szerint kell hozzájárulnia a közterhekhez, vagyis az állampolgároknak fizetőképességük szerint kell az adóterhet viselniük;
- *biztonság, kiszámíthatóság*. Az adókötelezettséget nem szabad önkényesen, vagy félreértelmezhetően szabályozni, s az adózási feltételeket nem szabad rögtönzések módosítani;
- *alkalmasság*. Az adófizetés módját és idejét úgy kell megállapítani, hogy a fizetési kötelezettség teljesítése az adófizető számára is megfelelő legyen;
- *gazdaságosság vagy hatékonyság*. Az adózás többletterhét (jóléti költségeit) minimalizálni kell, vagyis az adózás adminisztratív, behajtási, pszichikai teljesítési költségeinek ésszerű határok között kell maradniuk.

Adóztatáson az adókötelezettség meghatározásával, az adók bevallásával, az adók megfizetésével (beszedésével), a nyilvántartások vezetésével, az ellenőrzéssel, valamint a realizált bevételeknek az államháztartás javára történő átadásával (lásd: államkincstár, elkülönített állami alapok, önkormányzatok) összefüggő teendőket – többségében állami feladatokat – kell érteni.

Az adóztatási alapelveket nehéz elméleti és alkalmazhatósági követelményeket is egyidejűleg kielégítő rendszerbe foglalni, már csak azért is, mert az alapelvek – időtől és körülményektől függően változóak, sőt időnként – *egymással is ellentmondásba kerülhetnek*. A viszonylagos stabilitást mutató alapelvek érvényesítése során a közterhek elosztása – Samuelson és Northaus szerint – két filozófia szerint érvényesíthető:

- az *egyik általános elv* az, hogy a különböző embereket a társadalmi tevékenységből rájuk jutó „haszon” arányában kell megadóztatni. „Éppúgy, ahogy az emberek a magánkenyér fogyasztásuk arányában fizetnek magándollárokat, vajon nem ésszerű-e, ha az egyes emberek adóját a közutak vagy parkok általuk való használatához viszonyítva állapítják meg.” Ez a nézet azt az igényt fogalmazza meg, hogy mindenki az igénybevett közszolgáltatások arányában és azok hasznosságától függően vegyen részt a terhek viselésében. Ez a *haszonelvi megközelítés*.
- a *másik általános elv* az, hogy az „*áldozatvállalás*” arányos legyen, vagyis mindenki a jövedelmi és vagyoni helyzete alapján vegyen részt a terhek viselésében. Ebből fakadóan az adóztatást úgy kell megszervezni, hogy az segítse megvalósítani mindazt, amit a társadalom a piac által meghatározott jövedelmek helyes és igazságos elosztásának tekint. Ez a *fizetőképességi elv szerinti megközelítés*.

Bár az adórendszer egyes elemei haszonelven alapulnak, az adórendszer *nagy részét az áldozatok elve, illetve a fizetőképesség elvével összhangban alakították ki*. Az adóztatási

alapelvek értelmezése és az alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata az adótan fontos kérdése, ám önmagában nem ad megnyugtató választ arra, hogy egy már létező *társadalmi modellben*, a *gazdaság adott fejlettségi szintjén*, kikristályosodott *állami szerepvállalás* mellett, valamint az *adóalanyok teherviselőképessége ismeretében* az alapelveket miként kell a gyakorlatba átültetni. Mindezek konkrét tartalmát, cél- és eszközrendszerét az adópolitika keretében kell megfogalmazni.

2. Az adópolitika

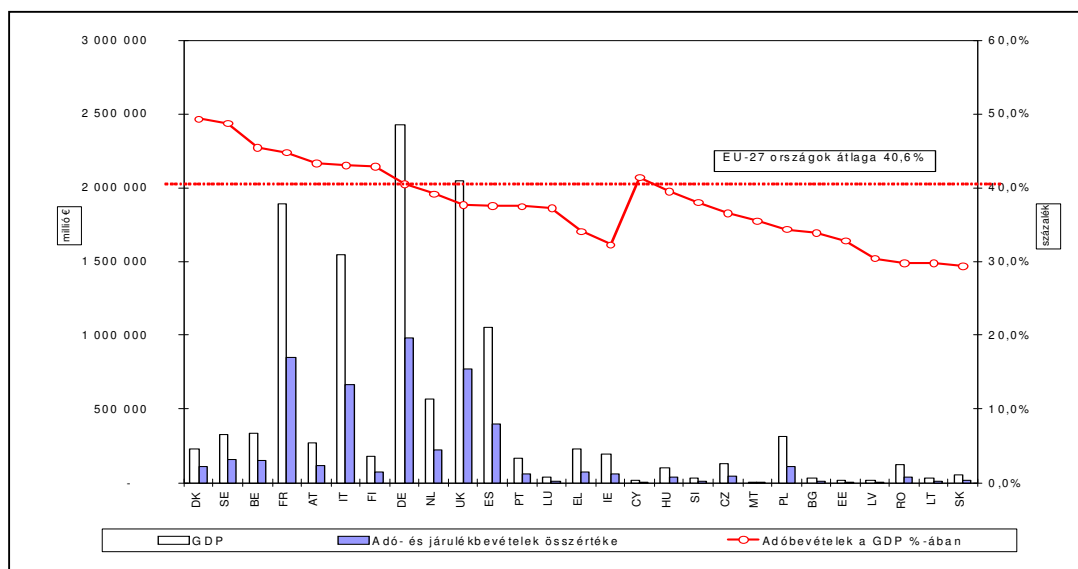
Az adópolitika viszonylagos önállósággal bíró szakpolitika, amely kiterjed a közkiadások fedezetét jelentő adórendszer céljainak, felépítésének, valamint eljárási szabályainak kialakítására. A viszonylagos önállóság abból következik, hogy az adópolitikának összhangban kell lennie a mindenkorai társadalmi modellel, a gazdaságfejlesztési stratégiával, valamint az állami szerepvállalás kiterjedtségével.

Az adópolitika magába foglalja az adórendszer kialakításával és működtetésével kapcsolatos elvi és gyakorlati feladatokat (mit, miért, milyen mértékben és hogyan kíván adóztatni), de az adópolitika feladata az adórendszer és az egyéb társadalmi és gazdasági mechanizmusok összhangjának (harmonikus működésének) elősegítése is.

Az állami szerepvállalás *kiterjedtségétől függően* (lásd: jóléti rendszerek feladatvállalási filozófiája) országonként más és más lehet a *jövedelmek GDP arányában mért centralizációja* és ebből fakadóan a jövedelmek újraelosztásának mértéke, illetve az alkalmazott adópolitikától függően *mások és mások lehetnek a jövedelem-elvonás jogcímei*, valamint az adóztatás gazdasági és társadalmi hatásai.

1.sz. diagram

Az adó- és járulékbevételek a GDP százalékában az EU-27 országokban, 2007



Forrás: EUROSTAT, Database, 2009 adatai alapján a szerző összeállítása

A GDP arányában mért adóterhelés alapján az EU-27 országok *három nagy csoportba sorolhatók*:

- Hagyományosan *magas adóterhelésű* országok: Dánia (48,7%), Svédország (48,3%), Belgium (44%), Franciaország (43,3%), Olaszország (43,3%); Ausztria (42,1%);
- Átlag körül *mozgó (hullámszó) adóterhelést alkalmazó* országok: Ciprus (41,6%); Magyarország (39,8%); Németország (39,5%); Hollandia (38,9%); Szlovénia (38,2%); Spanyolország (37,1%); Cseh Köztársaság (36,9%); Portugália (36,8%); Luxemburg (36,7%); Anglia (36,3%);
- Hagyományosan *alacsony adóterhelésű* országok: Lengyelország (34,8%); Málta (34,7%); Bulgária (34,2%); Észtország (33,1%); Görögország (32,1%); Írország (31,2%); Lettország (30,5%); Litvánia (29,9%); Szlovákia (29,4%); Románia (29,4%)

Az adópolitika – attól függően, hogy milyen mértékben terheli a folyó jövedelmeket, illetve milyen mértékben terheli a felhalmozott vagyont – alapvetően *befolyásolja a jövedelmek elosztását, érdemben hat a vállalkozások napi gazdálkodási és fejlesztési döntéseire, orientálja a közösségi és háztartási fogyasztás mennyiségét és struktúráját, s közvetlen hatással van a lakosság életminőségének változására*. S mindebből fakadóan az adópolitika nem más – Samuelson után szabadon – mint a „magasztos elvek és a földi dolgok kompromisszuma”.

Az adópolitika *állandó elemei* elsődlegesen:

- A *pénzügypolitikai célok szolgálata*, mindenekelőtt a költségvetési törvényekben rögzített közbevételek biztosítása;
- Az adópolitikacélok szolgálata (jövedelem-, fogyasztás- és vagyonarányos közteherviselés elvének érvényesítése, adózatlan jövedelmek visszaszorítása);
- A közteherviselési rendszer által érvényesíteni kívánt *preferencia rendszer működtetése* (megtakarítások gyarapítása, K+F ráfordítások ösztönzése, szociális megfontolások érvényesítése);
- Az *adórendszer racionális ráfordításokkal történő működtetése* (a ráfordítások között nem elég az adóhivatali ráfordításokkal számolni, hanem figyelemmel kell lenni az adóalanyok (vállalkozások, természetes személyek) ráfordításait is).

Előzőekből is következik, hogy *az adópolitika soha nem lehet öncélú*, s az adópolitikai célok esetleges hangsúlyváltozásainak is alkalmazkodniuk kell a követni kívánt társadalmi modellhez, a gazdaságfejlesztési programokhoz, valamint az állami szerepvállalás tartalmi módosulásaihoz.

Globális világunkban a nemzetközi kapcsolatok bővülése, a működő tőke nemzetközi áramlása (lásd: FDI), a vállalkozások országhatárokat átlépő szerveződése és a nemzetközi integrációk erősödése következtében a nemzetállamok „önálló” adópolitikája viszonylagossá válik, vagyis minden országnak számolnia kell a nemzetközi környezetben végbemenő folyamatokkal, illetve azzal, hogy a gazdasági szereplők versenyképesszere következtében – részben a hazai gazdasági szereplők piacra jutásának segítése, részben a külföldi befektetők kegyeinek elnyerése érdekében – kialakult és erősödik a nemzetállami adórendszerek közötti verseny is.

Az Európai Unió tagállamainak adópolitikáját sajátos kettősség jellemzi. Ennek *egyik jellemzője*, hogy az adópolitika a nemzeti szuverenitás – ezen belül a nemzeti

gazdaságpolitika – alapvető eszköze, ebből következően a tagállamok fenntartják önálló döntési jogosultságukat. Másik jellemzője viszont, hogy a nemzeti adórendszerek összehangolása – beleértve az adópolitika cél- és eszközrendszerét is – elengedhetetlen egy egységes és hatékonyan működő piac fenntartásához. Ez a kettősség a gyakorlatban azt jelenti, hogy az adószabályozás helyzete, a közösségi adójog részleges és adóterületenként eltérő mértékű harmonizáltsága *egyszerre igyekszik kifejezni a nemzeti törekvéseket, valamint a közösség érdekeit is*. Így áll elő az a sajátos helyzet, hogy kötelező erővel bíró „közös” adópolitika még nem létezik, de a tagállamok már sok területen nem, vagy csak korlátok közé szorítva alakíthatják saját adórendszerüket.

2.1. Az adópolitika lehetőségei és korlátai

Az adópolitika kialakításakor természetesen számolni kell a realitásokkal, vagyis a fenntartható közteherviselési rendszer társadalmi és gazdasági korlátaival. (Földes Gábor: Adójog, 2003) Az adóterhek kialakításánál kiemelt határt jelent:

- *Politikai korlát.* A választók bizalmának elvesztésében, az adófizetés tömeges megtagadásában, polgári engedetlenségi mozgalmak kialakulásában fejeződik ki;
- *Gazdasági korlát.* Magasabb termelékenységgű, eredményesebb makrogazdaságban abszolút és relatív értelemben nagyobb lehet az elvonás, mint ott ahol a jövedelmek színvonala a létminimumhoz áll közel. További korlát, hogy az adók emelkedése tartósan nem haladhatja meg a reálszféra jövedelmeinek gyarapodását, mert a nagyobb elvonás – a fizetőképes kereslet csökkenése következtében – negatívan befolyásolja a gazdasági növekedés esélyeit;
- *Fiskális korlát.* A költségvetési kiadások tartósan nem haladhatják meg a biztonsággal realizálható adó- és járulékbévételek mértékét, illetve egy adott határon túl az adóprés szorítása már nem jár további adó- és járulékbévételek emelkedéssel;
- *Jogi korlát.* A költségvetési bevételek növelésére irányuló törekvéseknek is számolniuk kell az alkotmányos alapelvekkel, az adókötelezettségek szélesítésének alkalmazhatósági kritériumaival, valamint az időbeli, területi, személyi, elévülési korlátokkal.

Az állami szerepvállalás által meghatározott közfeladatok finanszírozásáról – a lehetőségek és a korlátok mérlegelése alapján – az éves költségvetés keretében kell gondoskodni. *A költségvetés bevételeit – 90 százalékot meghaladó mértékben – az adó- és járulékbévételek biztosítják.* Ebből fakadóan a költségvetési politika egyik legfontosabb eleme az adópolitika, valamint az adóztatási rendszer maximális működtetési hatékonyságát biztosító szabályok kidolgozása.

A költségvetési bevételek biztosításának elsődlegessége mellett sem hagyhatók figyelmen kívül az olyan közteherviselési alapelvek, mint

- az egyszerűség (gyakorlati alkalmazhatóság),
- a biztonság (kiszámíthatóság),
- a semlegesség (tulajdonosi sajátosságoktól független szabályozás és végrehajtás),
- a méltányosság (az adóalanyok tényleges teherviselőképességének mérlegelése),
- a konzisztencia (szabályok közötti összhang), valamint
- a szabályozás viszonylagos stabilitása,

de az adópolitikának figyelemmel kell lenni a *tisztességes adózási környezet* kialakítására és fenntartására, az adóztatás *társadalmi és gazdasági következményeire*, valamint a globális viszonyokból fakadóan a nemzetközi kapcsolatokat érintő hatásokra is.

2.2. *Tisztességes adózási feltételek*

A piaci viszonyok kiteljesedése, a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés feltételeinek szigorodása, valamint az állami elvonások folyamatos emelkedése viszonylag korán *felélesztette a társadalmi igazságossági elméleteket*, s ez nem hagyta érintetlenül a közteherviselési rendszerek fejlődését sem. Az igazságossági követelmények hangsúlyosabbá válása arra felismerésre épül, hogy *a piac sem nem méltányos, sem nem méltánytalan, ehelyett csak győzteseket és veszteseket ismer*. A piaci rend következményei szükségszerűségek, se nem igazságosak, se nem igazságtalanok – tökéletesen szabad piac hiánya esetén a zsarnokság elkerülhetetlen (Hayek: *A társadalmi igazságosság káprázata*, 1975).

Az adózási rendszerek legtöbb kritikája *az adóztatási szabályok következtelenségeire, illetve méltánytalanságaira szokta ráirányítani a figyelmet*. Nem könnyű azonban pontosan meghatározni, hogy mi tisztességes és mi nem tisztességes (Joseph E. Stiglitz: *A kormányzati szektor gazdaságtana*, 2000). A tisztességes adózási feltételeknek *két fogalma alakult ki*, a horizontális méltányosság és a vertikális méltányosság.

- *Horizontális méltányosság*. Egy adózási rendszer horizontálisan méltányos akkor, ha *a minden releváns szempontból azonos adófizetőket egyenlően kezel*, vagyis azonos elvek alapján határozza meg az adófizetési feltételeket. Ebből fakadóan az olyanfajta adórendszer, amely emberfajta, hitvallás, életkor, vagy nemzetiségi hovatartozás szerint különbséget tesz adófizetők között, horizontálisan méltánytalanak számít.
- *Vertikális méltányosság*. Míg a horizontális méltányosság elve szerint a lényegileg azonos egyéneket azonosként kell kezelni, addig a vertikális méltányosság elvének megfelelően egyes adózók másokhoz képest több adóterhet képesek vállalni, s a szabályozás alapján ténylegesen is több adót kell fizetniük. Ebből fakadóan a vertikális méltányosság érvényesítésekor *meg kell határozni, hogy ki adózzon magasabb adókulcs szerint és meg kell határozni, hogy mennyivel fizessen többet másoknál*.

A közterhek igazságos elosztását *az szolgáltná leginkább, ha a fizetési kötelezettségeket az igénybevett közszolgáltatások (realizált haszon) arányában osztanánk szét*, ám ennek „mérhetőségi” problémái miatt az adóterhek terítése leginkább a fizetőképesség elve alapján történik.

Az adópolitika formálásával foglalkozók vágya, hogy a közteher fizetési kötelezettségeket úgy lehessen módosítani, hogy a változásokkal a lehető legtöbben járjanak jól, anélkül, hogy az mások terhei ne emelkedjenek. Ez matematikailag – a költségvetés szükségleteinek változatlansága mellett – matematikailag szinte lehetetlen, ám van olyan pont, ahol az egyes csoportok terhei még úgy csökkenthetők, hogy közben más csoportok terheit nem kell emelni. Ez a *Parateo féle erőforrás elosztás hatékonyság pontja*, amely azt jelenti, hogy az adóztatási feltételek változtatása során szükségszerűen elérkezünk egy olyan ponthoz, amelyben a feltételeket már nem lehet módosítani anélkül, hogy mások ne kerüljenek rosszabb helyzetbe.

2.3. Az adóztatás hatásai

Az adópolitikai döntések, az adóztatás gazdasági hatásainak megítélése igen bonyolult feladat, hiszen *sokféle pénzügyi hatása érvényesül mind makro- és mind mikro szinten*. Napjainkban az adóztatás hatásai leginkább a következő irányokba érvényesülnek (Földes Gábor: Adójog, 2001):

- *Jövedelmi hatás.* Az adóztatás közvetlen hatása a jövedelem-elvonásban nyilvánul meg. Fontos kérdés annak vizsgálata, hogy a jövedelem-elvonás milyen hatást gyakorol a különböző jövedelemmel rendelkező adózókra, illetve milyen módon érinti a gazdaság eredményes működését ágazatonként, szakmánként, vagy éppen regionális egységenként. A közgazdasági elemzések az adóztatás rendkívül színes hatásait jelzik, s azt is mutatják, hogy az adóteher tényleges nagysága szoros összefüggésben van az adó mértékével;
- *Gazdasági teljesítményeket orientáló hatás.* A gazdasági szereplők időről-időre alkalmazkodnak az adópolitikai döntésekhez, amelyeknek nagyon különböző megnyilvánulásai lehetnek. Jelentheti ez bizonyos gazdasági események időbeli csúsztatását, bizonyos tranzakciók formájának megváltoztatását, az adóterhek áthárítását, az adókikerülést, bizonyos tevékenységek informális szektorba terelését;
- *Gazdasági szereplők magatartására gyakorolt hatás.* Az adózási feltételek változása kiválthat olyan hatást, amely – a teljesítmények változatlanul hagyása mellett – az adóalanyok önkéntes jogkövető magatartásának változásában – az adók tudatos elkerülésében – jelenik meg. Az adóelkerülést (adókkerülést) jogi szempontból az adóminimalizálás legális formájaként ítélik meg, amelynek formái országonként is eltérőek. A döntéshozók erre az adóelkerülés lehetőségének jogi korlátozásával szoktak élni (lásd: a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye, a szerződések valódi tartalmuk szerinti elbírálása, a kapcsolt vállalkozásokra vonatkozó szabályok alkalmazása, egyebek), de ezek korlátozott hatékonysággal működnek. Az adóelkerülést *meg kell különböztetni az un. adókijátszástól*, amely már a törvény megsértését feltételezi, vagyis az adókötelezettség illegális módszerekkel történő megtagadását jelenti. Az adókijátszás technikai jogellenes magatartásnak minősülnek, amelyek az esetek többségében bűncselekménynek minősülnek;
- *Munkaerőpiaci hatás.* Tekintve, hogy az adók- és járulékok többsége a munkajövedelemre (mögötte a foglalkoztatásra épül), a versenyszektor szereplői úgy igyekeznek gazdálkodásuk eredményességét javítani, hogy műszaki fejlesztéssel, gazdasági tevékenység kiszervezésével, tevékenységi struktúra módosításával csökkentik az élők munkára felhasználást. Mindennek sajnálatos következménye a gazdasági aktivitás csökkenése, illetve a szociális feszültségek erősödése. Több mint figyelmet érdemlő, hogy a munkára épülő adóterhek mérséklése nem jár automatikusan a foglalkoztatás javulásával, hiszen – változatlan piaci kereslet esetén – a vállalkozások még mindig találhatnak élők munkánál olcsóbb termelési megoldásokat;
- *Egyensúlyi hatások.* Az adózás jelentős hatást gyakorol mind makro- és mind mikro szinten a gazdasági folyamatok harmóniájára, valamint az állami költségvetés helyzetére. Az adóztatás egyensúlyt érintő hatása a kereslet és kínálat befolyásolása (lásd: fogyasztást terhelő adók emelése, vagy csökkentése), a formális és informális szektorok közötti arányok módosulása, vagy éppen a költségvetési kiadások és bevételek közötti összhang megvalósulása. Ideális körülmények között ennek az összhangnak nemcsak adóévre, hanem adóéven belüli időszakonként is működnie kell;
- *Szociális hatások.* Az adó- és járulékkerhek a vállalkozásokat részben racionális élők munkára felhasználásra, részben a jóléti funkciók leépítésére készítetik, ami egyfelől

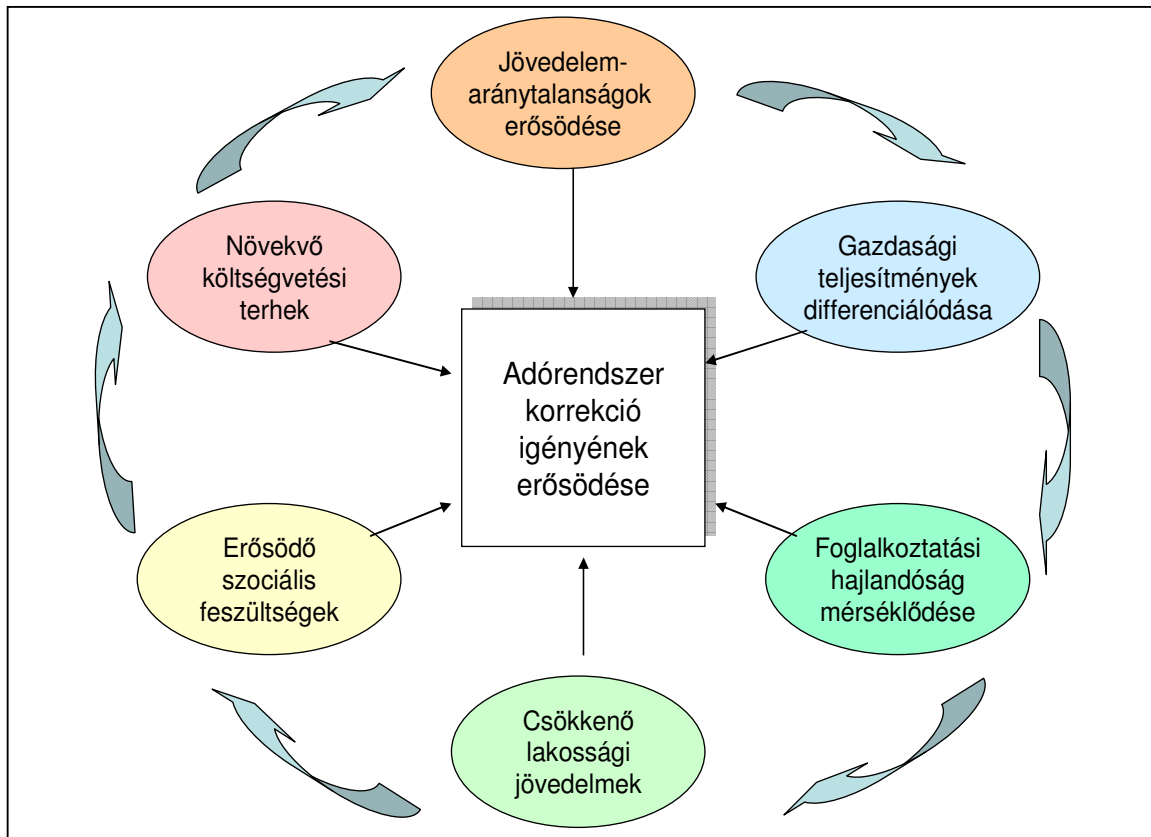
csökkenti a gazdasági aktivitási rátát és rontja az adóalanyok életminőségét, másfelől viszont – lásd: munkanélküli segélyek, szociális támogatások – növeli közkiadások terheit, ami nemegyszer az adó- és járulékkerhek emelését eredményezi. Ennek azonban – az ellensúlyozó hatások következtében – viszonylag alacsony és csak átmenetileg érezhető a hozama;

- *Korrektív hatások.* Az adózási szabályoknak fontos szerepe van bizonyos makrogazdasági célok szolgálatában, amit leginkább a *kedvezményi és mentességi feltételek, illetve támogatási szabályok* döntésorientáló szerepén keresztül érvényesítenek. Ilyen makrogazdasági cél lehet a környezetkárosító tevékenységek visszaszorítása a környezetvédelmi adókkal, a vállalkozások K+F tevékenységének serkentése, vagy éppen a szakképzés ösztönzése az adózás előtti eredmény korrekciós lehetőségének biztosításával.

Az adóztatás hatásainak figyelemmel követése, illetve *visszamenőleges értékelése* – megfelelő információs rendszer kialakításával és működtetésével – *hasznos támpont lehet* az adópolitika jövőbeni cél- és közrendszerének finomításában, vagyis a múltból nyert tapasztalatok a makro és mikro szintű adótervezésben használhatók leginkább.

2. sz. ábra

Az adóztatás hatásai, illetve a korrektív igények észlelése



Az adópolitika cél- és közrendszerének kialakításakor nemcsak a nemzetgazdasági feltételekre, hanem a jelentős külgazdasági kapcsolatokkal, illetve integrációs elkötelezettséggel rendelkező országok esetében a *nemzetközi kötelezettségvállalásokra* – ezen belül *közösségi törekvésekre is* – *figyelni kell*. Más megfogalmazással ez azt jelenti, hogy

ugyan az adópolitika a nemzeti szuverenitás alapvető eleme, ám a nemzeti politikáknak fokozatosan igazodniuk kell a nemzetközi piac működéséhez, illetve az integrációk által elfogadott harmonizációs követelményekhez.

Az Európai Unió adópolitikája és ennek részeként az adóharmonizációs törekvések jelenleg *fékezett hatékonysággal érvényesülnek és ellentmondásokkal terheltek*. A jelenség egyik magyarázata, hogy a tagállamok – elvi és politikai megfontolásokból – ragaszkodnak adószuverenitásukhoz, s azt csak ott és annyiban hajlandóak feladni, amennyiben azt a belső piac harmonizációs logikája megköveteli. A vámunió és a Gazdasági Monetáris Unió megvalósulása ugyanis számos bevételi forrást, illetve gazdaságpolitikai eszközt vont el a tagállamoktól, így számukra – különösen a stabilitási és növekedési paktum előírásai miatt – még fontosabbá váltak az adóalanyokra közvetlen hatást gyakorló adópolitikai eszközök,² de még inkább az adókból és járulékokból származó költségvetési bevételek. Más nézőpontból viszont azt is érzékeltetni kell, hogy *az Unió gazdasági versenyképességének növelése nehezen képzelhető el a jelenlegi 27 féle adórendszerben rejlő különbségek tartó fennmaradása mellett*. Az ellentmondásokat növeli, hogy míg a versenyszektor szereplői országhatárokat átlépve szerveződnek, s végzik adóköteles gazdasági tevékenységüket, addig a közteherviselési rendszerek működtetéséért felelős adóhatások nemzeti határok közé szorítva végzik tevékenységüket.

2.4. Adótervezés

A modern állam a költségvetést igyekszik felhasználni a termelés és a fogyasztás szabályozására. Fellendülés idején az adóterhek növelése a túlkereslet ellen hat, míg válság idején az adók mérséklésével ellensúlyozható a fizetőképes kereslet csökkenése. Az adók lényegében a gazdaság beépített stabilizátorai. Mindezekből következik, hogy az adótervezés a piacgazdasági viszonyok között nemcsak lehetséges, hanem szükséges is. Adótervezés több szinten (lásd: kormányzat, régió, önkormányzat) és többféle céllal végezhető (lásd: adóhatóságok esetében a bevételek biztonságos realizálása, adóalanyoknál a fizetési kötelezettségek optimalizálása). A következőkben a makrogazdasági, illetve mikrogazdasági szinten végzendő adótervezés azonosságait és különbségeit tekintjük át.

2.4.1. A *makrogazdasági szinten* végzendő adótervezés elsődleges feladata az állami szerepvállaláshoz igazodó finanszírozási feltételek olyan kombinációjának kialakítása, amelyek még garantálják a bevételek biztonságát, de még nem fékezik a gazdasági teljesítményeket és nem terhelik aránytalanul a lakosságot. E bonyolult követelmények teljesítése érdekében különleges fontossága van:

- a követni kívánt társadalmi modellnek (államkapitalizmus, szociális piacgazdaság),
- gazdaságfejlesztési stratégiának (extenzív, intenzív),
- az állami szerepvállalás tartalmának és kiterjedtségének (mindenható állam, kontra éjjeliőr állam),
- költségvetési bevételek kiszámíthatóságát és biztonságos képződését szolgáló szabályoknak.

² Ennek a tagállami hozzáállásnak a következménye, hogy az Unióban az adózási kérdéseknek a mai napig egyhangú döntéshozatali eljárás keretében kell megszületniük, a tagállamok nem járultak hozzá a minősített többségre történő áttéréshez

A rövid távú költségvetési érdek és a hosszú távú makrogazdasági érdek *számos esetben kerülhet egymással szembe*. Példa erre, hogy hosszú távú érdek a vállalkozások felhalmozási tevékenységének ösztönzése, ám a költségvetés rövid távú érdeke a vállalati jövedelmek markáns adóztatása. Hosszú távú érdek a gazdasági aktivitás magas szintre emelése (az állammal szemben támasztott szociális támogatási igények minimalizálása), ám *a költségvetési bevételek biztonsága a munkára rakódó terhek magas szinten tartását igényli*. Társadalmi érdek a szürke és a fekete gazdaság visszaszorítása, ám az élők munkára épülő terhek magas szintje stabilizálja az informális szektor fennmaradását. Hosszú távú igény a területileg arányos fejlesztés és a lakossági életminőség közelítése, ám a beruházások megtérülési mutatói a magasabb fejlettségű területeken előnyösebbek, s ebből fakadóan a területi különbségek továbbra sem mérséklődnek. E közel sem teljes példálózás is jelzi a makro szintű adótervezéssel, ezen belül a hosszú és rövid távú érdekek összehangolásával kapcsolatos feladatok sokszínűségét, illetve az alternatívákat mérlegelő döntések társadalmi-gazdasági súlyát.

2.4.2. Az adópolitikai döntések gazdasági hatásai *megjelennek az egyes adófizetők és adófizetői csoportok magatartásában is*. Az adózók rendszerint racionálisan reagálnak az adópolitikai döntésekre, ami egyben azt is jelenti, hogy nem csupán elfogadói a makroszinten formálódó adópolitikának, hanem különböző érdekérvényesítő csatornákon keresztül megkísérlik számukra azt kedvezően alakítani.

Mikrogazdasági nézőpontból az adótervezés a gazdasági, gazdaságossági számítások alapján történő *adóoptimalizálást jelent*, azaz a különböző adófizetési kötelezettségek és a jövedelmezőség olyan kombinációját, amely a vállalkozás számára az adott feltételek között a legkedvezőbb eredménnyel jár. *Az adótervezés tehát nem más, mint az adózók válasza az adópolitikai döntésekre*, vagyis az adóalanyok alkalmazkodása a pénzügyi elvonási és kedvezményezési feltételekhez.

Az adótervezés a mikro gazdaság szereplői oldaláról közelítve *egy olyan feladat*, amely a legkedvezőbb üzleti döntések megalapozását segítheti, így

- a gazdálkodási forma megválasztását,
- a tevékenységi struktúra kialakítását,
- a külgazdasági, vagy belső piaci tevékenység közötti helyes arány kialakítását,
- a tulajdonosi (irányítási) háttér biztosítását,
- a vállalkozási méret megválasztását
- a központ, valamint a telephely(ek) kiválasztását,
- a könyvvizetés formájának megválasztását.

A döntések tudatosságát szolgáló adótervezés számos előnyt képes biztosítani a mikro gazdasági szereplők számára. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az adótervezésnek sem lehet célja a közteljesítési kötelezettségek megkerülése, másként fogalmazva, az adótervezés nem lehet eszköze a joggal való visszaélésnek.

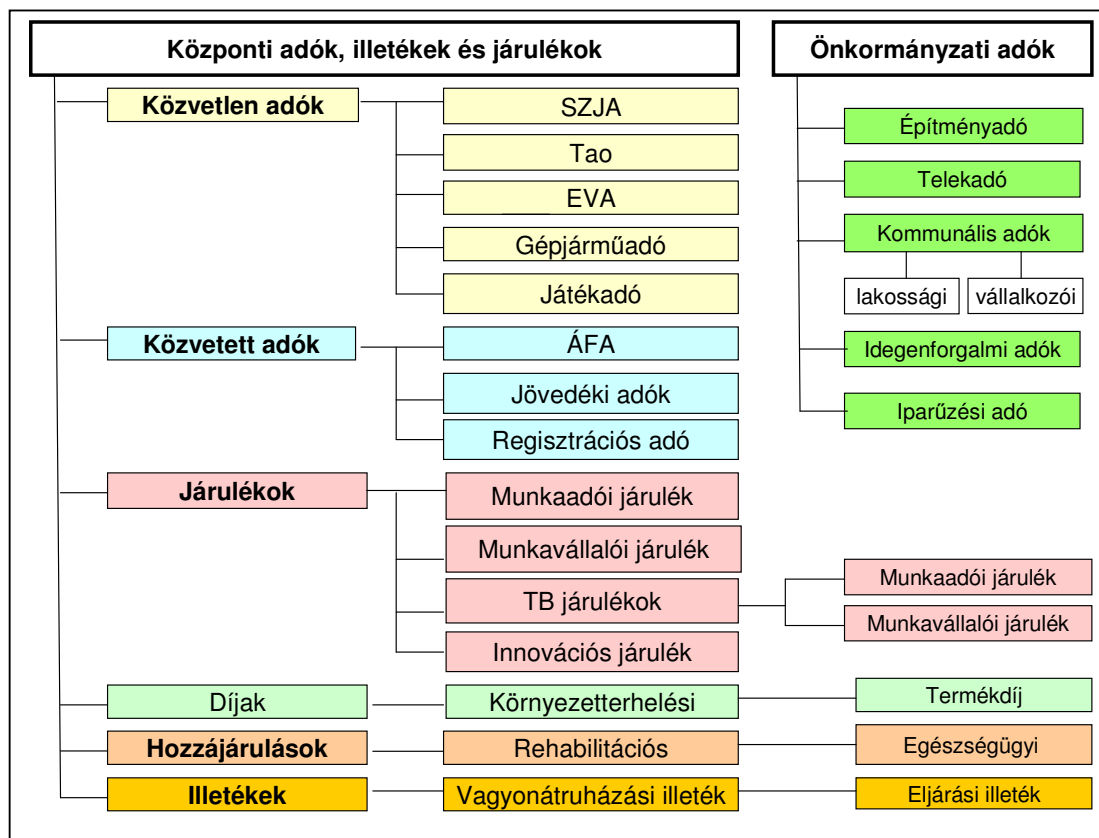
3.) Az adók csoportosítása

Az adóteher és az egyes adónemek szerepe a történelem folyamán módosul. A változás irányának és mértékének nyomon követése érdekében az adóterhek alakulását a különböző adófizetési kötelezettségek (lásd: adónemek) szerint csoportosítják, majd a csoportokra

vonatkozóan összevontan értékelik az eredményeket. Az adók különböző ismérvek szerinti csoportosítása egy-egy nemzetgazdaság közteherviselési rendszereinek értékelése szempontjából is fontos (lásd: mire irányul, milyen mértékű, milyen hatásokkal jár az adóztatás), de egyenesen *megkerülhetetlen azokban az esetekben, amikor különböző országok (nemzetközi versenytársak) adórendszereit nem összehatásukban (lásd: GDP arányos adóterhelés), hanem struktúrájuk jellemzői alapján kívánjuk összevetni.* Ennek nehézségét jelzi, hogy az európai unióban – a kibontakozó harmonizáció ellenére – 27 féle adórendszer van, s az alkalmazott adónemek száma 48-242 között mozog.

3. sz. ábra

Az adók és járulékok csoportosítása főbb közteherviselési formák szerint



Az adók csoportosítására leginkább használatos – nemzetközi és hazai gyakorlatban alkalmazott – főbb ismérvei a következők:

- az adóztatási jog szerint (kormányzati, regionális, helyi),
- az adók alanyai szerint (természetes, illetve jogi személyek),
- az adóteher viselése, illetve átháríthatósága szerint (közvetlen, közvetett adók),
- az adók tárgyi kritériumai szerint (konkrét tárgy, fogyasztás, jövedelem, vagyon),
- az adók rendeltetése szerint (általános és céladók),
- az adóztatás jellege szerint (jogereje),
- az adó egységének meghatározása szerint (tételes, kulcsos),
- megjelenés szerint (természetbeni, pénzbeli),
- az adó megállapítási módja szerint,
- az adók közgazdasági funkcióik szerint.

Az adók csoportosítására más – előbbieken nem részletezett – módszereket is alkalmaznak, de a következőkben bemutatásra kerülő ismérvek az európai országok és a nemzetközi versenytársak adórendszereit is jól jellemzik:

a.) *Adóztatási jog szerint.* Az adóztatás döntési jogosultsága szerint un központi, illetve helyi adókat különböztetünk meg.³ Így az államok többségében a *központi adók* kategóriájába tartoznak a személyi és a társasági jövedelemadók, az általános forgalmi adók, vagy éppen a jövedéki adók. A *helyi adók* között a legjelentősebbek az un. üzleti adók (lásd: iparüzési adó), a vagyoni jellegű adók (építményadó, telekadó), a kommunális adók, valamint a tartózkodási idő, vagy üdülési célú építmények alapján kivetett idegenforgalmi adók.

b.) *Az adók alanyai szerint.* Az adók alanyai lehetnek *természetes személyek* (lásd: lakossági adók) és *jogi személyek* (állami vállalatok, társaságok, szövetkezetek, költségvetési szervezetek) és kivételes esetekben jogi személyiség nélküli non profit szervezetek. Ez a fajta csoportosítás az adóalany hovatartozására, illetve működési formájára utal.

c.) *Az adóteher viselése szerint.* A megkülönböztetés alapját az adja, hogy ki és milyen módon viseli az adó terhét. Megkülönböztetünk közvetlen típusú adókat, illetve közvetett típusú adókat. A *közvetlen adók* (direkt adók, vagy egyenes adók) esetében a fizetési kötelezettség közvetlenül a lakosságra hárul (lásd: jövedelmi adók, örökösödési adók, fejadók), vagyis azokat terheli a felelősség, akikre az adóterhet formálisan is telepítették. A *közvetett adók* (indirekt adók) esetében különválnak a formális felelősség és a tényleges adóteher (lásd: termékek és szolgáltatások fogyasztása után fizetendő adók), ugyanis a formálisan kötelezettek „áthárítják” az adó terhét a termékeket és a szolgáltatásokat vásárlókra. Természetesen sok a határeset, illetve speciális közteherviselési forma. Így a *szociális járulékkötelezettség* teljesítésének formális felelőse a munkáltató, miközben a tényleges teher megoszlik a munkáltató és a munkavállaló között.

d.) *Az adó tárgyi kritériumai szerint.* A tárgyi adók az adótárgyakat, vagy azok hozadékát adóztatják. A tárgyi adóknál az adóalany teherbíró képességét, személyes körülményeit általában figyelmen kívül hagyják. A *tárgyi adók egy része* konkrét tárgyakhoz (például gépjárműadó a gépkocsihoz, építményadó a lakóépülethez, egyebekhez) kapcsolódik. A tárgyi adók másik része fogyasztási jellegű, vagyis a fogyasztási kiadásokat terhelik. Az adóalanyok tárgyi és jogi vagyonait esetenként *vagyoni jellegű adók* terhelik (ezeket az adóalanyok rendszerint a folyó jövedelmeikből fizetik, ezáltal a vagyon nem mérséklődik). A vagyoni jellegű adók elvi alapja, hogy a vagyon birtoklása – vélelmezve, hogy a vagyon hasznot termel, illetve kiadást helyettesít – növeli az adóalany adóképességet, s ennek következtében a vagyoni jellegű adók alkalmazása a társadalmi igazságosságot is szolgálja.

e.) *Az adók rendeltetése szerint.* Az adóbevételek felhasználása alapján különbséget tehetünk az általános rendeltetésű (nem címkézett) és a nevesített céladók között. Az *általános rendeltetésű adók* a költségvetés általános jellegű és közszolgáltatásokat finanszírozó bevételei, amelyek az éves költségvetési törvény szabályai szerint használhatók fel (lásd: forgalomra épült adók, személyi és társasági adó, egyebek). A *nevesített céladók* nem biztosítanak általános célú felhasználást, hanem egy-egy elkülönített alapon kezelve a céladó jellegének megfelelő szakmai programok finanszírozását szolgálják (lásd: útdó, környezetvédelmi adó, innovációs járulék).

³ Az államszervezet felépítésétől függően (lásd: szövetségi állam) lehetnek tartományi, illetve regionális adók is

f.) Az adóztatás jellege (jogereje). Elvi és gyakorlati megfontolásból különbséget kell tenni a kötelező és a fakultatív adók között. A *kötelező adók* azok, amelyek a törvényi szabályozás alapján kötelezőek és általános jelleggel alkalmazandók (lásd: vám, forgalomra épülő adók, jövedelemadók), míg a *fakultatív adók* (lásd: helyi adók) törvényi felhatalmazás alapján – az önkormányzati testületek döntésétől függően – bevezethetőek, de alkalmazásuk nem kötelező.

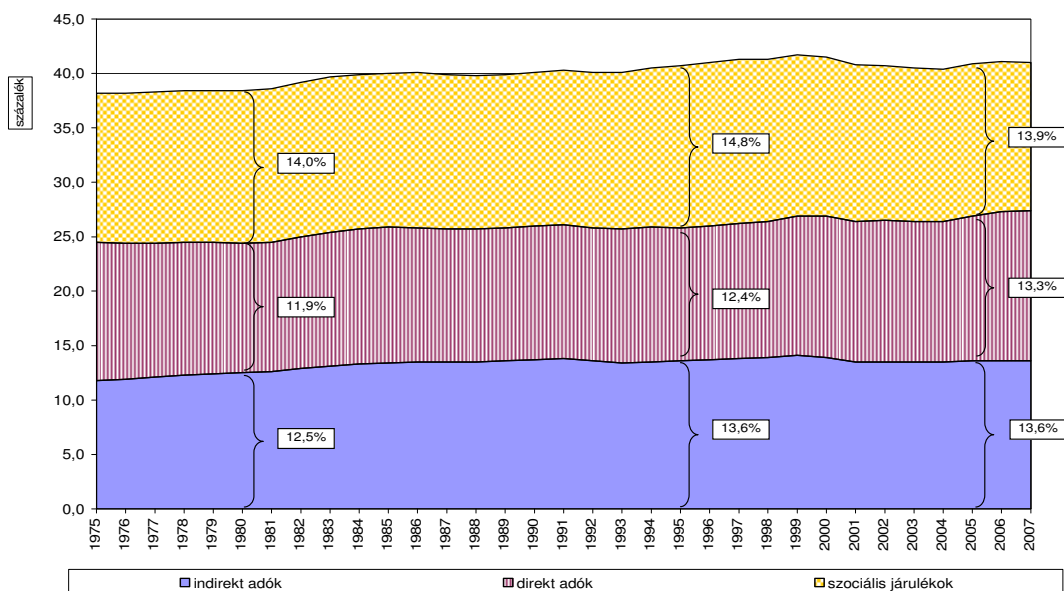
g.) *Megjelenés módja szerint.* Az adók lehetnek *természetbeni* és *pénzbeli* jellegű adók. Ez a kategorizálás csak történetiségében jelentős, napjainkban a fejlett társadalmakban – szinte kizárólagos jelleggel – az adók pénzbeli kiegyenlítését alkalmazzák. A kilencvenes évek elején hazánkban volt egy kísérlet a kárpótlási jegyek adófizetési célú hasznosítására, de egy jogi döntés kimondta, hogy az adókötelezettség kárpótlási jegy formájában történő kiegyenlítése nem felel meg a pénzbeli teljesítés követelményének.

h.) Az adó megállapítási módja. A közteherviselési kötelezettség megállapításának többféle módja lehetséges, így különbséget teszünk az *önadózás*, a *hivatalból történő adó megállapítás* (lásd: kivetés, kiszabás), valamint az *adólevonás* és az *adóbeszedés* (végrehajtás) módszerei szerint.

i.) Az adók közgazdasági funkciói. Nemzetközi gyakorlatban széles körben alkalmazott az adók közgazdasági funkciók (hatások) szerinti vizsgálata. Így megkülönböztetjük a *fogyasztást terhelő adókat* (ÁFA, termelést terhelő adók, importot terhelő adók, jövedéki adók), a *munkára épülő adókat* (személyi jövedelemadó, egyéb kereseti és béradó, társadalombiztosítási járulékok), valamint a *tőkét és tőkejövedelmet terhelő adókat* (társasági adó, vagyonszármazéki adó, tőkeáttérési adóterhe). Az adók ilyen csoportosítása az adóterhelés elosztás közgazdasági következményeire helyezi a hangsúlyt.

3. sz. diagram

Az EU-15 országok GDP arányos adóterhelésének változása 1975-2007 között



Forrás: EUROSTAT, Database, 2009 adatai alapján a szerző összeállítása

A nemzetközi szervezetek által alkalmazott – összehasonlítási célokat szolgáló – adócsoportok (lásd: OECD, IMF, EU gyakorlata) részben lefedik, részben kiegészítik az előzőekben ismertetett adócsoportokat. A világgazdaságra vonatkozó OECD értékelés szerint⁴ az adóbevételek több mint négyötöde három forrásból táplálkozik: jövedelemadók, termék- és szolgáltatásadók, valamint szociális járulékok.⁵ Előzőekből fakadóan a nemzetközi szervezetek a fő adócsoportok GDP arányában mért alakulására, illetve strukturális változására helyezik a hangsúlyt.

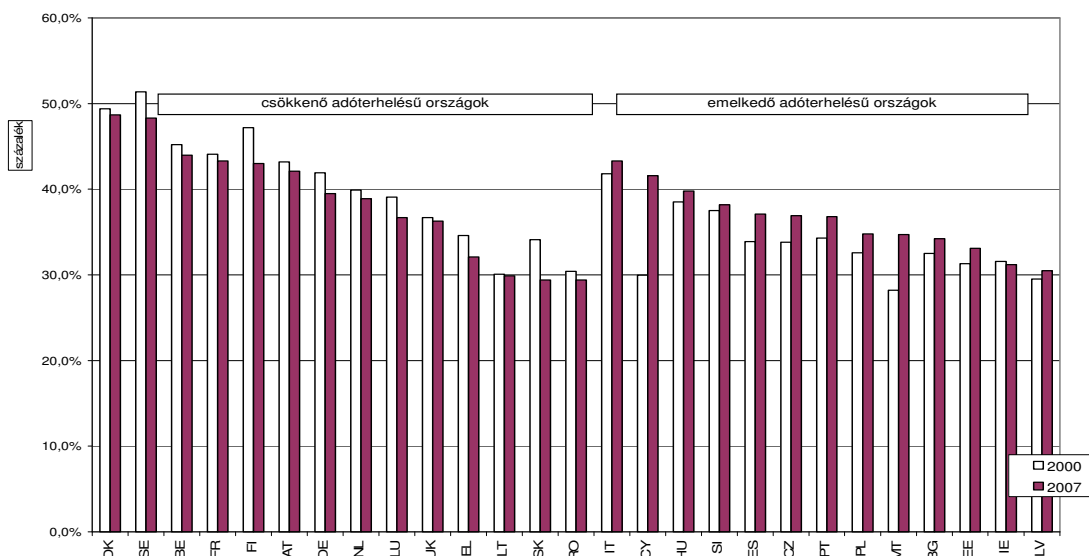
Az adóterhelés mennyiségi, illetve strukturális változása az EU szempontjából is fontos, s a változások megfigyelésére külön információs rendszer jött létre. A statisztikai rendszer – az ESA-95 szabályai szerint – az adókból származó bevételeket három nagy csoportba sorolja:

- az első csoportba (*indirekt adók*) a termékekre és szolgáltatásokra, valamint az importra kivetett adók;
- a második csoportba (*direkt adók*) a jövedelmeket, valamint a vagyon (nettó vagyon) különböző formáit terhelő adók;
- harmadik csoportba a *szociális járulékok* tartoznak, függetlenül attól, hogy a munkavállalók, vagy a munkáltatók viselik-e a terheket.

Az elvi és gyakorlati megfontolások szerint csoportosított adóterheléseket hosszabb időszor adatai alapján vizsgálva megállapítható, hogy az adóterhelés emelkedése egyfelől úgy ment végbe, hogy abból nem maradt ki egyetlen ország, illetve egyetlen közteherviselési forma sem; másfelől viszont – az eltérő növekedési ütem következtében jelentősen módosult a közteherviselési rendszer struktúrája.

4. sz. diagram

A GDP arányos adóterhelés változása az EU-27 országokban a 2000-2007 években



Forrás: EUROSTAT, Database, 2009 adatai alapján a szerző összeállítása

⁴ OECD: The truth about tax burdens (<http://www.oecdobserver.org/news/printpage.php/aid/651>)

⁵ Az egyik csoportba sem sorolható „egyéb adók” elhanyagolható nagyságrendet képviselnek

Közösségi szinten – a finanszírozási rendszer 1969. évi átalakulását követően – lépcsőzetes mozgást és *ütemes növekedést mutatnak az indirekt adók* (mögötte a forgalom növekedése, melynek következtében az indirekt adók GDP-hez viszonyított aránya az induló 11,5%-ról 13,5%-ra emelkedett). A *direkt típusú adók* átlagértéke 13,5-14,0% közötti arányt mutat, ám ez a részarány elfedi a mögöttes változásokat (lásd: adókulcsok mérséklődése) s elfedi a gazdasági teljesítmények 2007. év végéig érvényesülő jótékony következményeit. A közösségi szinten összegzett adóterhelés emelkedésében – abszolút és relatív értelemben – szerepük van a *szociális járulékoknak*, ám itt is jelentősek a mögöttes változások: a munkáltatók járulékkötelezettségei lassú ütemben mérséklődnek, miközben a munkavállalók terhei dinamikusan emelkednek.

1. sz. táblázat

Az adóbevételek klasszikus ismérvek szerinti csoportosításban az EU-27 országokban, 2007

M e g n e v e z é s	Indirekt adók	Direkt adók	Szociális járulékok	Összes adóteher	Indirekt adók	Direkt adók	Szociális járulékok	Összes adóteher
	a GDP százalékában				az összes adóbevétel százalékában			
EU-15 országok	13,8	13,7	13,4	40,9	33,7	33,5	32,8	100,0
EU-12 országok	13,7	8,6	12,7	34,9	39,3	24,6	36,1	100,0
EU-27 országok	13,8	13,6	12,4	39,8	34,8	34,2	31,2	100,0
Magyarország	16,0	10,4	13,5	39,9	40,1	26,1	33,8	100,0

Forrás: Taxation trends in the European Union, EUROSTAT, Luxemburg, 2009

Az adóterhelések *országcsoportok szerinti vizsgálódása* azt mutatja, hogy a tagországok többségének adóbevételeit jellemzően az *indirekt adók* (végső fogyasztást terhelő fizetési kötelezettségek) és az önálló közteherviselési formaként működő szociális járulékok határozzák meg, miközben a *direkt adók* súlya (jövedelmet terhelő fizetési kötelezettségek) – a gazdasági teljesítmények differenciálódásából fakadóan – fokozatosan mérséklődnek. A tőkét- és a tőkehasznosítás jövedelmeit terhelő fizetési kötelezettségek továbbra is elhanyagolható szerepet játszanak. Figyelmet érdemlő, hogy a nemzetközi versenytársak átlagos adóterhelése 12-13 százalékponttal marad el az EU-15 országok adóterhelésétől és 4-6 százalékponttal alacsonyabb az EU-12 országok adóterhelésénél. Az *USA gazdaságában* a személyi jövedelemadó és a vagyonadó a legfőbb teherviselő. *Japán* a kettő között van: alacsony a fogyasztás és a személyi jövedelemadó, de magas a társasági adó és szociális járulék szerepe.

A közterhek csoportosítása természetesen *más ismérvek szerint is elvégezhető*, így mérhető a munkaerőköltségek adótartalma, a végső fogyasztást terhelő adók nagysága, a tőkejövedelmek teherviselő-képessége, vagy éppen az adóbevételek államigazgatási szintek szerinti megoszlása. Aligha túlzó igény, hogy a gazdaságpolitika formálóinak szinte mindegyik összefüggésre figyelniük kell.

4.) *Direkt (közvetlen, egyenes) adók*

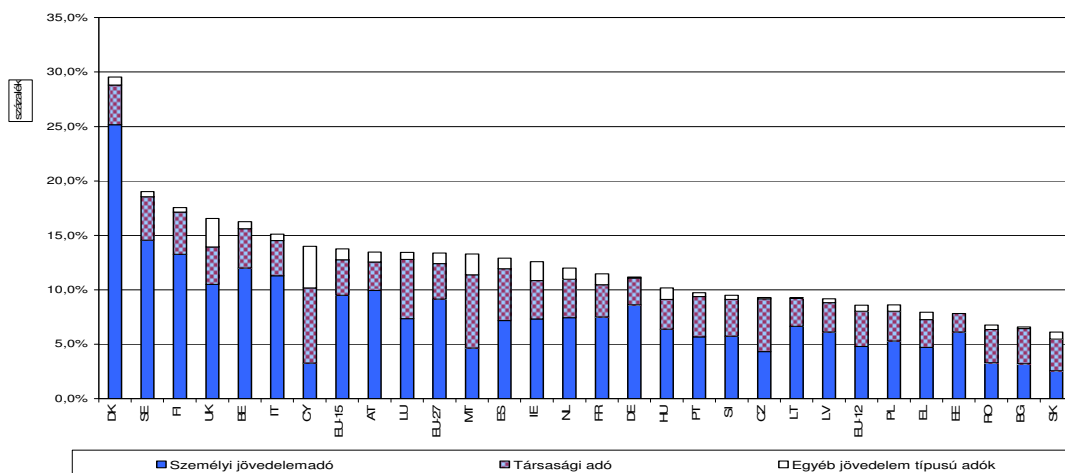
Az adók csoportosításánál már láttuk, hogy az adóteher viselési módja szerint a különbséget teszünk a direkt (közvetlen, egyenes) adók és a közvetett (indirekt, áthárított) típusú adók között. Jelen blokkban azokat az adókat tárgyaljuk, amelyeknél *a fizetési kötelezettség közvetlenül a lakosságra, illetve a vállalkozások tulajdonosaira hárul*, vagyis azokat terheli a felelősség, akikre az adóterhet formálisan is telepítették.

Közvetlen (egyenes) adók elnevezése alapvetően az adóterhelés módjára utal, vagyis azon adónemek tartoznak a közvetlen adók kategóriájába, ahol az adóteher és a terhet viselő adóalany személye azonos. Így a közvetlen adók közé tartozik a magánszemélyek jövedelemadója, a bér- és kereseti adók, a társaságok jövedelemadója, de adótechnikai szempontból a vagyoadók is.

Az adózási szakirodalom szerint a direkt (közvetlen) adók alkalmasak leginkább az arányos és méltányos köztelviselési elv érvényesítésére, tekintve, hogy a törvényekben szabályozott adóterhet az elsődleges jövedelemtulajdonos viseli. Ebbe a kategóriába a személyi és vállalati (társasági) jövedelemadók, az örökségi és ajándékozási adók, valamint a tőkenyereség adói sorolhatók. A jövedelemre épülő adók jellemzően a klasszikus adónemek közé tartoznak, s jelen formájuk – az EU-tagországok többségében – egy szerves fejlődés eredményének tekinthető.

5. sz. diagram

Direkt adók a GDP arányában az EU-27 országokban, 2007



Forrás: EUROSTAT, Database, 2009 adatai alapján a szerző összeállítása

A direkt adókból származó bevételek súlya, adónemenkénti megoszlása gazdaság-történeti szakaszonként, illetve nemzetállami jellegzetességektől függően *tág szélsőértékek között mozgó*. A közösség átlagát jellemzően az északi országok haladják meg (mindenekelőtt Svédország, Dánia és Finnország), míg az átlagtól az EU periféria országai maradnak el (lásd: Portugália, Görögország, Spanyolország).

2. sz. táblázat

A direkt típusú adók főbb adónemek szerinti megoszlása az EU-27 országokban

(egység: százalék)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Személyi jövedelemadó	71,5	73,0	74,0	74,6	72,8	71,7	68,9	68,5
Társasági nyereségadó	20,8	19,9	18,7	17,9	19,5	20,7	24,3	24,4
Egyéb jövedelemadók	7,6	7,0	7,3	7,5	7,6	7,6	6,8	7,2
Mindösszesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Government finance statistics, EUROSTAT, 1/2009.

A direkt típusú adókból származó bevételek araszoló emelkedéssel *a költségvetés összes adó- és járulékbévételeinek 29-30%-át adják*. Az adócsoport belső megoszlása szerint – lásd: 2. sz. táblázat – megközelítően kétharmad-egyharmad arány érvényesül a személyi jövedelemadók, valamint az egyéb jövedelemadók között. Merőben más arányokat kapunk azonban, ha a jövedelmek megoszlását nem adóalanyi csoportosításban, hanem funkcionális értelemben vizsgáljuk. Ebben a megközelítésben 80:20% a munka-jövedelmek, illetve a tőkejövedelmek teherviselésben játszott szerepe.⁶ Ez a megoszlási arány a szakmai és politikai viták örök témája, s a kívánatos megoszlási arányban – ami időben és térben is változhat – még nem sikerült egyezsége jutni.

4.1. Személyi jövedelemadózási rendszere

A személyi jövedelemadóból származó bevételeknek (mögötte: alkalmazotti keresetek, önfoglalkoztatók jövedelmei, szellemi tevékenység hozamai, üzleti profit, életjáradékok, tőkejövedelmek, valamint egyéb jövedelmek) egyrészt *fontos szerepe van a költségvetési bevételek alakulásában*, másrészt *a lakosság legszélesebb körét érinti*; harmadrészt azt is érzékelni kell, hogy ez a közteherviselési forma *meghatározó eleme a munkaerő-költség alakulásának is*.

A személyi jövedelemadó *alanyai* a természetes személyek (Finnország), az adóháztartások (Franciaország), illetve választható módon egyéni, vagy férj és feleség összevont jövedelmei alapján működő adók (Németország). A jövedelemadók *tárgya* egy adott időszakban realizált jövedelem.

A *jövedelem* – nemzetközi gyakorlatban meghonosított fogalmi értelmezés szerint – a magánszemély által az adóévben bármilyen formában megszerzett bevétel egésze, amit a jövedelemadózási törvény szerinti költségekkel lehet csökkenteni. A törvény alkalmazása szempontjából *bevételnek minősül* a magánszemély által megszerzett, s a tevékenység ellenértékeként vagy más jogcímen kapott vagyoni érték. Általános elvek szerint viszont *költségként vehető figyelembe* a bevételszerző tevékenységgel közvetlenül összefüggő, kizárólag a bevétel megszerzése, a tevékenység folytatása érdekében az adóév során felmerült, bizonylatokkal igazolt kiadásokat (Földes Gábor: Adójog, 2001).

A modern jövedelemadók leggyakrabban *összevont jövedelemadóként működnek*, ami azt jelenti, hogy a különböző jövedelemszerzési formákat (munkaviszonyból származó bérjévedelmek, önálló tevékenység jövedelmei, egyéb összevonás alá tartozó jövedelmek) összevontan és nem jövedelemtípusonként adóztatják. Az összevonás alá tartozó jövedelmek összértéke után progresszív módon kell adózni, s a progresszív adózás átlagban 3-5 adósávval és sávonként emelkedő adókulcsokkal működik.⁷ Az adósávok viszonylag magas adóterhelését a kedvezmények hivatottak ellensúlyozni (családi kedvezmény, közhasznú szervezetnek adott támogatás, államkötvény vásárlás, életbiztosítás, tanulmányi költségek, kamatteher).

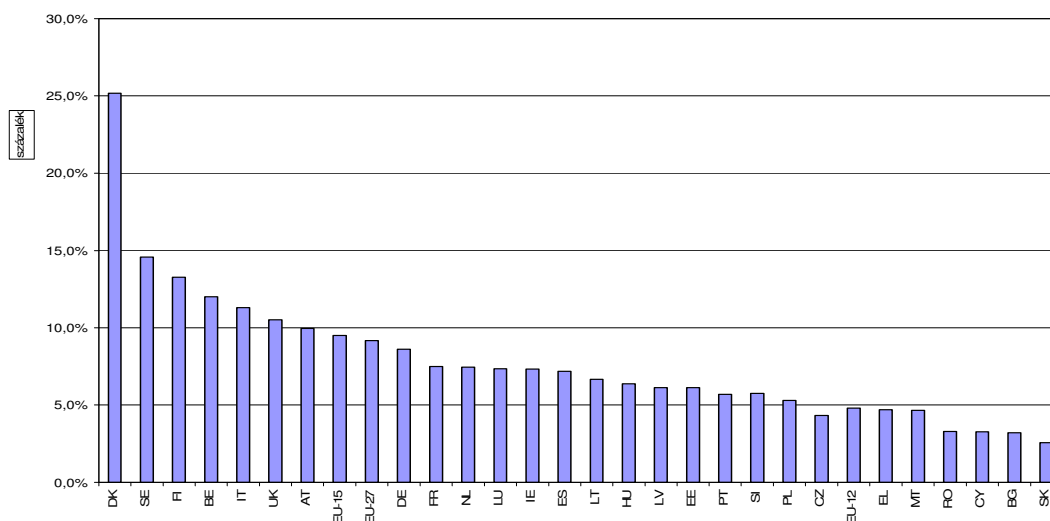
⁶ Sajátos ellentmondások forrása, hogy a 90-es évek közepén kialakult trend szerint a tőkejövedelmek gyorsabb ütemben emelkednek, mint a munkajövedelmek

⁷ Az induló jövedelemsáv az országok többségében 0%-os adóterhet visel, míg az érdemi jövedelemsávok adóterhelése – erős progresszivitással – a 15-55%-os adóterhelés között mozog.

A hazai szabályozás szerint a személyi jövedelemadó kötelezettség megállapítása öt alapvető lépésből áll. *Első lépésben* meg kell határozni az összevonás alá tartozó jövedelmek értékét.⁸ *Második lépésben* az összevonás alá tartozó jövedelmek és a törvényes adókulcsok szorzataként a számított adó megállapítása következik. *Harmadik lépésben* a számított adót korrigálni kell az SZJA törvényben biztosított mérséklési jogcímekkel (lásd: adójóváírás, külföldön megfizetett adó, SZJA kedvezmény), s ennek eredménye lesz a fizetendő adó. *Negyedik lépésben* a fizetendő adó csökkenthető az adóév során előlegként már megfizetett adóval, s amennyiben az egyenleg hiányt mutat, úgy – *ötödik lépésben* – pótlólagosan be kell fizetni az adókülönbözetet, illetve többlet esetén élni lehet az adó visszaigénylés lehetőségével.

6. sz. diagram

Személyi jövedelemadó bevételek a GDP arányában az EU-27 országokban, 2007



Forrás: EUROSTAT, Database, 2009 adatai alapján a szerző összeállítása

A személyi jövedelemadózás progresszív gyakorlatától eltérő megoldásként viszonylag széles körben léteznek a *külön adózó jövedelmek*, amelyek jellegzetessége a lineáris adókulcs alkalmazása, illetve az a módszer, amely szerint az esedékes adót a kifizető köteles levonni és a költségvetésnek befizetni.

A személyi jövedelemadózás gyakorlata az EU-27 országok többségében a *modernizációs törekvések középpontjába került*. Az elgondolások mögött vegyesen vannak jelen és ellentmondásos érdekeket hordoznak a *versenyképességi szempontok* (lásd: munkaerőköltség emelkedése), a *szociális megfontolások* (lásd: alacsony jövedelműek, gyermekes családok terheinek enyhítése), valamint az erősödő a *költségvetési várakozások* (bevételek dinamizálása). A nyilvánosságra került javaslatok *szélesítik az adóalapokat, mérséklék az adókulcsokat, csökkentik az alkalmazott adósávokat*, de erőteljesen fékezik az igénybe vehető kedvezmények körét. Újra és újra felmerül a lineáris adózás gondolata, ám ellenmondásos tapasztalatai miatt aligha várható a jelenleginél szélesebb körű alkalmazása.

⁸ Összevonás alá tartozó jövedelemnek tekintjük a nem önálló tevékenységből származó jövedelmeket, az önálló tevékenységből származó jövedelmeket, valamint az egyéb összevonás alá tartozó jövedelmeket

4.2. Társasági adó

A direkt adók másik ágát a *társasági adók* jelentik.⁹ A társasági adó a vállalkozások eredményétől függő közvetlen adó. A társasági adó a vállalkozások nyereségére épül (árbevétel - költség = nyereség), ezért gyakori a *társasági jövedelemadó* szóhasználat alkalmazása is.

Az EU-27 országok tapasztalatai azt mutatják, hogy a társasági adók befolyásolják a befektetési kedvet, a kockázatvállalást, az üzleti megtakarítások alakulását, valamint a nemzetközi tőke mozgás ütemét és irányultságát. *A világgazdaságban természetes, hogy a különböző országok más és más szabályokat alkalmaznak a társaságok jövedelmének adóztatásában, illetve a tulajdonosok (részvényesek) jövedelmének adóztatásában. Az integrációk esetében (lásd: EU) ez közel sem természetes, hiszen az a kívánatos, hogy az adózás semleges legyen, függetlenül a nemzeti hovatartozástól, illetve a befektetés helyétől.*

A társasági jövedelemadó általános jellemzői:

- Rendszeres *jövedelem és vagyonszerzésre irányuló*, vagy azt eredményező tevékenység *pozitív eredménye alapján* fizetendő;
- Nem a költséget, hanem az *eredményt (nyereséget) terhelő adó*;
- *Nem áthárítható* adó;
- *Versenyszemleges*, vagyis tulajdonosi struktúrától, vállalkozási mérettől, tevékenységi jellegtől független;
- az adóköteles *jövedelem arányában meghatározott*, jellemzően százalékos, *lineáris adó*.

A hatályos gyakorlat szerint a társasági adókötelezettség meghatározása *több egymásra épülő lépésben* történik:

- I. Adózás előtti eredmény
- II. Az adózás előtti eredményt növelő és csökkentő tételek szerinti korrekció elvégzése, melyek az adóalap nagyságára lényegében egyenlegükkel hatnak;
- III. Számított adóalap meghatározása
- IV. Törvényes adókulcs figyelembe vételével a számított társasági adó meghatározása
- V. Külföldön megfizetett társasági adó levonása
- VI. Jogszabályban biztosított adókedvezmények érvényesítése
- VII. Fizetendő társasági adó megállapítása
- VIII. Adófizetés után kapjuk az adózott eredményt

Előző lépések teljesítése után – adózott eredményből – kerülhet sor osztalékfizetésre, majd ezt követően a mérleg szerinti eredmény megállapítására.¹⁰

A társaságok adózása jellemzően *a vállalkozások pozitív eredményére épül*, ám az adóalapok megállapítása közel sem egységes. Különbségek vannak a vállalkozások jellegétől függően (személyegyesítő, illetve a tőkeegyesítő), a vállalkozások méretétől és teljesítményétől függően (előnyt élveznek a mikro vállalkozások, s törvényekben rögzített értékhatár alatt teljesítő vállalkozások), illetve a vállalkozások élettartamától függően (lásd: újonnan indított

⁹ Angol neve: Corporation Tax

¹⁰ Amennyiben a társaság eredménytartálékkal rendelkezik, akkor módja van az adózás utáni eredmény értékét meghaladó osztalékfizetésre is

vállalkozások több éves kedvezményezettsége). Adókedvezmények csak a Bizottság előzetes jóváhagyásával adhatók, ám nem ilyen szigorúak az adózás előtti eredményt korrigáló közösségi előírások. Így a tagországok viszonylag széles körben élnek a korrekciókkal, s ennek céljai:

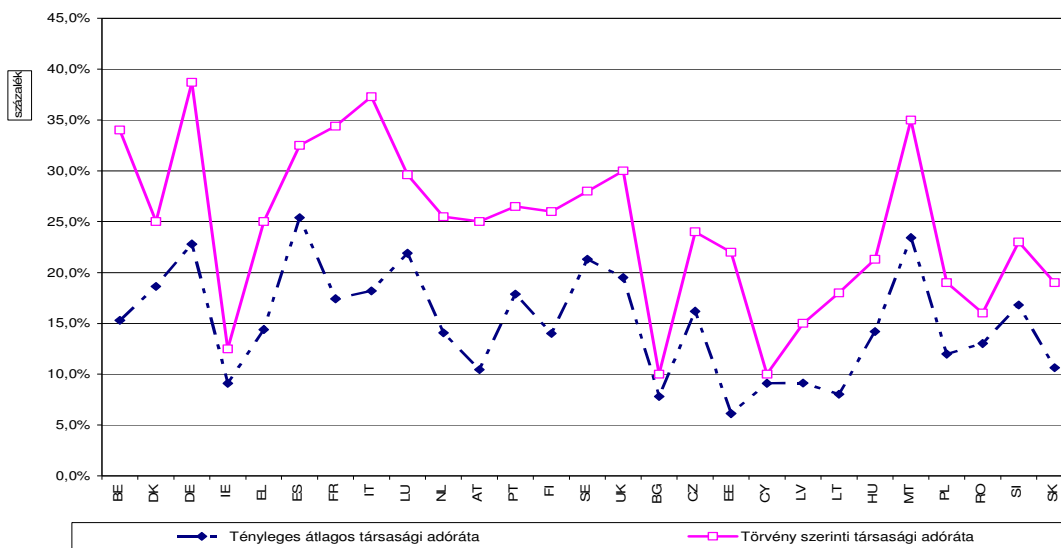
- adóalapot védő (lásd: gyorsított amortizációt fékező előírások alkalmazása);
- kettős adóterhelés lehetőségét kiszűrő megoldások alkalmazása (osztalék);
- vállalkozásokat ösztönző (K+F teljesítmények);
- közvetett támogatás (agrártermelők ÁFA visszatérítése, üzleti célú hitelek kamatának kedvezményezése);
- szankcionálás (transfer pricing, mecenatura, reprezentáció)

A vállalkozások pozitív eredménye alapján fizetendő társasági adó *többségében százalékban* (jellemzően lineáris módon) van meghatározva. Az adókulcs gyakran attól is függő, hogy az *eredményt kiosztják-e* a tulajdonosok között, vagy pedig *visszaforgatják-e* a jövedelmet termelő vállalkozásba.¹¹

A társasági adókulcsok az EU-27 országokban tág szélsőértékek között mozognak (2007. évi adatok szerint 12,5% és a 38,7%), s trendjük – a külföldi befektetők megnyerése, illetve az átmenetileg szabad hazai erőforrások megtartása érdekében – folyamatos csökkenést mutat. Ennél is erőteljesebb a törvényes *adókulcsok és a tényleges adóterhek közötti különbségek távolodása*: az 1995-2007. években a társasági adókulcs Angliában az alacsonyabb, Németországban a magasabb kategóriába tartozott, ennek ellenére Angliában magasabb volt a társasági adókból származó GDP arányos befizetés, mint Németországban.

7. sz. diagram

A törvény szerinti és a tényleges társasági adókulcsok az EU-27 országokban, 2007



Forrás: EUROSTAT, Database, 2009 adatai alapján a szerző összeállítása

¹¹ A kétkulcsos adóztatás keretében az osztalékosztás előtt egy alacsonyabb kulcsot alkalmaznak, s az osztalékosztás után fennmaradó (visszaforgatott) profitra egy magasabb kulcsot alkalmaznak. A különbségtétel oka, hogy a kiosztott profit után személyi jövedelemadót is kell fizetni, ám ennek terhét gyakran megosztják a kedvezményezett magánszemély, s az osztalékfizető társaság között

A társas vállalkozások működését *a végletek jellemzik*, ebből következően nehéz az adók egységesítése, illetve számolni kell azzal, hogy ugyanazon adószabályok is más és más hatásokat válthatnak ki. Egyik oldalon vannak a *mikro- és kisvállalkozások* (összességében 19 millió szervezeti egység), amelyeket a nemzeti gazdaság-politikák – alapvetően foglalkoztatási gondokat enyhítő szerepük miatt – kiemelten támogatnak.¹² A másik oldalon csoportosulnak az országhatárokat átlépő jelleggel működő *TNC/MNC vállalkozások* (összességében 40 ezer szervezeti egység). Míg előzőeknél a tényleges vállalkozási költségek és a vállalkozók megélhetését szolgáló költségek elkülönítése jelent gondot, a multinacionális cégeknél – az országhatárokat átlépő szerveződésből fakadóan – az egyes tagországokra jutó nyereség, illetve az anya- és leányvállalatok közötti korrekt elszámolások (belső elszámoló-árak) ellenőrzése jelent gondot.

Az EU-15 országok korábbi időszakra jellemző differenciált adózási szabályai érzékenyen érintették a vállalkozások működési feltételeit, s ezt a tőketulajdonosok úgy reagálták le, hogy – a tőkeáramlás szabadságát kihasználva – megindultak a gazdaságosabb befektetési területek irányába. (Kezdetben csak közösségen belül, később az USA, illetve a Közép-Kelet-Európai országok irányába.) A közösségi szempontból kedvezőtlen jelenség ösztönzőleg hatott az adózás harmonizációjára, s a nemzeti szabályok közelítésére. A 90-es évtized tapasztalatai szerint a társasági adók harmonizációja befolyással van

- a társasági adónak a tagállamok gazdaságpolitikai eszközként való használatára;
- a szétosztott- és a nem szétosztott profit arányára;
- a költségvetési bevételekre;
- az EU tagországok belső tőkeáramlásának, illetve az EU és a külvilág (USA, Japán) közötti tőkeáramlásra

A vállalkozások versenysemleges működési feltételeinek kialakítása – részben közösségi direktívák alapján, részben felismerésen alapuló nemzetállami szabályok alapján – felgyorsult, ám közel sem alakult ki ilyen egységes szemlélet a *tőkejövedelmek adóztatásában*. Egyik megközelítésben – a társadalmi igazságosság szolgálatában – a tőkejövedelmek tulajdonosait (származzon a jövedelem ingatlanhasznosításból, árfolyamnyereségből, vállalkozási tevékenység kiosztott eredményéből, vagy éppen pénzügyi megtakarítások után realizált kamatokból) nagyobb mértékben kellene bevonni a közteherviselésbe. A másik megközelítésben – a megtakarítások befektetési célú felhasználásának ösztönzése érdekében – a terheket nem emelni, hanem ellenkezőleg, csökkenteni kellene. *A tagországok közötti érdekellentétek* pedig abból fakadnak, hogy egyes országok – költségvetési megfontolásból magasan tartják a tőkejövedelmek adóterheit, ám a tőketulajdonosok – élve a tőke szabad áramlási lehetőségével – abba az országba csoportosítják át megtakarításaikat, ahol az adóterhek alacsonyabbak.

A közteherviselés modernizációs programja *nem hagyja érintetlenül a társasági jövedelmek adózását* sem. A módosítások alaptörekvése a versenyképesség javítása, illetve a befektetési kedv élénkítése. A 2000-2007. évi adóváltozások jelentős adókulcs-csökkentést tartalmaznak (lásd: Írország, Németország, Franciaország), s ezzel párhuzamosan bővültek a mikro- és kisvállalkozások kedvezményei, enyhültek a gyorsított értékcsökkenési leírás alkalmazásának szabályai.

¹² Ennek jele az újonnan létrejött vállalkozások adómentességének biztosítása, illetve meghatározott értékhatárig a normál adókulcsnál alacsonyabb mértékű adóztatás.

Viták középpontjába került a társasági adó ösztönző szerepének értelmezése, s ennek keretében az ösztönzési célok és technikák megválasztása. *Közösségi törekvés* a versenysemlegességet torzító hatások kiiktatása (lásd: állami támogatások korlátozása, adókedvezmények nyújtása); *nemzetállami törekvés* viszont a gazdasági teljesítmények növelésére ösztönzés, illetve a versenyképességet javító programok támogatása (lásd: pályázati programok). S úgy tűnik, hogy a társasági adó alapjának egységesítési terve is megosztja a tagországokat.

4.3. Egyéb típusú jövedelemadók

A napjainkban alkalmazott egyéb típusú jövedelemadók – mind elvi és mind gyakorlati szempontból – meglehetősen vegyes közteherviselési filozófiát tükröznek. Alkalmazásuk egyfelől azokra a – többségében Európán kívüli – országokra terjed ki, ahol *még nem tértek át* a személyes, illetve társasági jövedelmek általános jellegű adóztatására, másfelől viszont azokban az országokban is találkozhatunk egyedi jellegű megoldásokkal, ahol van ugyan általános jellegű személyi és társasági jövedelemadóztatás, de azok működését – különböző megfontolásokból – nem tartják elégségesnek és/vagy nemzeti sajátosságokhoz igazodónak.

Az személyi és társasági jövedelemadóztatás „helyettesítő” megoldása a *bérek- és keresetek adóztatása*, amely egyidejű – általában lineáris jellegű – fizetési kötelezettséget jelent mind a munkavállalónak, mind a munkáltatónak. A munkavállaló fizetési kötelezettsége a méltányos közteherviselés elvére épül, míg a munkáltatói kötelezettségek elvi alapja, hogy a kereseti adóval érzékeltessék a munkaerő kiképzésének közösségi költségeit.¹³

A már működő személyi és társasági jövedelemadóztatás mellett létrehozott „kiegészítő” jellegű jövedelemadók arra a felismerésre épülnek, hogy *a hatályos SZJA rendszer nem kellő mértékben veszi figyelembe a munkából és a felhalmozott vagyonból származó jövedelmek realizálásának eltérő ráfordításiigényét*, s míg a munkából származó jövedelmek túladóztatottak, addig a felhalmozott vagyonból származó jövedelmek csak részben és az indokoltnál alacsonyabb mértékben vesznek részt a közteherviselésben. A kiegészítő adók alkalmazása lényegében arra a – korábban már ismertetett – elvre épül, hogy amennyiben a jövedelem a közteherviselés egyik eleme, akkor a vagyonhasznosítás közvetlen és közvetett hozadéka is az. *Így alakultak ki a különböző vagyonadóztatási technikák, s azt látjuk, hogy a jövedelmek differenciálódása miatt egyre erőteljesebb a különböző formában felhalmozott vagyonok adóztatásának igénye.*¹⁴ Jó tudni azonban, hogy ezek az adók csak látszólagosan adóztatják a vagyont, *valójában az egyébként ismert és átlagnál magasabb folyó jövedelmekre terhelnek egy pótlólagos fizetési kötelezettséget*, s így méltán sorolhatók a jövedelemtípusú adók közé (Heller Farkas: Pénzügytan, 1943).

Az egyéb típusú jövedelemadók sajátos típusa (bár a besorolás adóelméleti szempontból vitatható) a hazai gyakorlatban *2003. évtől alkalmazott „egyszerűsített” vállalkozói adó*. Az adónem sajátossága, hogy a mikrovállalkozások – maximált árbevétel mértékéig – mentesülnek az adózással járó bonyolult adminisztratív kötelezettségek alól, s az árbevétel arányában fizetendő 25%-os adó megfizetésével teljesíthetik közteherviselési

¹³ Ez lényegében nem más, mint a hazai SZJA rendszer bevezetése előtt alkalmazott illetményadó fizetési kötelezettség

¹⁴ A vagyoni típusú adózás erősödéséhez vezethet, hogy társadalmi és gazdasági megfontolásokból a jövedelemadók normatív kulcsai a közeljövőben aligha lesznek emelhetők

kötelezettségüket.¹⁵ Ez a megoldás komoly segítség az újonnan induló és mikro méretű vállalkozások számára, ám a versenysemlegesség elvének sérelme nélkül hosszú távon aligha fenntartható megoldás.

5.) Közvetett (indirekt) adók

Az adóztatásban mind szélesebb körben alkalmazottak azok az adók, amelyek valamilyen formában *a termékek és szolgáltatások forgalmazásához kapcsolódnak*. A piacgazdaság kialakulásának kezdeti szakaszaiban alkalmazott formája a klasszikus kereskedelmi adó volt, s többnyire a termékértékesítésekre terjedt ki. A szolgáltatásokra történő kiterjesztése a múlt század második felére vált általánossá. Ugyanerre az időszakra tehető a hozzáadott-érték típusú adók létrejötte, ám széleskörű alkalmazására csak az Európai Unió kialakulásával került sor.

A közvetett típusú adók a közteherviselés azon sajátos típusát takarják, amelyekben az adóalany és az adó tényleges teherviselője elválik egymástól. A közvetett adók *jellemzően a forgalomra épülnek*. A kereskedelmi ügylet során az adóteher felszámítása az eladó kötelezettsége (mint ahogy az is, hogy a felszámolt adót a költségvetés javára befizesse), de *az adóteher tényleges viselője a vevő (végső fogyasztó) lesz, aki azt értékesítés során felszámolt adó kiegyenlítésével tesz eleget kötelezettségének*.

A közvetett típusú adóztatás keretében az adóztatási folyamat egy-egy termék értékesítési útján *több állomáson is megismétlődhet*. A vevő eredeti formában, vagy feldolgozva továbbértékesíti a forgalmi adóval terhelt terméket egészen addig, amíg a termék eljut a végső felhasználóhoz, a fogyasztóhoz. Az adóhatóságok lényegében csak akkor kapcsolódnak be a gazdasági folyamatba, amikor az áru (szolgáltatás) pénzzé változik.

Az indirekt (közvetett) adóknak *több típusa van*, így megkülönböztetjük

- a hozzáadott érték alapján működő *forgalmi adót* (ÁFA),
- klasszikus kereskedelmi adót (azokban az országokban, ahol még nem alakult ki a hozzáadott-érték típusú forgalmi adó),
- az állami monopól tevékenység átengedése alapján fizetendő *jövedéki adót*,
- import után fizetendő *termékadókat*, valamint
- az egyéb forgalomra épülő adókat, *bélyegilletékeket*.

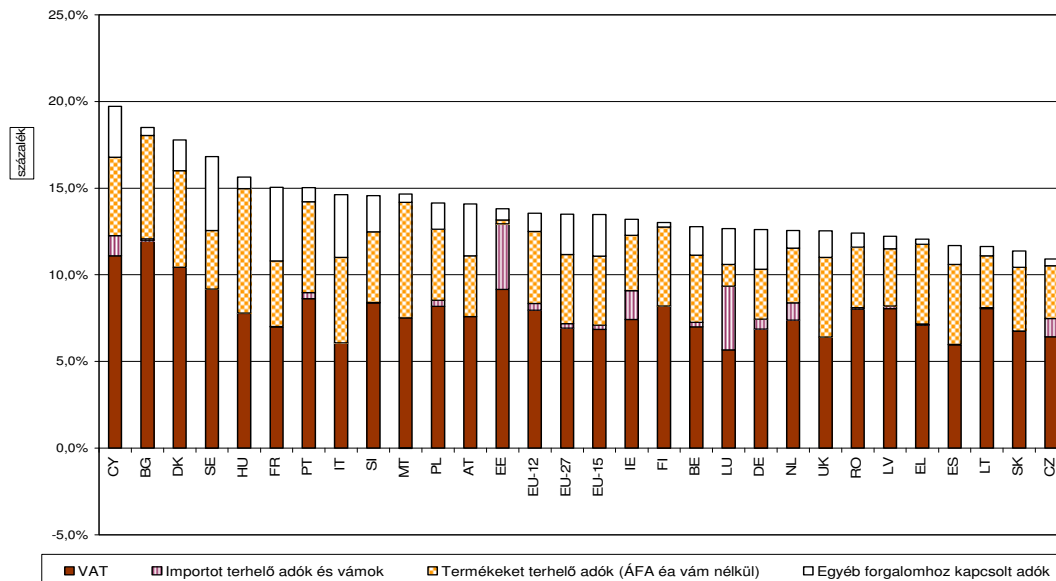
Az EU-27 országok áru- és szolgáltatásforgalma az utóbbi években a gazdasági növekedés ütemét meghaladóan gyarapodott, ebből következően *a forgalomra épülő közterhekből származó bevételek szerepe is felértékelődött*. Ennek jele, hogy a GDP arányában számolt költségvetési befizetések arányának emelkedése (az indirekt adók a 2007. évben az EU-27 országok esetében a GDP 13,5%-ának feleltek meg), valamint a forgalomra épülő adók számának gyarapodása. Ez utóbbiak között is kiemelendők a „zöld” adók. A zöld adók előretörését jelzi, hogy míg a 80-as években a tagországok szűk köre alkalmazta ezeket az új adónemeket, s a GDP arányos bevétel alig másfél százalék volt, addig a 2007. évben már

¹⁵ Ennek mértéke a 2010. évi adómodernizációs program keretében emelkedni fog

szinte teljes körű az alkalmazás, s a bevételek GDP arányos részesedése meghaladja a 3,5%-ot.

8. sz. diagram

Az indirekt adók a GDP arányában az EU-27 országokban, 2007



Forrás: EUROSTAT, Database, 2009 adatai alapján a szerző összeállítása

Az EU-27 országokra vonatkozó 2007. évi adatok szerint a költségvetési bevételek majd egyharmada származik a forgalomhoz kapcsolt adókból, s költségvetés indirekt típusú adóbevételei között 50%-ot meghaladó aránnyal a hozzáadott-érték típusú vezetnek. Az ÁFA szerepét még inkább hangsúlyossá teszi, hogy a költségvetés tulajdonképpen a teljes forgalom után befizetett és a különböző jogcímenek visszaigényelt ÁFA különbözet „nettó értékével” számolhat. Mindehhez járul az adónem viszonylag jó tervezhetősége, valamint az adóztatás viszonylag alacsony költsége.

3. sz. táblázat

Az indirekt adók főbb adónemek szerinti megoszlása az EU-27 országokban

(egység: százalék)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Általános forgalmi adó	49,1	49,4	49,7	49,8	50,1	50,4	50,4	51,4
Importot terhelő adók és vámok	2,5	2,6	2,3	2,3	2,1	2,0	1,9	1,8
Termékeket terhelő adók (ÁFA és vám nélkül)	31,1	30,6	30,8	30,9	30,9	30,5	30,4	29,6
Egyéb indirekt adók	17,4	17,4	17,1	17,0	16,9	17,1	17,4	17,2
Mindösszesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Government finance statistics, EUROSTAT, 2009. május 7

A költségvetés indirekt adókra vonatkozó bevételi adatainak visszamenőleges elemzése az ÁFA adónem araszoló emelkedését jelzik, s nagy valószínűséggel prognosztizálható ennek a trendnek a folytatódása. A jelenség magyarázata hogy az élőmunka hagyományosan magas adóterhelése – a nemzetközi versenyképesség veszélyeztetése nélkül – nem tartható, de

ugyanígy a tőkevonzó és tömegtartó-képesség veszélyeztetése nélkül a társaságok adóterhe sem emelhető. Következmény a forgalomhoz kapcsolt adók felértékelődése.

5.1. Az általános forgalmi adó

Az általános forgalmi adó (továbbiakban ÁFA) a forgalmi adók közé tartozik, s fontos jellemzője, hogy a jövedelemadókkal szemben az adó fizetése *nem a pénz megszerzéséhez, hanem annak elköltéséhez kapcsolódik*. Az ÁFA többször módosított közösségi irányelvei a lehető legszélesebb körre terjesztették ki az adó személyi és tárgyi hatályát, így lényegében adóalannyá vált minden természetes és jogi személy. Mindehhez járul, hogy *az ÁFA hatálya alá tartozó ügyletek – termékértékesítés és szolgáltatás – tartalmi definíciója is úgy lett rögzítve, hogy lefedjék a gazdasági tevékenységek teljes körét*. Az ÁFA – mint a bevezetőből kitűnik – közvetett adó, ami azt jelenti, hogy azt a vevőnek kell megfizetnie a termék vagy szolgáltatás árában, vagyis a tényleges adóterhet a termék vagy szolgáltatás vásárlója viseli, Ez még akkor is így van, ha formailag csak az eladó kötelezett elszámolni az adóhatósággal, vagyis – közvetítőként – az eladó fizeti be a költségvetésbe az értékesítési ügylet során felszámolt ÁFA összeget.

Az ÁFA hatályos szabályozása alapján *adóalannak minősül* az a személy (természetes, vagy jogi személy), aki közösség területén rendszeresen, önálló gazdasági tevékenységet végez, e tevékenység céljára és eredményére való tekintet nélkül. Ez valójában azt jelenti, hogy a gazdasági tevékenység eredménye nem releváns, az ÁFA logikája szerint ugyanis a ráfordítás és a hozzáadott-érték teljesítmény a mérvadó, s nem pedig a realizált jövedelem. Az ÁFA alanyiság szempontjából fontos kritérium, hogy *gazdasági tevékenységnek tekintendő* a termelők, a kereskedők, a szolgáltatók tevékenysége, de gazdasági tevékenységnek minősül a birtokba vehető és birtokba nem vehető dolgok folyamatos jövedelemszerzési céllal történő hasznosítása is (Öry Tamás: Az Európai Unió adójoga, 2003).

Az ÁFA alkalmazása szempontjából *ügydöntő jelentősége van az adóköteles tevékenység pontos értelmezésének*. Tekintve, hogy a gazdasági tevékenység két fő ága a termékértékesítés és a szolgáltatási tevékenység, ezért az ÁFA is e két fogalomkörre építi az ÁFA kötelezettség szabályait.

- *A termékértékesítés fogalma – főszabályként – a birtokba vehető dolgok feletti tulajdonosi jog (rendelkezési jog) átruházását jelenti. Az adófizetési kötelezettség tehát a termék leszállításával, átadásával keletkezik, s nem akkor, amikor az ellenértéket teljesítik;*
- *A szolgáltatásnyújtás fogalma inverz módon van meghatározva, vagyis minden olyan gazdasági tevékenység szolgáltatásnak minősül, ami nem tartozik a termékértékesítés fogalmába. Az adófizetési kötelezettség keletkezése azonban – a szolgáltatási típusok színes jellegéből fakadóan – bonyolultabb, mint a termékértékesítésé, s szolgáltatás teljesítése mellett fontos szerepe lesz a fizikai teljesítés helyének is (lásd: bérbe adott ingatlan fekvési helye, szállítási tevékenység, karbantartó-javító szolgáltatás.).*

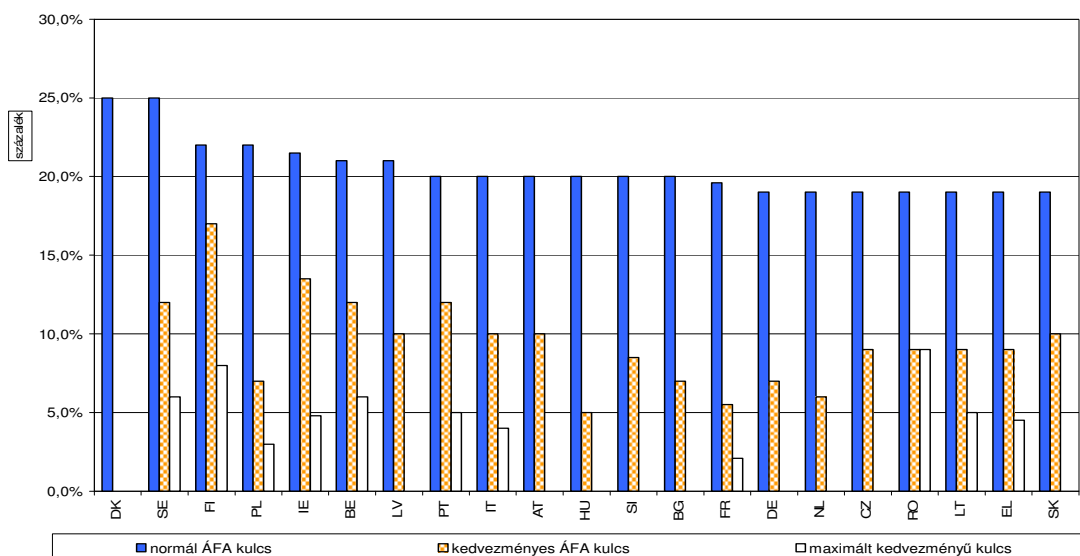
Az ÁFA gyakorlati alkalmazása során – még belföldi értékesítés során is – *kiemelt jelentősége van a teljesítési hely meghatározásának*. Amennyiben viszont az ügyletnek nemzetközi vonatkozása is van, azaz országhatáron túlra történik a termékértékesítés, vagy szolgáltatás, akkor annak eldöntése, hogy az adott tevékenység végzése az országon belli vagy azon kívül esik, döntő jelentőségű.

- A termékértékesítés esetében teljesítési helynek azt a helyet kell tekinteni, ahol a termék az értékesítés, a feladás, vagy a fuvarozás megkezdésének időpontjában található. Termékértékesítések esetében az eladott termék fizikailag is követhető, a teljesítés helye így alapvetően illeszkedik az ügylet tényleges helyszínéhez;
- Szolgáltatások esetében általában a szolgáltatás nyújtójának székhelyét vagy telephelyét kell teljesítési helynek tekinteni, ez alól azonban számos kivétel van. Amennyiben a szolgáltatás egy ingatlanhoz kapcsolódik (lásd: bérbeadás), akkor az ingatlan fekvése szerint kell adózni. Közlekedési és szállítási szolgáltatások esetében a teljesítés helyének az útvonalat kell tekinteni, kulturális szolgáltatások esetében teljesítési helynek azt kell tekinteni, ahol a szolgáltatásnyújtás ténylegesen történik.

Az új típusú forgalmi adózás bevezetésekor alapvető követelmény volt, hogy az ÁFA alkalmazása ne legyen kedvezőtlen az országban működő, de a külkereskedelemben is érdekelt vállalkozások számára. A belföldi termelők árhátrányának kiküszöbölése érdekében ezért az importra is ki kellett terjeszteni az ÁFA kötelezettséget, az exportot viszont – a külföldi piaci esélyek javítása, illetve az azonos piaci pozíció biztosítása érdekében – mentesíteni kell az ÁFA terhe alól.

9. sz. diagram

A normál és a kedvezményes ÁFA kulcsok az EU-27 országokban, 2009



Forrás: EUROSTAT, Database, 2009 adatai alapján a szerző összeállítása

Minden adófajta fő jellegzetessége az adó mértéke, illetve az adómértékek szerkezete. Tekintve, hogy az ÁFA az Európai Unióban az ÁFA az erősen harmonizált adónemek közé tartozik, így az ÁFA kulcs megválasztása is közösségi direktívákkal behatárolt. A tételes kulcsok nincsenek ugyan kijelölve, ám a hatályos ÁFA direktíva azt rögzíti, hogy a normál kulcs nem lehet 15%-nál kisebb és a kedvezményes kulcs nem lehet 5%-nál alacsonyabb. Így a tagországok által alkalmazott ÁFA kulcsok – a harmonizációs törekvések ellenére – színes megoszlást mutatnak.

Az egységes piac kialakulása következtében¹⁶ új tartalmat kapott a külkereskedelmi tevékenység értelmezése. Míg a közösségen kívüli országok esetében változatlan maradt az export-import fogalma, az EU tagországok egymás közötti forgalmában át kellett állni a közösségen belüli beszerzés és a közösségen belüli értékesítés fogalmakra. Az egységes piacon belül ugyanis az az adóalany is jogszerű gazdasági tevékenységet végez, aki más tagállam adóalanyainak értékesít, illetve aki más tagállam adóalanyaitól vásárol.

Az ÁFA egyedülálló sajátossága a forgalmi típusú adók között, hogy az értékesítési láncolat minden szakaszában megjelenik, vagyis összefázisú adó: a gyártó felszámítja a nagykereskedőnek, a nagykereskedő a kiskereskedőnek, ez utóbbi pedig a vásárlónak. A konstrukció ugyanakkor ügyel arra is, hogy a vásárló számára az értékesítési lánc meghosszabbodása ne jelentse az árban megfizetendő adó összegének növekedését, ne eredményezzen adóhalmozódást. Az ÁFA rendszer ezt úgy éri el, hogy a termék (szolgáltatás) alapárához csak az egymást követő szakaszokban megtermelt hozzáadott értékre vetített adó épül rá. Technikailag ez úgy valósul meg, hogy az értékesítés során felszámolt és költségvetésbe befizetendő ÁFA összegéből levonható (visszatartható) a beszerzési árban felszámolt és már megfizetett – bizonylatokkal igazolt – ÁFA értéke. Így a végső felhasználó számára az adótartalom szempontjából közömbös, hogy közvetlenül a gyártótól vagy a kiskereskedőtől vásárol-e árut vagy szolgáltatást. Az ÁFA elszámolás gyakorlatából következik, hogy a költségvetés valójában a különböző gazdasági események után befizetett és a különböző jogcímenek érvényesíthető ÁFA visszaigénylési (levonhatósági) jogosultság érvényesítése után fennmaradó „ÁFA egyenleggel” gazdálkodhat.¹⁷

4. sz. ábra

Az ÁFA elszámolás mechanizmusa egy többfázisú termelés és értékesítés esetén

I. szakasz		II. szakasz		III. szakasz	
↓ 1000		↓ 1000		↓ 1000	
Nettó ár	1000	Nettó ár	1000	Nettó ár	2000
20%	200	Hoz.érték	1000	Hoz.érték	1000
		Összes	2000	Összes	3000
		20%	400	20%	600
Bruttó érték	1200	Bruttó érték	2400	Bruttó érték	3600
		ÁFA tartalom	400	ÁFA tartalom	600
		Fizetve	-200	Fizetve	-400
Befizetés (I.)	-200	Befizetés (II.)	200	Befizetés (III.)	200

¹⁶ Hazánk esetében a 2004. évi EU csatlakozással

¹⁷ Átlagos körülmények között a befizetéseket 100%-nak és a különböző jogcímenek visszatartott és visszaigényelt ÁFA értékeket 45%-nak véve a költségvetés a különbözetként mutatkozó 55%-ot tekintheti fix bevételnek

Az ÁFA elszámolás technikáját szemléltető grafika *egy nulla költséggel induló termelési folyamatot mutat be*, amely három, jól elhatárolható és azonos hozzáadott-érték teljesítményt nyújtó szakaszra tagolódik. A folyamat induló fázisa a búza termesztés, közbenső fázis a búza liszté őrlése, majd záró fázisa az elkészült kenyér értékesítése.

- A termelés *első szakaszában* előállított érték (majd az egyszerűség kedvéért eladási ár) 1000 egység, amit a mezőgazdasági termelő – 20%-os ÁFA kulcs alkalmazásával – 1200 egységért fog eladni a molnárnak. Ebből az eladási árból azonban csak 1000 egység lesz a mezőgazdasági termelő tiszta bevétele, hiszen 200 egységet – mint a forgalom után esedékes ÁFA értéket – be kell fizetni a költségvetésbe;
- A termelés *második szakaszának* a főszereplője a molnár vásárláskor 1200 egységet fizetett a búzáért a mezőgazdasági termelőnek, s a kapott számla dokumentálja, hogy ebből *200 egység a termeléshez felhasználandó alapanyag ÁFA tartalma*. Ebből következik, hogy a vásárolt alapanyag tiszta hozzáadott érték tartalma mindössze 1000 egység. A búza liszté őrlése ugyancsak 1000 egység hozzáadott érték növekményt eredményez, így a termék *vásárolt és saját teljesítménnyel növelt teljes hozzáadott-érték tartalma 2000 egység*, aminek az eladási ára – 20%-os ÁFA kulcs alkalmazásával – 2400 egység lesz. Az értékesítés után így 400 egység ÁFA befizetést kellene teljesíteni a költségvetésbe, ám a molnár dokumentálni tudja, hogy ebből az alapanyag vásárláskor már megfizetett 200 egység ÁFA-t, vagyis a fennmaradó ÁFA tartozás 200 egység lesz;
- A termelés *harmadik szakasza* a kenyér készítése, melyhez a liszt beszerzési ára 2400 egység. A vásárláskor kapott számla azonban rögzíti, hogy *a beszerzési árból 400 egység a megfizetett ÁFA értéke*, vagyis a lisztben rejlő hozzáadott érték nettó tartalma 2000 egység. A pék saját hozzáadott-érték teljesítménye újabb 1000 egység lesz, így az eladásra kész kenyér *vásárolt és saját teljesítménnyel növelt hozzáadott-érték tartalma 3000 egység lesz*, amiből 20%-os ÁFA-val növelve 3600 egységnek megfelelő eladási árat fog jelenteni, amit a kenyér végső fogyasztója fog megfizetni. Az eladási árban rejlő 600 egység forgalmi adót a péknek természetesen be kell fizetnie a költségvetésbe, ám mivel kezében van a liszt beszerzési számlája – amit 400 egység ÁFA megfizetését igazolja, így a nettó befizetési kötelezettség mindössze 200 egység lesz, ami pontosan megfelel az általa hozzáadott érték 20%-os ÁFA értékének.

Az előzőekben ismertetett példa egy olyan értékesítési ügyletet mutatott be, amely hazai eladók és vevők között keletkezett, s magától értetődőnek tekintettük, hogy a teljesítés helye belföld. Tekintve azonban, hogy az európai integráció szempontjából fontos követelmény volt az *országok közötti, illetve az határokon átnyúló termelési és értékesítési kooperáció zavartalanságának biztosítása, ezért olyan nemzetközi elszámolást kellett kialakítani*, amelyik az adók halmozódásával nem fékezi, hanem biztosítja a zavartalan együttműködést. S ha végiggondoljuk, a példa azt igazolja, hogy a tagországok közötti zavartalan együttműködést leginkább a hozzáadott-érték típusú adózás képes biztosítani. A tagországok közötti pénzügyi elszámolások biztonsága érdekében azonban „harmonizálni” kellett az alkalmazási szabályokat.

A hatályos szabályozás szerint az ÁFA kötelezettség – elszámolás technikai okok miatt – nem az ügyletenkénti hozzáadott-érték megadóztatására épül, hanem *az adóbevallási időszakban a vevőkre áthárított és a beszerzés során megfizetett adót kell egymással szembeállítani*, s ennek egyenlege lesz a költségvetési elszámolás alapja. Az ÁFA általános alkalmazása következtében a levonási jog definíciója viszonylag széles mozgásteret ad az adóalanyoknak,

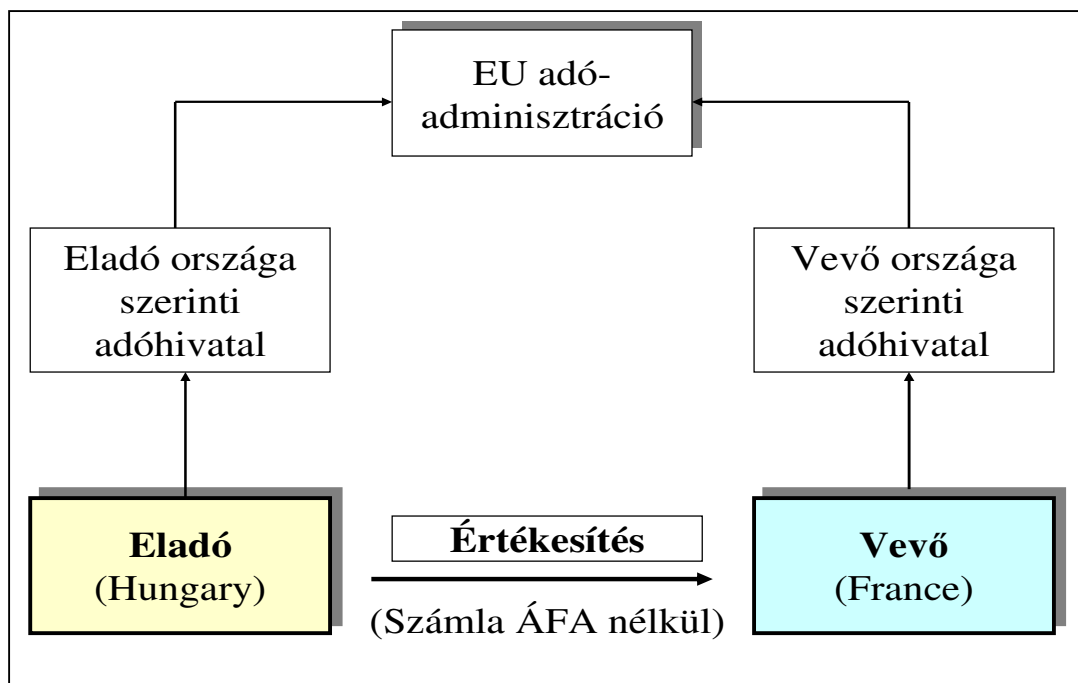
így lényegében minden olyan beszerzés árában megfizetett ÁFA levonható, amely a gazdasági tevékenység érdekében merült fel.

Az ÁFA levonási jog érvényesítéséhez a vállalkozásoknak rendelkezniük kell mindazokkal a bizonylatokkal, amelyek tanúsítják az ügylet megtörténtét, amelyekből *egyértelműen megállapítható a beszerzés során fizetett ÁFA összege*. Az ÁFA-hoz kapcsolódó adminisztrációs kötelezettségek jellemzően a tevékenységet végző félre – a termék értékesítőjére, a szolgáltatást nyújtóra – hárulnak. Az értékesítésről nekik kell számlát kiállítaniuk, az ügyletekről nyilvántartást vezetniük, bevallást készíteniük, illetve az adót megfizetniük. Az adóhatóság lényegében csak akkor kapcsolódik be a gazdasági folyamatba, amikor az áru (szolgáltatás) pénzzé változik.

A több lépcsőben végrehajtott és direktívákban rögzített ÁFA harmonizáció kulcskérdése, hogy az országhatárokon átnyúló kereskedelmi ügyletek esetében *az eredet helyén* (lásd: származási ország), vagy *a rendeltetési helyen* (lásd: célország) kell-e az ÁFA kötelezettséget teljesíteni. Ebben a kérdésben mindenképpen egységes megközelítésre volt és van szükség, hiszen egy határon átnyúló ügyletben előfordulhat, hogy eltérő értelmezés miatt azt mindkét tagállam meg kívánja adóztatni, vagy – a vállalkozók nagyobb örömeire – mindkettő a másik adóztatási jogát ismerné el. Az ÁFA rendszer működtetése és a fizetési kötelezettség értelmezése szempontjából fontos szerepe van az „elszámolási elv” rögzítésének, illetve a termékértékesítésre és szolgáltatásnyújtásra vonatkozó speciális szabályok kialakításának.

5. sz. ábra

Az ÁFA „rendeltetési hely” szerinti elszámolása az EU belső gyakorlatában



Forrás: *Taxation policy in the European Union, 2001*

A közösségen belüli ÁFA rendszer előzőekben vázolt sémája jól jelzi a termék és szolgáltatásforgalom, valamint a pénzügyi elszámolások működését a rendeltetési hely szerinti elszámolás esetében. Az ÁFA nélküli számlázás azonban csak akkor működik így, ha

a vevő rendelkezik európai ÁFA azonosítóval, ami egyben garancia az adóhatóságokkal történő elszámolásra. Az európai ÁFA azonosító hiányában a termékek és szolgáltatások értékesítése – függetlenül a vevő nemzetiségétől – ugyanúgy történik, mintha belföldre történne az értékesítés, vagyis az eladó köteles felszámítani a forgalmi adót az árban, s az értékesítés után köteles azt befizetni az adóhatóságának.

Az ÁFA kiemelt szerepe jól érzékelhető az adóbevételeken belüli részesedésből (lásd: 7. sz. ábra), ám az ÁFA gazdasági súlya (döntéseket orientáló szerepe) ennél is komolyabb, hiszen a végső bevételt az ÁFA köteles forgalom alapján befizetett és a törvényi szabályok alapján visszaigényelt (jováírt) tételek értékének egyenlege adja. Az elszámolást bonyolítja, hogy az ügyletben nagyszámú gazdasági szereplő vesz részt, a befizetések, illetve a visszaigénylések térbelileg, valamint időbeli leg is különbözhetnek egymástól.

Az ÁFA egyenleg periódusonkénti alakulása nemzetgazdasági keretek között is izgalmas, de még inkább az, ha 27 ország belső elszámolását kell értékelni, illetve az integráción kívüli kapcsolatok költségvetési bevételeket érintő következményeit kell összegezni. Nem véletlen, hogy a közösségi adópolitika legjelentősebb döntései az ÁFA rendszer működésével kapcsolatosak.

A kezdeti direktívák elsődleges célja nem egy optimális hatékonyságú adórendszer kialakítása volt, hanem az integráción belüli áru- és szolgáltatásforgalom a biztosítása, illetve a tagországi adórendszerek fokozatos közelítése. A későbbi szabályok – különösen a 6. direktíva – már távlatos programot is meghirdettek, de – kompromisszumként – átmeneti szabályokat is elfogadtak. Ilyen kompromisszum az ÁFA rendeltetési hely szerinti elszámolásának „ideiglenes” szabályként történő elfogadása. A jövőt érintően azonban elkerülhetetlen lesz az alapelvekhez történő visszatérés, vagyis a származási ország szerinti elszámolás alkalmazása. Erre azonban a gazdaságpolitikának is készülnie kell.

5.2. A vámok

Az indirekt adók sajátos típusát jelentik a nemzetközi áru- és szolgáltatásforgalomra épülő vámok, illetve importot terhelő egyéb (lásd: illeték) kötelezettségek. A vámszedés nagyon régi keletű, szinte egyidős az emberi társadalom létrejöttével. Rendszerszerű alkalmazásuk a városállamok kialakulására tehető, majd az erős központi hatalommal rendelkező államok alakították ki azt a gyakorlatot, hogy az országhatárok egyben vámhatárokat is jelentettek. A fejlődés következő lépcsője a XX sz. eleje, amikor a vámok – a bevételszerzés mellett – a honi ipar védelméhez is hozzájárultak (lásd: védővámok). Az ötvenes évek közepétől erősödött meg az a felfogás, hogy a nemzetközi kereskedelmet vámokkal (a vámok különböző funkcióinak érvényesítésével) kell szolgálni. Későbbiekben ez vezetett a legszélesebb körű kereskedelmi egyezmény megszületéséhez is (General Agreement on Tariffs and Trade).

A vám fogalmának meghatározása sokrétűen lehetséges. Széles körben elfogadott, hogy a vám olyan kötelező, ellenszolgáltatás nélkül fizetendő köztartozás (adójellegű kötelezettség), amit az állam erre hatáskörrel felruházott szervei útján, törvényben szabályozott feltételek szerint szed az államhatáron keresztül behozott termékek és szolgáltatások után. A vám tehát a vámhatáron átlépő vámárakra az állam javára, közadók mintájára meghatározott fizetési kötelezettség.

A *vámok funkciója* sokrétű. A vám a nemzetközi áruforgalomba történő bekapcsolódásnak, a belföldi termelés védelmének alapvető eszköze, a közteherviselés egy sajátos formája. Hatását elsősorban ár és költség tényezőként fejt ki, így hatással van az import mennyiségére és összetételére, a fizetési mérlegre, valamint a belföldi árszínvonalra is. A vámrendszer működtetésének nem elhanyagolható funkciója a külkereskedelmi termékforgalom értékének és főbb termékcsoportok szerint összetételének a regisztrációja, s ennek révén a gazdaságpolitikai döntések megalapozottságának segítése.

Az *EU tagországok körében* a vámok – a vámunió jellegéből fakadóan – nem tartoznak nemzeti hatáskörbe, így a vámbevételek is a közösségi költségvetést illetik.¹⁸ A szabályozás alapja a Római Szerződés, amely értelmében a tagországoknak egységes kereskedelem politikát kell folytatniuk, s ennek szellemében az egymás közötti forgalomban fokozatosan leépítették a belső vámokat (1968), a közösségen kívüli országokból származó termékek és szolgáltatások esetében pedig egységes vámpolitikát alkalmaznak.

„Az Európai Unió vámunió alapul, amely a teljes árukereskedelemre kiterjed, és amely magában foglalja a behozatali és kiviteli vámok, valamint az azzal azonos hatású díjak tilalmát a tagországok között, valamint egységes vámtarifa elfogadását a harmadik országokkal szemben.” (lásd: Római Szerződés 23. cikke)

A külkereskedelmi forgalomban érintett *termékek és szolgáltatások csoportosítása* a nemzetközi gyakorlatban kialakított és egységes filozófia szerint alkalmazott *vámtarifa* szabályai szerint történik. A vámtarifa – lényegében egy „beszélő” számsor – a kereskedelmi ügyletben érintett országok besorolása, valamint termékcsoportok szerint rögzíti az alkalmazandó vámtételeket, illetve az általánostól eltérő esetek kezelésének szabályait. Az Európai Unió országai – a vámunióból fakadóan – harmadik országokkal szemben egységes vámtarifarendszert alkalmaznak (lásd: Kombinált Nomenklatura), miközben a közösségen belüli forgalomban megszűntek a vámok. A közös vámtarifa alkalmazásával az Unió azt az elvet követi, hogy a közösségi termelők a belső piacon a védelem által meghatározott versenyhelyzetben legyenek a külső termelők áruival szemben.

A Kombinált Nomenklatura a tarifa besorolási szabályokon túl tartalmazza az annak használatát megkönnyítő rendelkezéseket és megjegyzéseket, valamint a szerződéses és autonóm vámtételeket, a külkereskedelmi statisztika gyűjtését, elemzést szolgáló intézkedéseket, a vámkezelés során egyes áruk esetében alkalmazható különös előírásokat (az áruk vámtarifális kedvezményének feltételeit, az áruk jellege okán adható tarifális bánásmód szabályait, a mezőgazdasági termékek vámkezelését szolgáló mellékletet.

A külkereskedelmi áru- és szolgáltatásforgalomban a kiszabásra kerülő *vám alapja a vámáru vámértéke*. A vámértéket a nemzetközi vámegegyezményekben (lásd: WTO) foglaltak szerint ügyleti érték alapján kell meghatározni.¹⁹ A vámeljárás indításakor a vámkezelést kérőnek nyilatkoznia kell arról, hogy a vámérték kimunkálása megfelel a nemzetközi egyezményekben rögzített kritériumoknak. Az esetleges kedvezményes elbírálásra jogosító származási igazolást (lásd: fejlődő országokból érkező termékek) minden esetben be kell mutatni. A vám fizetésére

¹⁸ Ennek az elvnek az sem mond ellent, hogy az EU nevében eljáró nemzeti vámhatóságok „visszatartják” a vámbevételek 25%-át működési költségeik fedezésére

¹⁹ Ügyleti érték az az ár, amelyet a célországba irányuló export termék eladása során a termékért, vagy a szolgáltatásért ténylegesen fizettek, vagy fizetni fognak

– alapesetként – az a vámalany kötelezett, aki vámárut szerez be, vagy a vámáru felett rendelkezési jogosultságot szerez.

A vámok *hatásukat a vámtarifa, illetve a vámtarifában meghatározott tételek segítségével fejtik ki*. A külföldi (közösségen kívüli) országokból beérkező vámáruk után fizetendő vámot – az utas- és ajándékforgalomban beérkező vámáruk kivételével – a vámtarifa vámtételeinek alkalmazásával szabja ki a vámhivatal, s az ebből származó bevételek a nemzetállami költségvetést gyarapítják.

A vámáru értéke alapján megállapított vám része a vámáru terhelő fizetési kötelezettségnek, ám önmagában *nem jeleníti meg a vámteher egészét*. A tényleges vámteher magában foglalja a vámmal egy időben, de elkülönítetten kezelendő importra kivetett forgalmi adókat (lásd: ÁFA), illetékeket, környezetvédelmi termékdíjat, valamint a vámhatártól számított szállítási és biztosítási költségeket.

A vámeljárások során az EU nevében eljáró vámhatóságok között széleskörű szakmai együttműködés van, ami kiterjed az ellenőrzések hatékonyságának javítására, a közösségi vámtarifarendszer korszerűsítésére, a váminformatikai rendszerek modernizálására, a közösségi vámeljárás alapjait tartalmazó Vámkódex megújítására.

5.3. Jövedéki adók

Történetileg a jövedéki adók az adóztatás egyik legkorábban jelentkező formáját képviselik, melynek oka részben az állam kizárólagos jogát jelentő tevékenységek hatósági engedély és anyagi kötelezettségek ellenében történő átengedése (lásd: dohánymonopólium, szeszmonopólium), részben a viszonylag egyszerű adó megállapítási és adóbeszedési módban kereshető. Számos országban szorosan összefüggnek a vámokkal, hiszen egyes fontos jövedéki adókat elsősorban importtermékekre alkalmaztak.

Jövedéki adó az állam kizárólagos tevékenységi jogának ellenérték fejében történő átengedése, amelyet általában ásványolaj-, dohány- és szesztermékek belföldi előállítására, illetve importból származó termékek beszerzése és forgalmazása alapján érvényesítenek. Szokásos vetítési alapja a termékek mennyiségi egysége (súly, darabszám, hektoliterfok), vagy a termékek értéke.

A tagállamok vámhatárainak lebontása, az egységes belső piac kialakulása szükségszerűvé tette – az általánosan alkalmazott ÁFA mellett – a közvetett adók másik formájának, a csak egy szűkebb termékkörre alkalmazott jövedéki adóknak a harmonizálását annak érdekében, hogy a tagállamok – azonos feltételek mellett – továbbra is be tudják szedni az őket megillető, teljes egészében nemzeti bevételt jelentő adókat.

A jövedéki termékek adóztatása a közösség tagországaiban erőteljes harmonizáció mellett zajlik, így került sor az adóztatandó termékkör kialakítására (lásd: az *ásványolaj* termékek, az *alkoholok*, alkoholtartalmú italok és a *dohánygyártmányok köre*), valamint a jövedéki adó minimális mértékének megállapítására. A jövedéki adók közösségi harmonizáció nem érinti a tagállamoknak azt a jogát, hogy az előző termékkörön kívül más termékekre is jövedéki adókat alkalmazzanak.

A jövedéki adózás harmonizált *alapelvei három fő területre terjednek ki*, így az adókötelezettség keletkezésére, az adófizetési kötelezettség teljesítésére, valamint az adófelfüggesztés sajátos feltételeire. Részleteiben a következőkre:

- Az adókötelezettség azt jelenti, hogy a jövedéki termékek *a közösségen belüli előállításuk*, vagy a közösségbe történő *behozataluk időpontjában* válnak adókötelessé;
- A *termék előállítás* szigorú követelménye, hogy a jövedéki termékek előállítása, feldolgozása és raktározása *csak adóraktárakban* történhet;
- *Adó felfüggesztési eljárás* alatt levő jövedéki termékek mozgatása csak adóraktárak között történhet, egyéb esetekben az adóraktárból történő kiszállítás azonnali adófizetési kötelezettséggel jár;
- Az *adó megállapítási és adófizetési kötelezettség* akkor áll be, amikor a jövedéki termék elhagyja az adóraktári rendszert és szabad forgalomba kerül;
- Az adófelfüggesztéssel történő szállítással és az adófizetési kötelezettség teljesítésére az adóraktár engedélyesének biztosítékot kell nyújtania.

Az alapelvekből fakad, hogy a tagállamoknak *azonos módon, ugyanazon adóalapra megállapítva* kell az adót kivetni. A *termékek beazonosítása* a közösség Kombinált Nomenklatúrájának áruazonosító számai (vámtarifaszámok) alapján történik, kivéve a dohánygyártmányokat, melyeknél az irányelv az egyes termékek leírását adja meg. Az adók mértékét – ugyancsak a dohánytermékek kivételével – minden esetben a termékek mennyiségére kell kivetni.

A magyar adórendszerben 1998. január 1-én lépett hatályba a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 1997. évi CIII. Törvény. A törvény a jövedéki adózás anyagi jogi szabályait (adókötelezettség keletkezése, az adófizetés esedékessé válása) a közösségi jövedéki szabályoknak megfelelően határozza meg. Létrehozta az adóraktár intézményét, bevezette az adó felfüggesztési eljárást.

5.4. Klasszikus kereskedelmi (fogyasztási) adók

A nemzetközi gyakorlatban még létező – előző csoportokba nem sorolható adók – olyan termékekre kivetett egylépcsős adók, amelyek közös jellemzője, hogy viszonylag magas a részesedésük a fogyasztók kiadásában és viszonylag alacsony a keresleti ár rugalmasságuk. Ezeket főleg a bevételek növelése céljából vetik ki, de néha az egészségügyi szempontból káros termékek (lásd: dohánytermékek, szeszes italok) fogyasztásának korlátozását is szolgálják.

A klasszikus kereskedelmi (fogyasztási) adók annyiban egyezőek a hozzáadott-érték típusú adókkal, hogy a termékek és szolgáltatások végső fogyasztását terhelik. Előzőekkel szemben azonban nem összefázisú, hanem egyfázisú adóként működnek, ami azt jelenti, hogy az adót az értékesítési lánc egyetlenegy pontján, a termék előállítójára, illetve importálójára vetik ki. Abban az esetben, amikor az értékesített termék tovább feldolgozásra kerül, akkor a korábbi fázisokban megfizetett adó levonására nincs lehetőség. Ebből következően a végtermék adó tartalma attól függ, hogy azt hány szakaszban hozták létre, vagyis fennáll az adóhalmozódás veszélye, ami hosszabb távon a verseny torzulásaihoz vezethet. Az Európai Unió létrehozása során ennek felismerése eredményezte a hozzáadott-érték típusú adózás bevezetését.

Az EU-15 országok tapasztalatai arra hívják fel a figyelmet, hogy *az indirekt adók működése az eddigieknél nagyobb figyelmet igényel a szabályozók részéről*: egyrészt azért, mert – a forgalom folyamatos bővüléséből, illetve új adónemek alkalmazásából fakadóan – az indirekt adók növekvő szerepet játszanak a nemzetállamok bevételeiben; másrészt az indirekt adók a közösségi szintű adóbevételek biztosításában is meghatározó jelentőségűek lehetnek.

6.) Tőkeadók és a tőkehasznosításból származó jövedelmek adói

A nemzetközi gyakorlatban számos adótípus terheli az el nem fogyasztott jövedelmek, vagyis a felhalmozott vagyon, valamint a megtakarítások hozamát. Ez két egymással szoros kapcsolatban álló közteherviselési fogalom, de csak kivételes esetekben jelentenek önálló közteherviselési kötelezettséget, az esetek többségében csak az adók közgazdasági hatásainak értékelésekor kapnak figyelmet. Ebből fakadóan fontos annak rögzítése, hogy mely adónemek tartoznak az egyik, vagy a másik fogalomkörébe, illetve mikor és milyen feltételekkel kell utánuk adózni.

Tőkeadó (nettó vagyonadó) hatálya alá jellemzően a vagyon birtoklásával, illetve a vagyon mozgásával (tulajdonosváltással) kapcsolatos jogviszonyok tartoznak (lásd: ingatlanadó, vagyoni jogot jelentő működési engedély, vagyonátruházási illeték, egyebek), s ezek többsége önálló közteherviselési formaként is létezik. A rezidens adófizetők adóalapja általában a tartozásokkal csökkentett összes vagyon, míg a nem rezidens adófizető adóalapjába csak az adót kivető ország területén levő tulajdon (lásd: telephely) tartozik.

A *tőkejövedelem (tőkehozadék) adók* alapvetően a vagyontárgyak, illetve a megtakarítások működtetéséből származó jövedelmekre vonatkoznak. Így adót kell fizetni a társaságok jövedelme, a részvények osztaléka, a bankbetétek kamata, az árfolyamnyereség és egyéb tőkejövedelmek után. E kötelezettségek nem mindig jelennek meg önálló közteherviselési kötelezettségként, hiszen a felsorolásban szereplő jövedelemszerzési formák többsége az SZJA keretében került szabályozásra (lásd: külön adózó jövedelmek), más részük viszont önálló közteherviselési formát jelent (lásd: társasági jövedelmek adózása), de ez nem zárja ki, hogy a tőkehasznosítás jövedelmeinek közgazdasági hatásait vizsgálva ezeket az adónemeket is bevonjuk az értékelésbe.

A nettó vagyonadó alkalmazása, illetve a tőkejövedelmek adóztatása az utóbbi időben a viták középpontjába került. Az egyik álláspont szerint társadalmi és szakmai szempontból *elfogadhatatlan, hogy a jövedelemadó terhek négyötödét a munkából származó jövedelmek viseljék miközben a tőkehasznosítás jövedelmei minimális terhet viselnek*. Vissza-visszatérő érv, hogy a bérek- és keresetek túladóztatása és a költségek magas szintje miatt romlik a versenyképesség, illetve csökken a foglalkoztatási arány.

A másik álláspont képviselői viszont azzal érvelnek, hogy *a tőke- és tőkejövedelem adóztatása kedvezőtlenül hat a befektetői hajlandóságra, s következményként rontja a fenntartható gazdasági fejlődés esélyeit*. További gond, hogy a felhalmozott vagyonok, illetve a megtakarítások markánsabb adóztatását követelők nem veszik figyelembe, hogy a tőkefelhalmozás egyszer már adózott jövedelemből lett finanszírozva, s méltánytalan lenne,

ha az elfogyasztott jövedelem élvezne előnyt a jövedelemtartalékolással szemben. A vitát a jövő fogja eldönteni.

7.) Társadalombiztosítási (szociális) járulékok rendszere

A társadalombiztosítás lényegének megfogalmazására sokféle kísérlet történt. Az elnevezésbeli különbségek nem csupán nyelvi sajátosságokból adódnak, hanem társadalomspecifikus elemeket takarnak. Ez tükröződik a „social security” és a „social insurance” kifejezésekben: míg a „social security” alapvetően a biztonság-igény erősítése, a szegénység elleni küzdelem szakkifejezéseként terjedt el, addig a „social insurance” – napjaink követelményeihez igazodóan – a jövedelmbiztonság megeremtését tekintette és tekinti fő feladatának.

A társadalombiztosítás a természetes személyek (biztosítottak és családtagjaik) szociális biztonságának társadalmi szintű és jóléti intézménye, amely – a többszornás finanszírozási rendszernek köszönhetően – alkalmas a biztosítottak és közvetlen hozzátartozóik megélhetési biztonságát objektíve fenyegető egészségügyi és szociális jellegű kockázatok törvényben szabályozott feltételek szerinti kezelésére.

A társadalombiztosítási rendszer lényege, hogy a biztosítottakat mindaddig, amíg képesek önmagukról munkájukkal gondoskodni, *tartalékképzésre kötelezik*, ami technikailag úgy valósul meg, hogy szociális hozzájárulásokat – a bérek és keresetek külön jogszabályban rögzített előírásai szerint – egy viszonylagos önállósággal működő központi alapba fizetik be.

A nemzetközi gyakorlatban a társadalombiztosítás három „klasszikus ága” fejlődött ki: a.) *betegbiztosítás* (hazai elnevezése egészségbiztosítás); b.) *nyugdíjbiztosítás*, illetve c.) *balesetbiztosítás*. A társadalombiztosítás kiegészítő rendszerei közé tartozik a „munkanélküliségi” biztosítás, az „ápolási” biztosítás, valamint a „jövedelemvesztés” kockázatára szóló biztosítási forma.

- a.) *Betegbiztosítás* életre hívása fejezi ki leginkább a többszornás szociális hozzájárulás-fizetési rendszer működtetésének lényegét, hiszen a betegség miatt kieső teljesítmény, illetve munkavállalói jövedelem mértékének minimalizálása egyidejű érdeke mind a munkáltatónak, mind a munkavállalónak. Az egészségügyi ellátás iránti jogosultság a munkavállalón (biztosított) túl értelemszerűen kiterjed a családtagokra, illetve közvetlen hozzátartozókra is.
- b.) *Nyugdíjbiztosítás lényege*, hogy a biztosítottak által az aktív korban fizetett járulékokat egy felosztó-kiróvó, vagy tőkefedezeti elven működő központi alapba tartalékolják, majd a szolgáltatási jogosultság elééréskor ebből az alapból fizetik – a jellemzően szolgálati időtől és a megfizetett járulékok összértékétől – nyugdíjüket. A nyugdíjbiztosítási rendszer szolgáltatásai alapján megkülönböztetjük a *saját jogú nyugdíjakat* (öregségi, rokkantsági, baleseti rokkantsági), valamint a *hozzátartozói nyugdíjakat* (özvegyi, árvaellátási, szülői nyugdíjakat).

- c.) *Balesetbiztosítás* viszonylagos önállósággal működő biztosítási rendszer, amely a biztosítottat és/vagy közeli hozzátartozóit érintő baleset esetén részben egészségügyi ellátást ad a gyógyulás időszakára, illetve a baleset következtében bekövetkező rokkantság esetén baleseti rokkantsági nyugdíjat folyósít.

A társadalombiztosítás a legtöbb országban „háromszereplős” intézmény, azaz a *biztosítottak* (természetes személyek és közeli hozzátartozóik) a *munkáltatók*, valamint a *társadalombiztosítási szervezetek* (elkülönített pénzügyi alapok, intézmények). Részleteiben:

- *Biztosítottak*: természetes személyek (családtagjaik, közeli hozzátartozóik), akik vagy alkalmazotti munkaviszonyuk (lásd: nem önálló tevékenységet végzők), vagy önálló tevékenységük (lásd: önfoglalkoztatók) alapján – jövedelmük meghatározott arányában – fizetnek biztosítási járulékot, s kerülnek biztosított jogviszonyba;
- *Munkáltatók* (jogi személyiségű szervezetek) annyiban részesei a társadalombiztosítási rendszernek, amennyiben biztosított munkavállalót foglalkoztatnak, s ilyen esetekben – a biztosítottaknak fizetett bérek és keresetek arányában – társadalombiztosítási járulékot kötelesek fizetni;
- *Társadalombiztosítási szervezetek* (elkülönített pénzügyi alapok, intézmények), amelyek a biztosítási közösség működ(tet)ésének, a jogosultságok és kötelezettségek teljesítésének kereteit adja, továbbá a biztosítottak érdekvédelmi és érdekvédelmi tevékenységét végzi.

Az állami szerepvállalás fogalmi értelmezésétől függően az országok többségében az állam is közreműködik a társadalombiztosítási rendszer működtetésében – részben finanszírozóként, részben az állami felügyelet során.

A társadalombiztosítási járulékok speciális közteherviselési kötelezettséget jelentenek: egyik nézőpontból nem tekinthetők igazi közterheknek, hiszen a járulékok megfizetésével lényegében egy biztosítási jogviszony jön létre, amely alapján a járulékfizető biztosítási szolgáltatásokra lesz jogosult; másik nézőpontból a járulékfizetés olyan közteher, amelyet a törvényi előírás alapján – a munkavállalóknak fizetett jövedelem arányában – mind a munkavállalók, mind a munkáltatók kötelesek megfizetni.

4. sz. táblázat

A szociális járulék-kötelezettségek főbb teherviselői szerinti megoszlása

(egység: százalék)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
munkaadók	52,7	52,6	52,5	51,3	52,8	52,9	53,0	53,3
munkavállalók	29,8	29,7	29,1	28,5	29,2	29,0	29,1	28,9
önbiztosítottak	17,5	17,7	18,4	20,2	18,0	18,0	17,9	17,8
Mindösszesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Government finance statistics, EUROSTAT, 2009. május 7

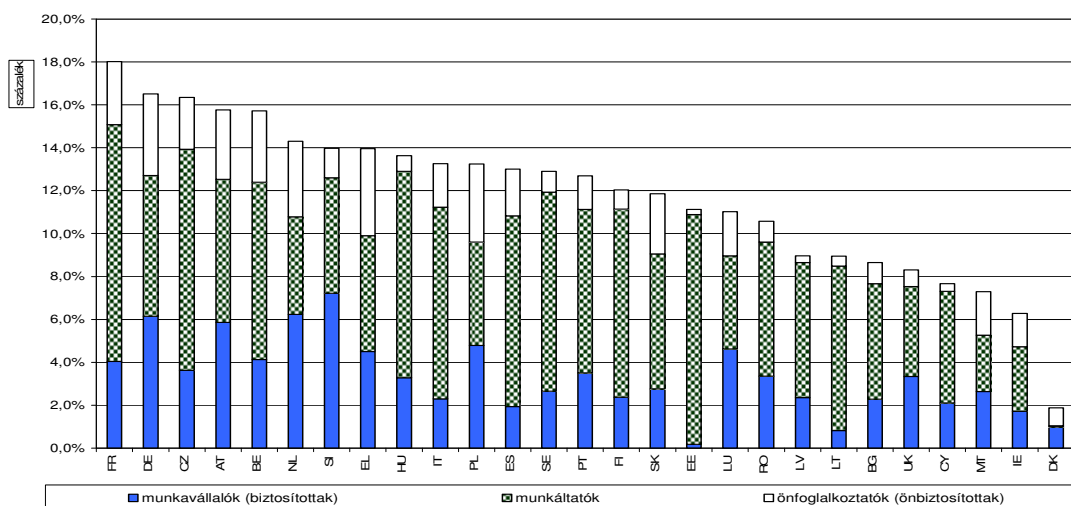
A társadalombiztosítási rendszerek alapvetően nemzeti szabályok szerint működnek (ezzel összhangban alakulnak a járulékfizetési kötelezettségek is), ám a munkaerő tagországok közötti szabad áramlása következtében – a szolgáltatási jogosultság konvertálhatósága érdekében – megjelentek a harmonizációs igények is.

Természetesen ezek ma még másként érintik az egészségügyi, illetve a nyugdíj szolgáltatásokat. Az *egészségügyi szolgáltatások szempontjából* azokban az alapesetekben, amikor a munkáltatók más országokban vállalnak munkát (a munkavállalók értelemszerűen kiküldöttként dolgoznak), akkor a munkáltatókra a „rendeltetési ország” szabályai vonatkoznak, viszont a munkavállalók továbbra is a kiküldő ország szabályai szerint biztosítottak. Azokban az esetekben, amikor a munkavállalók önállóan vállalnak munkát más tagállamokban, akkor a „munkavállalási célország” szabályai szerint kell járulékot fizetniük, viszont mind a célországban, mind az állampolgárság szerinti országban jogosultak egészségügyi ellátásra. A *nyugdíjjogosultság meghatározása* (a járulékfizetés és a szolgáltatás igénybevétele közötti időkülönbségből fakadóan) előzőeknél bonyolultabb, amit tovább nehezít a nyugdíjkorhatárok különbözősége, illetve az a tény, hogy a munkaerő-mobilitás következtében a munkavállalók ma már több országban is szerezhetnek szolgáltatási jogosultságot. Ilyen esetekben a szolgálati időket összeadják, majd a nyugdíj szolgáltatási kötelezettséget „időarányosan” megosztják a foglalkoztató országok között. Mindebből következik, hogy ugyanazon időszak csak egyszeresen kerülhet figyelembevételre, vagyis dupla járulékfizetés esetén sem lehet kettős jogosultságot szerezni.

A járulékkerhek gazdaságtörténeti szakaszonként is jelentősen módosulnak: a 60-as évek közepén az EU-15 országokban a GDP arányában számolt 12,5%-os részarány a 90-es évtized elejére már meghaladta a 15%-ot, majd fordulat történt, s a 90-es évtized közepétől a GDP arányos részarány fokozatosan mérséklődött, s a 2007. évben már mindössze 13,6%-ot ért el. (Ugyanezen időszak alatt az EU-12 országok közteher viselésében a szociális járulékok – meglehetősen tág szélsőértékek között – 12,9-os átlagértéket mutattak és a 2007. évi arány is 12,7%-ot tett ki.) A jelenség magyarázata egyfelől a jóléti rendszer szociális célú kiadásainak befagyasztása, másfelől a nemzetközi versenyképességet rontó élők munkaköltségek lefaragása.

10. sz. diagram

Szociális járulékok a GDP arányában az EU-27 országokban, 2007



Forrás: EUROSTAT, Database, 2009 adatai alapján a szerző összeállítása

Nemzetközi összehasonlítások szerint az USA, illetve Japán szociális járulékkerhe – legjelentősebb versenytársak – alig háromnegyedét éri el az EU átlagnak, s mindemellett a járulékalapok is szűkebbek. Magyarország esetében a GDP arányában számolt 13,1%-os

járadékterhek egyfelől magasabb a közösségi átlagnál, másfelől összetételében is különbözik attól. Míg az EU-15 országok átlagában a munkáltatói és a munkavállalói járuléktehrek kétharmad és egyharmad arányban osztoznak, addig a hazai gyakorlatban 82% a munkáltatói és 18% a munkavállalói részesedés.²⁰

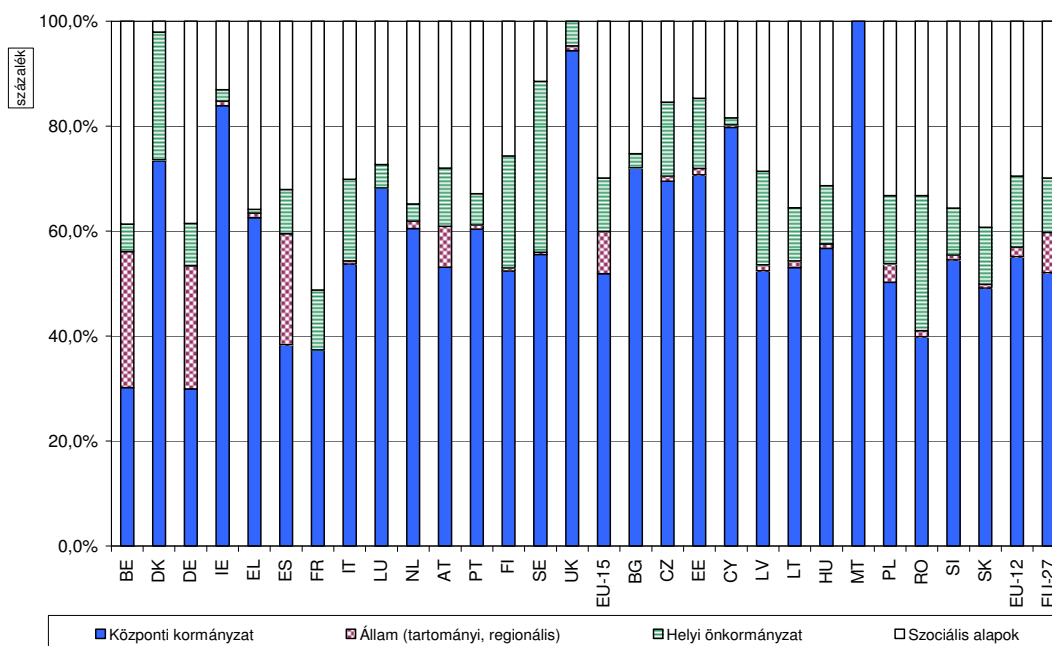
A nemzetállamok közötti jelentős különbségek – lásd: 10. sz. diagram – részben az állami szerepkör differenciált értelmezéséből (lásd: Dánia, Írország, Anglia); részben a jövedelmi különbségekből (lásd: Németország, Franciaország, Svédország); részben a szociális ellátó rendszer „átmeneti” jellegéből következnek (lásd: Spanyolország, Magyarország). Ez azt is jelenti, hogy a szociális rendszer működési mechanizmusa nem minősíthető önmagában a közteherviselési rendszeren belüli részesedés alapján.

8.) Helyi (önkormányzati) adók

Az adóztatási jog kormányzati (irányítási) szintek szerinti megoszlása függ a történelmi hagyományoktól, az állami berendezkedés struktúrájától (lásd: szövetségi államokban tartományok, más országokban régiók), valamint a helyi társadalmak érdekérvényesítő erejétől. Napjaink gyakorlatában uralkodó a centralizált adóztatás, a középső (mezo) irányítási szintek többségében törvényben szabályozott (átengedett, vagy megosztott) bevételekkel rendelkeznek, míg a települési (kistérségi) önkormányzatok – parlamenti felhatalmazás alapján – adóztatási joggal rendelkezhetnek. Ez azonban nem kötelező, hanem az önkormányzatok döntésétől függő lehetőség.

11. sz. diagram

Adókból és járulékokból származó bevételek főbb irányítási szintek szerinti megoszlása, 2007



Forrás: EUROSTAT, Database, 2009 adatai alapján a szerző összeállítása

²⁰ A 2010. évi adómodernizációs program keretében ez a megoszlási arány módosulni fog

Az önkormányzati adóztatás rendszerére a legtöbb országban – hazánkban is – keret jellegű törvényi szabályozás a jellemző.²¹ Ezzel biztosítható az adott ország területén az adórendszer fő elemeinek egységessége. A törvényi szabályozás, azaz az önkormányzatok befolyásolása kiterjedhet:

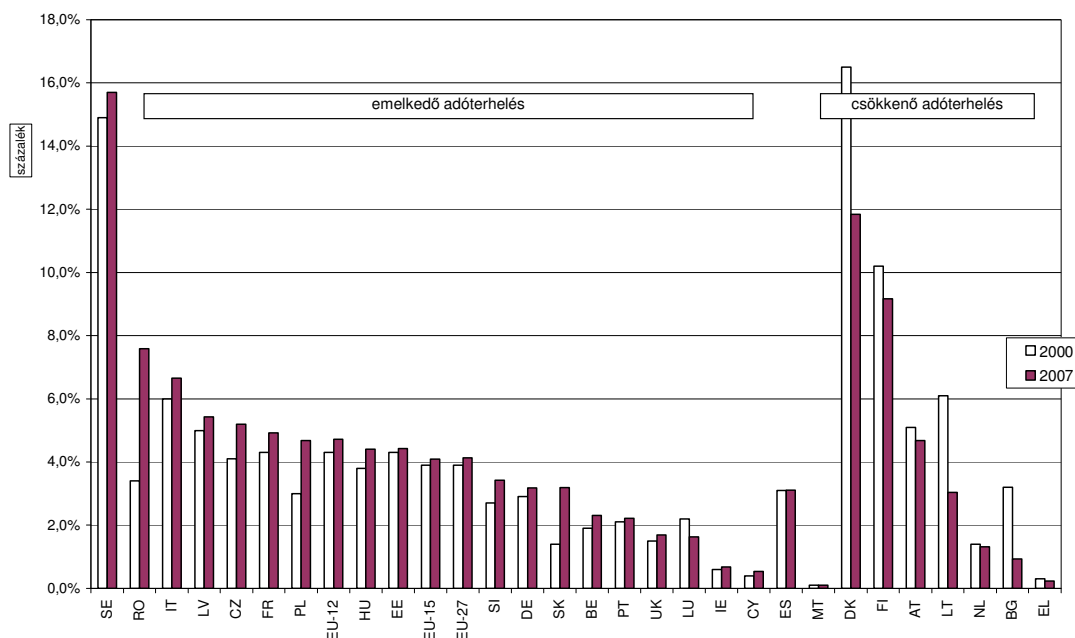
- A kivethető adónemek és adótárgyak körének behatárolására,
- Az adóalanyok, kedvezmények, mentességek körének behatárolására,
- A kivethető adómértékek felső határának meghatározására,
- Az önkormányzat adókiivetési jogának és kötelezettségének előírására.

A helyi adók – adóelméleti szempontból – nem alkotnak önálló adó- és/vagy járulékcsoportot, hiszen majd mindegyik alkalmazott adónem besorolható a közvetlen, a közvetett, illetve egyéb típusú adók kategóriájába, ám az adóztatás gyakorlatában – részben a kedvezményezett jogállásából fakadóan, részben az eljárási szabályok specialitásából fakadóan – a helyi adók megkülönböztetett figyelmet érdemelnek.

Az EU közösségi intézményeinek létrejötte – egyebek mellett – azzal a következménnyel is jár, hogy a nemzetállami (kormányzati) feladatok egy részét közösségi szintre kell felvinni, más részét viszont tartományi (regionális) szintekre kell leadni. Jogos feltételezés, hogy *a feladatátadással együtt a forrásoknak is mozogniuk kell, s a forrásátcsoportosítás következményeként az elsődleges adóbevételek irányítási szintek szerinti megoszlása is módosulhat. A tények azonban ezt a feltételezést csak részben támasztják alá.*

12. sz. diagram

A helyi adóbevételek GDP arányában számolt változása az EU-27 országokban (2000-2007)



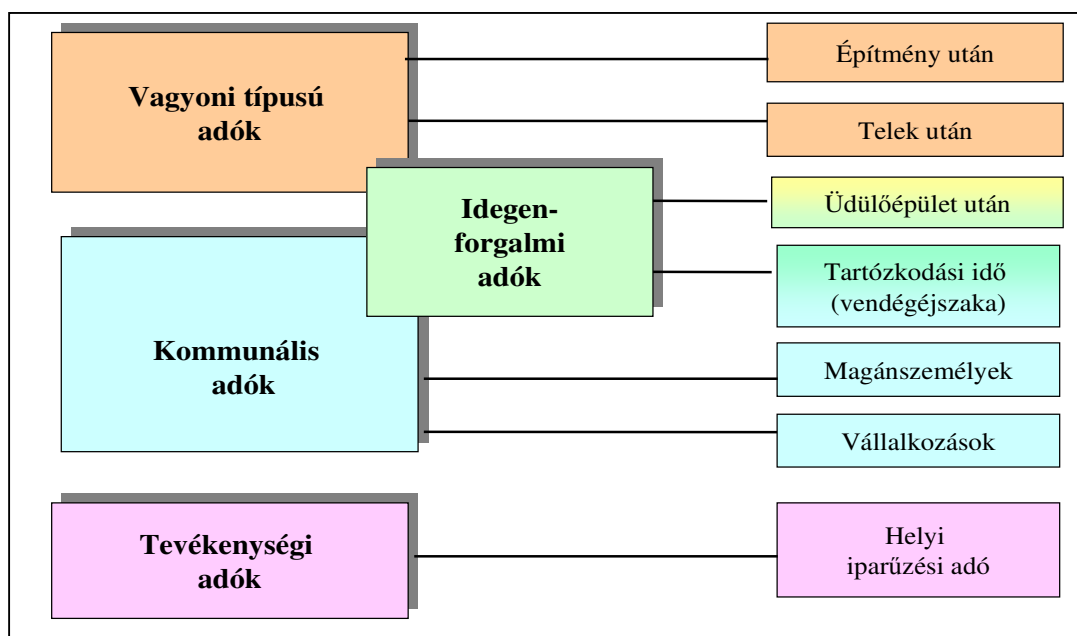
Forrás: EUROSTAT, Database, 2009 adatai alapján a szerző összeállítása

²¹ Ennek jogi alapját az 1990. évi C. törvény teremtette meg

A 2000-2007. évekre vonatkozó adatok szerint az önkormányzati szint saját jogon kivetett adókból realizált részesedése 18 országban emelkedett, 2 országban változatlan maradt, s a fennmaradó 7 tagországban mérséklődött. Több mint érdekes, hogy az önkormányzati részarány emelkedése többségében azokban az országokban mutatható ki, amelyek a legutóbbi bővítés alkalmával csatlakoztak a közösséghez (Románia, Litvánia, Cseh Köztársaság, Lengyelország, Magyarország, Észtország, Szlovénia). Csökkenő részarány leginkább azokban az országokban mutatkozik, amelyekben korábban is magas volt az önkormányzatok részesedése (lásd: Dánia, Finnország, Ausztria). A tradicionálisan erős önkormányzatokkal rendelkező országokban a helyi adóbevételek aránya érdemben nem módosult, s így maradt a GDP arányában mért 3,9-4,0%-os átlagérték.

5. sz. ábra

Az önkormányzatok döntési jogkörében alkalmazható helyi adók főbb típusai, 2009



A helyi önkormányzatok nemzeti alkotmányokban rögzített adóztatási jogosítványa meglehetősen tág terjedelmű, ám viszonylag jól behatárolhatók azok az adótárgyak, amelyekre az adóztatás irányul:

- ingatlantulajdonra, ingatlanokhoz kapcsolódó vagyoni értékű jogokra (lásd: építmények, beépítetlen építési telkek, belterületen levő mezőgazdasági művelés alatt nem álló földterületek);
- a lakhatási jogra (nem magántulajdonú lakások bérleti jogviszonyára);
- a nem lakás céljára szolgáló üdülőépületekre, valamint az üdülési jellegű településeken a nem állandó lakóként történő tartózkodásra;
- a tartós, illetve ideiglenes jelleggel végzett üzleti tevékenységre;
- az állandó lakosok és a helyi jellegű vállalkozások jövedelmére,

A felsorolás nem jelent egyidejű és teljes körű adóztatási gyakorlatot, inkább csak a főbb típusok bemutatására szolgál. A hazai helyi adórendszer lényegében erre a színes struktúrára épült, s az 1990. évi C. törvény teremtette meg a 3+1 adótípusból, valamint és 7 adónemből álló önkormányzati adórendszer alapját.

A hazai önkormányzati adózás lényegében egy szerves fejlődés eredménye, amely során fokozatosan emelkedett a helyi adózást bevezető önkormányzatok száma, fokozatosan szélesedett az alkalmazott adónemek köre és ami a legfontosabb, dinamikusan emelkedett a helyi adókból származó bevételek volumene. Napjainkra jól kitapinthatók a helyi adóztatás erényei és hiányosságai:

- az önkormányzatok *szuverén módon dönthetnek* a helyi adók bevezetéséről;
- a helyi adókból származó bevételek erősítik az önkormányzati gazdálkodás biztonságát;
- a helyi adókról szóló törvényi mentesség érvényesítése kötelező, ám az önkormányzatok – a helyi körülmények ismeretében – *tetszés szerint kiterjeszthetik a kedvezményi és mentességi feltételeket*;
- a választható helyi adónemek között – az összes helyi adóbevétel majd 80%-os arányával – *túlsúlyossá vált a helyi iparűzési adó* (vállalkozások adóztatása);
- a helyi adóbevételek növekedését szorosan követte az *állami támogatások fokozatos mérséklése* (lásd: adóerőképesség-számítás);
- az önkormányzatok majd harmada – gazdasági bázis és munkahely, illetve jövedelem hiányában – *képtelen élni a helyi adóztatás lehetőségével*.

Az ezredfordulótól kezdődően *a tagországok széles körében megindult az igazgatási rendszer modernizációja, s ezzel összhangban az önkormányzati finanszírozás átalakítása.*²² Szakmai szempontból külön figyelmet érdemlő a spanyol, a görög, vagy éppen a portugál megoldások tartalma. A változások közös jellemzője a központi és helyi adózás közötti arányok módosítása (az önkormányzatok százalékosan meghatározott formában „garantáltan” részesednek a központi döntéssel kivetett adókból), s forrásmegosztás eredménye az állam által adott támogatások leépítése, illetve a helyi társadalmak saját jogú bevételeinek növelése. Egy más logika alapján viszont ez a megoldás – az EU későbbi beavatkozási lehetőségének kivédésén túl – „a társadalmi felelősség” megosztását is szolgálhatja.

9.) Az adók és járulékok közgazdasági funkciók szerinti értékelése

Az eddigiekben az adókat személyi, tárgyi és területi jellegük, valamint az adófizetés módja szerint (lásd: közvetlen adók, közvetett adók) tekintettük át. Az adózási rendszert azonban nem elég csak a kötelezettségek meghatározása, az adófizetés rendjének szabályozottsága és a kedvezményezettek szempontjából vizsgálni (lásd: központi költségvetés, önkormányzatok), hanem figyelemmel kell lenni az adó- és járulékkerhek gazdasági és társadalmi hatásaira is.

Az adóterhek nagyságát eddig *az adóterhek GDP arányában mért mutatója* alapján vizsgáltuk. Ez egy nemzetközi gyakorlatban alkalmazott „klasszikus” mutató, ám önmagában nem képes érzékeltetni az állami szerepvállalásban és az államháztartás pozícióiban mutatkozó különbségeket (lásd: adósságállomány), a mutató nem érzékeny az adórendszer

²² Figyelmet érdemlő Spanyolország, Németország, valamint a helyi adóbevételek magas szintje miatt Dánia

hatékonyására (lásd: törvényes adókulcsok és a ténylegesen realizált bevételek egymáshoz viszonyított aránya), mint ahogy a GDP arányos mutató nem képes érzékelteni az adóterhek közgazdasági hatásait sem.

Az adó- és járulérendszer közgazdasági funkciók szerinti működtetése azt a célt szolgálja, hogy különböző közteherviselési jogcímek célirányos szabályozásával befolyásolja az élők munkája, a végső felhasználás és a tőkefelhalmozás közötti teherelosztást, de az adó- és járulékkerhek közgazdasági funkciók szerinti utólagos elemzése arra is lehetőséget ad, hogy közvetlenül értelmezhetővé tegye az adó- és járulékkerhek foglalkoztatást, fogyasztást, valamint a befektetői hajlandóságot befolyásoló hatásait.

A hatályos hazai adórendszer majd húsz éves múltja tekintetében, s ez az idő alatt a GDP arányában számolt közterhek az 1992. évi 40,8%-ról – átmeneti mérséklődés után – a 2006. évben 38,1%-ra csökkent, ám a 2007. évi tényleges és a 2008. évi előzetes adatok szerint újból emelkedést mutat, s várhatóan 40,3-40,5% között áll be.²³ Ez az adóterhelés még mindig alacsonyabb az EU-15 országok átlagánál (41,3%), de magasabb, mint az új tagországok átlagos szintje (34,4%). A közgazdasági funkciók szerinti vizsgálat azonban ennél szélsőségesebb értékeket mutat.²⁴

A jövedelemcentralizáció mértéke és összetétele azonban nem csupán a bevételeket determinálja, hanem közgazdasági hatásai szerint alapvetően befolyásolja a teherviselők életminőségét (természetes személyek), valamint a vállalkozások növekedési érdekességét. Piaci viszonyok között – a közvetett irányítási eszközök hatékony működtetése érdekében – ma már nem elég azt ismerni, hogy miként változik a közterhek GDP arányos mutatója, illetve a közbevételek milyen adókból és járulékokból származnak, hanem arra is figyelemmel kell lenni, hogy adó- és járulékkötelezettségek teljesítése milyen társadalmi és gazdasági hatásokkal jár. Lényegében ezt szolgálja az adók- és járulékok közgazdasági funkciók szerinti elemzése, vagyis a ténylegesen megfizetett adók- és járulékok fogyasztást, munkát és tőkét terhelő hatásainak a mérése, ami még akkor is figyelmet érdemlő, ha tudjuk, hogy az adó- és járulékbévételek „mérései” körülményei és átláthatósági feltételei elmaradnak a kívánatostól.

6. sz. táblázat

Az adóbevételek szerkezete közgazdasági funkciók szerint az EU-27 országokban, 2007

Megnevezés	Fogyasz-	Mun-	Tőke-	Mind-	Fogyasz-	Mun-	Tőke-	Mind-
	tást	kát	jövedelem	összes	tást	kát	jövedelem	összes
	<i>terhelő adók a GDP százalékában</i>				<i>a teljes adó- és járulékbévételek százalékában</i>			
EU-15	10,9	20,6	9,4	40,9	26,7	50,4	22,9	100,0
EU-12	12,1	19,2	3,6	34,9	34,7	55,0	10,3	100,0
EU-27 országok	11,1	19,4	9,3	39,8	27,8	48,7	23,5	100,0
Magyarország	14,5	19,9	5,4	39,8	36,4	50,0	13,6	100,0

Forrás: Taxation trends in the European Union, EUROSTAT, 2009 edition

²³ Az összehasonlítás alapjául választott időszak nem önkényes, hanem azzal magyarázható, hogy az állami és a vállalati számviteli rend az 1992. évtől kezdődően vehető össze a jelenlegi gyakorlattal.

²⁴ Ebben meghatározó szerepe van a gazdasági válságnak, illetve a mindenkori kormányzat költségvetési egyensúlyteremtő törekvéseinek

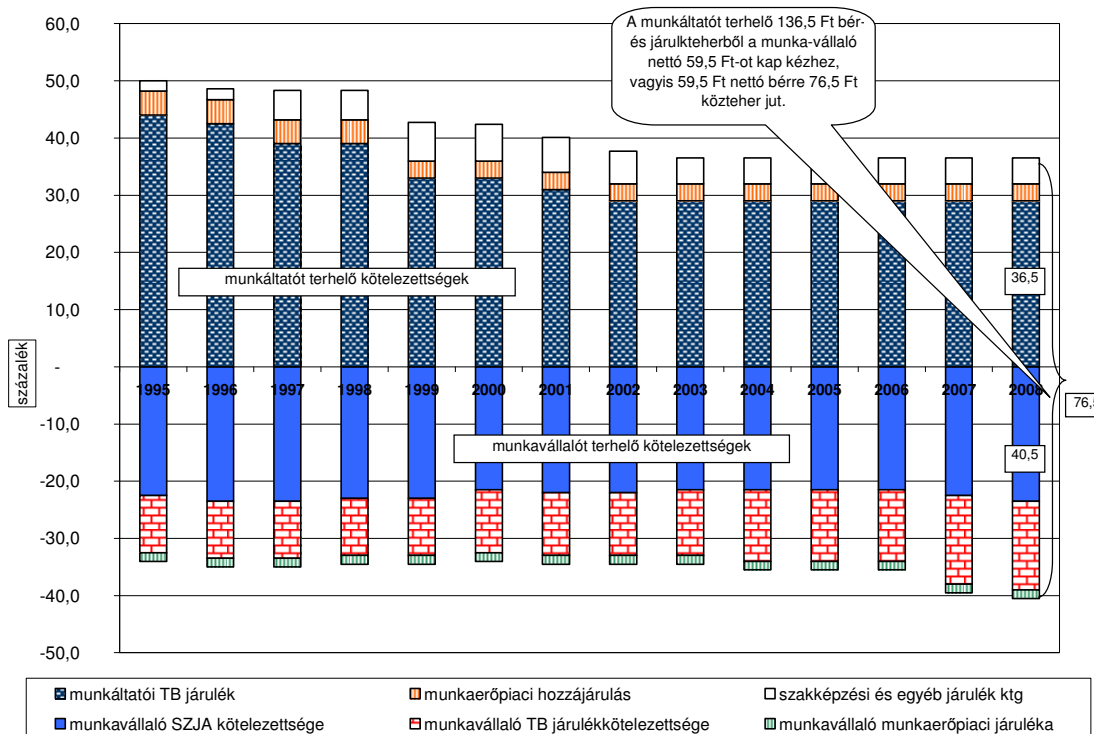
A gazdaságpolitika formálói számára előzőeknél *több és fontosabb információt ad az adóterhek közgazdasági funkciók szerinti vizsgálata*. Ez a megközelítés egyfelől a gazdasági növekedés konvertálható tényezőire koncentrál, s azt vizsgálja, hogy az adók milyen mértékben terhelik a munkát, illetve a tőkét. Ezzel párhuzamosan a közgazdasági funkciók szerinti vizsgálat arra is kiterjed, hogy az adók milyen mértékben épülnek a fogyasztásra, illetve milyen hatást gyakorolnak a kereslet alakulására.

a.) A *fogyasztást terhelő adók* főbb összetevői alapján (lásd: ÁFA, importot terhelő adó, jövedéki adó, iparüzési adó, környezetterhelési díjak) könnyű belátni, hogy a terhek valódi viselői a visszaigénylési jogosultsággal, illetve költség elszámolási lehetőséggel nem rendelkező végső felhasználók (természetes személyek, központi költségvetés, valamint önkormányzatok). A 2003-2008. éveket együttesen áttekintve a fogyasztás GDP arányában mért hazai terhelése (részben az EU csatlakozás, részben az ÁFA kulcsok többszöri módosítása következtében) tartósan 15% körül mozgó, illetve más országokkal összevetve az is megállapítható, hogy a fogyasztás hazai adóterhe magasabb a nemzetközi átlagnál.

b.) A hazai közteherviselési rendszerben a közbevételek legnagyobb hányada a *munkára épülő adókból és járulékokból* származik, s a főbb összetevők (lásd: személyi jövedelemadó, szociális járulékok, egyéb foglalkoztatással kapcsolatos közterhek) azt is jól mutatják, hogy *a legfőbb teherviselők a munkát végző természetes személyek*, miközben a munkáltatók adóterhe – a versenyképesség javításának igényével – folyamatosan mérséklődő.

13. sz. diagram

100 egység munkavállalói jövedelemre épülő munkáltatói és munkavállalói közteher fizetési kötelezettség Magyarországon (1995-2008)



Forrás: a hatályos adó- és járulékszabályok alapján a szerző számításai

A hatályos szabályozás szerint ma minden költségként elszámolt 100-, egység munkabér után *a munkáltatóknak* – különböző jogcímenek – a munkabéren túl további 36-38 egység közterhet kell viselniük.²⁵ *A munkavállaló* szempontjából viszont a 100 egység munkabér olyan bruttó jövedelem, amelyből – a természetes személyeket terhelő adók- és járulékok levonása után – alig 60 forint kerül a bankszámlájára, s ebből vásárolja meg (20%-os ÁFA tartalommal) a megélhetéshez szükséges termékeket és szolgáltatásokat.²⁶ S itt eljutottunk egy új fogalomhoz, az adóék értelmezéséhez.

Adóék a munkáltató által a munkavállalónak fizetett egységnyi bére épülő közteherviselési kötelezettség bruttó értéke (számfejtett bér + cca 40%), valamint a munkavállaló részére fizetett egységnyi bérből – a közteherviselési kötelezettségek levonása után – megmaradó nettó bér közötti különbség (számfejtett bér – cca 40%). Más megfogalmazással az az adótartalom (cca 77%), ami „beékelődik” a munkáltató által fizetett bruttó költség és a munkavállaló által realizált nettó jövedelem közé.

A piacgazdaságra történő átállást megelőzően a munkaerő foglalkoztatásával kapcsolatos terhek többségét az állami vállalatok viselték (a munkavállalók gyakorlatilag nem is ismerték a vállalkozások által viselt terheket), majd az 1988. évi SZJA reform „jövedelembruttósítása” láthatóvá tette mind a vállalati, mind a munkavállaló terhek tényleges alakulását. Napjaink jelensége viszont, hogy *a gazdaságpolitika formálói a vállalkozások élőmunka terheit – a versenyképességi esélyek javításának igényére hivatkozva – úgy csökkentik, hogy közben a munkavállalók terheit növelik*, anélkül, hogy a munkajövedelmek arányosan emelkednének. Nemzetközi tapasztalatok szerint ez csak időlegesen alkalmazható megoldás, hiszen a szabadon felhasználható jövedelmek csökkenése a fizetőképes kereslet mérséklődésével jár, s annak hiánya pedig a gazdasági növekedés esélyét fékezi.

c.) *A tőkehasznosítást terhelő adók* főbb összetevői a társasági adó és osztalékadó, valamint a külön adózó tőkejövedelmek összesített adói (lásd: kamatadó, árfolyamnyereség adó, tőzsdei ügyletekből származó nyereség adója), amelyek GDP arányos adóterhei alacsonyabbak az egyéb jövedelmeknél. Ez egyfelől komoly aránytalanságot mutat a munka és tőkejövedelmek adóterhelésében, ám figyelembe kell venni, hogy *a tőkejövedelmek többsége már egyszer adózott jövedelmekre épül*, illetve a tőke adóterhelésének alakulása jelentősen befolyásolja a befektetői hajlandóságot.²⁷

Az adók és járulékok közgazdasági funkciók szerinti érvényesülése – hazai adatok alapján – *a munkára épülő adók túlsúlyát mutatják* (ez majd 50:50 százalékban oszlik meg a munkáltatók és munkavállalók között), ezt kisebb leszakadással követik a *fogyasztást terhelő adók*, s a *tőkehasznosításból* (befektetésekből) származó adók minimális részarányt képviselnek.

²⁵ Társadalombiztosítási járulék (29%), munkáltatói járulék (3%), szakképzési hozzájárulás (1,5%), egészségügyi hozzájárulás (11%, illetve 1950-, Ft/fő/hó), rehabilitációs járulék, baleseti járulék, táppénz-hozzájárulás, illetve munka intenzív területeken az iparüzési adó bérarányos része

²⁶ Munkavállalói teherként kell számításba venni az éves jövedelemértéktől függő SZJA kulcsot (1,7 millió Ft/év alatt 18%, 1,7 millió Ft/év felett 36%), a nyugdíj- és egészségbiztosítási járulékokat (9,5%, illetve 6,0%), valamint a munkavállalói járulékot (1,5%)

²⁷ Ezzel is magyarázható, hogy az EU tagországai a tőkevonzó és a tőkemegtartó-képesség egyidejű erősítése érdekében a tőkehasznosítás – kiemelten a társasági adó – terheinek további mérséklését tervezik

A GDP arányában számolt adóbevételek közgazdasági funkciók szerint Magyarországon

(egység: százalék, illetve milliárd Ft)

M e g n e v e z é s	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Fogyasztást terhelő adók	14,6%	15,0%	14,5%	13,9%	14,5%	14,8%
Munkát terhelő adók	18,5%	18,0%	18,5%	18,4%	19,9%	20,2%
Tőkehasznosítást terhelő adók	4,6%	4,6%	4,5%	4,9%	5,4%	5,5%
Adók- és járulékok együtt	37,7%	37,6%	37,5%	37,2%	39,8%	40,4%
Adóbevételek értéke	7 141,6	7 768,8	8 249,0	8 848,1	10 116,8	10 693,9
GDP érték	18 940,7	20 717,1	21 997,4	23 785,2	25 419,2	26 470,0

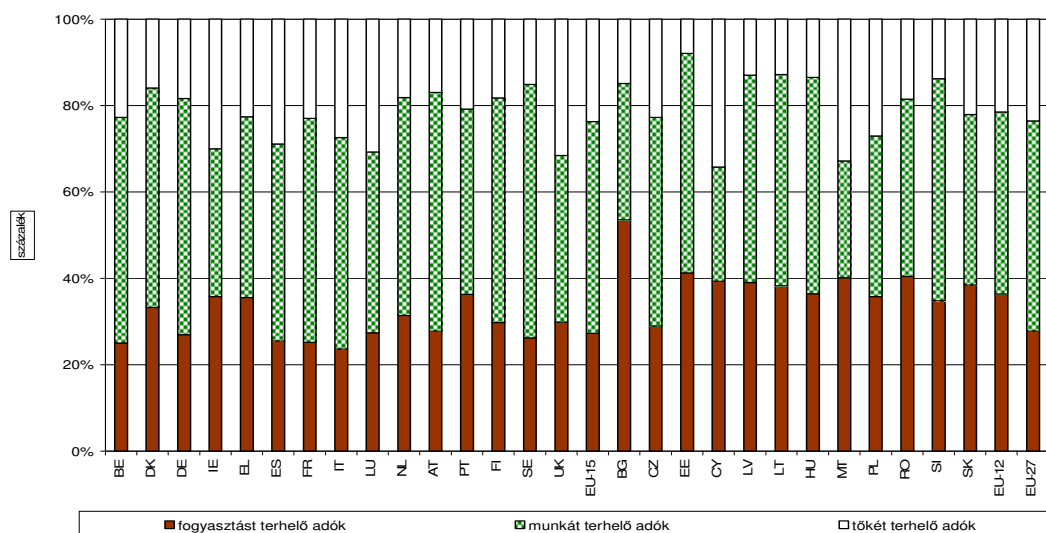
* előzetes adat

Forrás: Government finance statistics, EUROSTAT 1/2009

Az EU-15 adóterhelése a főbb megoszlási mutatók alapján hasonlatos mind a hazai, mind az EU-12 országok jellemzőihez, ám részleteiben jelentős eltéréseket takar. Így a munkát terhelő adók összesített részaránya (lásd: 6. sz. táblázat) majdnem azonos, ám a terhek elosztásában – a munkavállalók magasabb jövedelme miatt – a munkavállalók viselik a fő terhet. Részben ennek kompenzálását jelenti, hogy a vállalkozások által fizetendő tőkehasznosítás jövedelmeinek adóterhelése átlag feletti, míg a döntően lakosság által viselendő fogyasztásra épülő adók részaránya átlag alatti.

14. sz. diagram

Az adók és járulékok közgazdasági funkciók szerinti érvényesülése az EU-27 országokban



Forrás: Taxation trends in the European Union, EUROSTAT 2009

Az adó- és járulérendszer 2008. évi működési tapasztalatai, valamint az adó- és járulékkerhek társadalmi és gazdasági hatásai ismeretében megfogalmazható, hogy a költségvetési egyensúly helyreállításának gyorsítása aligha épülhet a közterhek további növelésére (sőt a 2009. év végére várható adó- és járulékkerhelési arány elérheti az 1995. évi maximumot)²⁸, s ez azt

²⁸ Az 1995. évi hazai adó- és járulékkerhelés – lényegesen kiterjedtebb állami szerepvállalással – 41,6%-os értéket mutatott, s a 2009. évre várható szint elérheti, sőt meghaladhatja a 40,5%-os szintet

jelenti, hogy az egyensúlyteremtő program folytatása megköveteli a kormányzati szektor kiadásainak befagyasztását, majd ütemes csökkentését. Az adó- és járulékfizetési morál javítása természetesen így is feladat marad, mert a terhek enyhítése csak az adófizetői kör kiterjesztése és az adó- és járulékalap szélesítése mellett lesz teljesíthető.²⁹ A korrekciós intézkedések kidolgozásához azonban ismerni kell, hogy milyen hatékonysággal működik a hatályos adórendszer, s mely területeken van lehetőség érdemleges korrekciókra.

- * -

Az EU-27 országok közteherviselési rendszereit *összefoglalóan értékelve* megállapítható, hogy a tagországok adópolitikája (azonos adóstruktúra, adóelmélet egységesítése, adóalapok értelmezése, adóhatóságok működése) *jelentős közeledést mutat*, ám az adómértékek megállapítása és a kedvezményi feltételek szabályozása továbbra is nemzeti keretek között maradt. A közösség csak irányelveket ad közre („től-ig” elvárásokat fogalmaz meg), s a közösségi szabályok kialakításában a tagállamoknak ma még vétőjoguk van. Aligha vitatható, hogy az EU jövője – a monetáris föderalizmus létrejötte után – a költségvetési föderalizmus kialakulásától függ. (Ennek elválaszthatatlan eleme az adózási szabályok egységesítése.) A világos jövőképpel és politikai törekvéssel szemben komoly gyakorlati probléma, hogy a stabilitási és növekedési paktum előírásainak teljesítéséért – lásd: költségvetési egyensúly – ma egyértelműen a nemzetállamok a felelősek, ám ameddig ez a kötelezettség fennáll, addig nemzetállamok döntési jogkörben kell hagyni a bevételek szabályozását.

10.) Az adórendszerek működési hatékonyságának mérése

A napjainkra kialakult *közteherviselési rendszerek az EU-27 országokban a „22-es csapdájába” kerültek*. Ennek lényege, hogy a nemzetállamok államok által működtetett közösségi szolgáltatások színvonalának fenntartása csak növekvő ráfordításokkal lenne biztosítható, ám a jövedelemcentralizáció erősítése komolyan veszélyeztetné a nemzetközi versenyképességet. Ilyen körülmények között természetesen megoldásnak tűnik a közszolgáltatások tartalmi szűkítése, ám az ilyen lépéseknek már csak a szándék felvetésével is azonnali és heves társadalmi reakciókat váltottak ki. Ebből az ellentmondásból szinte egyetlen kiút az adó- és járulékkötelezettségek szélesebb terítése, a közteherviselési struktúra további finomítása (lásd: fogyasztás mellett a vagyontárgyak, illetve a környezetkárosító tevékenységek erőteljesebb adóztatása), de *a legkomolyabb várakozások közteherviselési rendszerek működési hatékonyságának javításához fűződnek*. S hogy ez jogos-e, illetve milyen mértékű lehet, azt a következőkben szeretnénk áttekinteni.

Az adóztatás hatékonyságának javítása régi igény, bár *a működési hatékonyság mérési feltételei – objektív és szubjektív okok miatt – csak lassan alakulnak ki*. Nemzetgazdasági keretek között még viszonylag könnyen megoldható a fogalmak egységes értelmezése, a számbavétel módszertanának és informatikai feltételeinek kialakítása, a szakszerű elemzés személyi hátterének biztosítása, ám a több országra kiterjedő összehasonlító elemzések és hatékonysági vizsgálatok feltételeinek kialakítása bonyolultabb és időigényesebb feladatot jelentett.

²⁹ A makrogazdasági mutatók és a ténylegesen realizált közbevételek összevetése alapján egyértelműen megállapítható, hogy a terhek viselésében aránytalanul kevesen vesznek részt, miközben a közbevételekből finanszírozott szolgáltatásokból aránytalanul széles kör részesül.

A nemzetközi szervezetek és a nemzetközi pénzügyi szervezetek viszonylag korán megkezdték az egységes módszertan és információs rendszer kialakítását, ám *csak az utóbbi évtizedben teremtődött meg annak feltétele, hogy az országoként különböző közteherviselési jogcímeket azonos filozófia szerint csoportosítsák*, a különböző pénznemekben vezetett adó- és járulékbefizetéseket vásárlóerő paritás szerint összegezhessék és az eredményeket az összehasonlíthatóság követelményeit is kielégítve publikálják. A feladat nehézségét jelzi, hogy például az Európai Unióban *27 féle adórendszer működik*, a közteherviselési jogcímek száma 38 és 242 között mozog és az anyagi- és eljárási szabályok is meglehetősen színesek. Az OECD országok esetében – a harmonizáció alacsonyabb szintjéből fakadóan – még ennél is bonyolultabb a feladat. Lényegében az előzőekkel magyarázható, hogy a ma működő információs rendszerek még közel sem tökéletesek, de arra már jelen állapotukban is alkalmasak, hogy a közreműködést vállaló országok ne csak kiszolgálói, hanem hasznosítói is lehessenek a nagy információs rendszereknek.

- Az már viszonylag régen ismert, hogy az adó- és járulékbévételek *GDP arányos értékének ismerete fontos, ám nem elégséges* a közteherviselési rendszerek működési hatékonyságának minősítéséhez. Sokkal több ismeretet kapunk a hatékonyságról, ha a tényleges adó- és járulékbévételeket viszonyítjuk a jogszabályi maximumok szerint számolt adópotenciálhoz.³⁰ Ennek legegyszerűbb módszere – adónemenként számolva – a *törvényes adóráták és az éves bevallások összesített bevallásaiból számolt átlagos adóráták* egymáshoz viszonyítása, amelyet a nemzetközi szakirodalom „adórés” szóval illet.³¹ Ez a módszer jól alkalmazható a személyi jövedelemadózás, a társasági jövedelemadózás esetében;
- A törvényes adórátája és a tényleges teljesítések alapján számolt átlagos adóráták közötti különbség *fontos „tüneti” jellemzője egy-egy ország jogkövető magatartásának*, ezért nagyobb figyelmet kellene fordítanunk az eltérések időbeli változására, illetve az eltérések mögött meghúzódó jelenségek feltárására. Ez még annak ismeretében is indokolt, hogy tudjuk, a ráták közötti különbséget – objektív körülményeken túl – szubjektív tényezők is befolyásolhatják. Ilyen lehet a kedvezményi és mentességi feltételek engedékeny szabályozása, a hibás, vagy be nem nyújtott pénzügyi beszámolók (adóbevallások), a fizetési kötelezettségek nem teljesítése, vagy éppen az adóhatósági szankciók elmaradása. De pont ez utóbbiak miatt kellene nagyobb figyelmet fordítani az adóráták vizsgálatára;
- A törvényes és a tényleges adóráták közötti különbség vizsgálatánál megbízhatóbb eredményt csak a nemzetközi gyakorlatban alkalmazott és folyamatos fejlesztés alatt *teljességvizsgálat képes csak biztosítani*. A módszer lényege, hogy a nemzeti számlarendszerek adataira építve – adónemekhez igazodó szakmai korrekciókkal – kialakítja az un elvi adóalap értékét, majd a törvényes adórátákkal és az adótörvények maximális érvényesítésével számolva meghatározza az elvileg teljesíthető bevételeket és ehhez viszonyítja a tényleges bevételeket.

Az előzőekben vázolt módszer *előnye*, hogy a nemzeti számlák adatai alapján nemcsak a bevallott teljesítményekkel és közterhekkel számol, hanem komplexen vizsgálja a makrogazdasági teljesítményeket. A kapott eredményből viszonylag nagy pontossággal lehet következtetni az „informális szektorban” zajló folyamatokra, illetve a jogkövető magatartás hiányosságaira, de a számítás logikája jól hasznosíthatók az adóhatósági kockázatelemzések

³⁰ Adópotenciál az adótörvények tökéletes betartása esetén realizálható összes bevétel

³¹ Adórés az adott pénzügyi időszakban önkéntesen meg nem fizetett adó összege

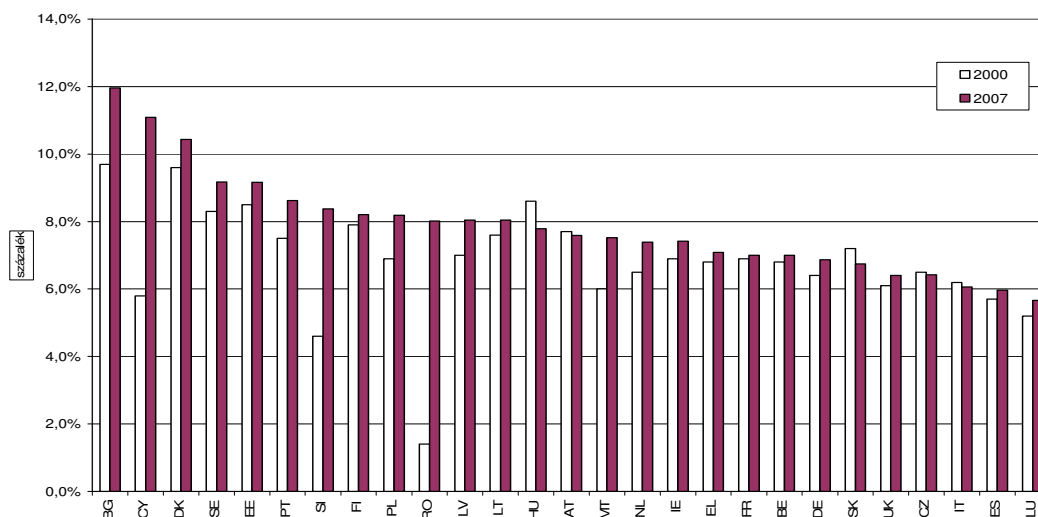
során is. Vitathatatlan *hátránya* viszont, hogy csak a nemzeti számlák és az adózási információk összeillesztésével működik, s alkalmazása komoly szakmai felkészültséget, valamint elemzői jártasságot igényel.

10.1. Az általános forgalmi adó teljességvizsgálata

A közteljesítési rendszer működése szempontjából az egyik legizgalmasabb kérdés a fogyasztáshoz kapcsolt adók majd kétharmadát kitevő *ÁFA adónem* működési hatékonysága. A forgalom után költségvetésbe befizetendő, illetve a termelő felhasználás címén levonásba helyezhető *ÁFA* egyenleg (nettó bevétel) a 2001-2007. évek átlagában az éves GDP 7,0 – 8,0%-ának felel meg, vagyis az adó- és járulékbévételek majd harmadát adja. E részarányból következően az *ÁFA* adónem működése hűen tükrözi a különböző országok „hozzáadott-érték” teljesítményeit, a belső fogyasztás alakulását, s a fogyasztás bázisú közteljesítési filozófiából fakadóan a költségvetési bevételek képződésének biztonságát is.

15. sz. diagram

A GDP arányában számolt *ÁFA* adóbevételek változása az EU-27 országokban (2000-2007)



Forrás: *Taxation trends in the European Union, EUROSTAT 2009*

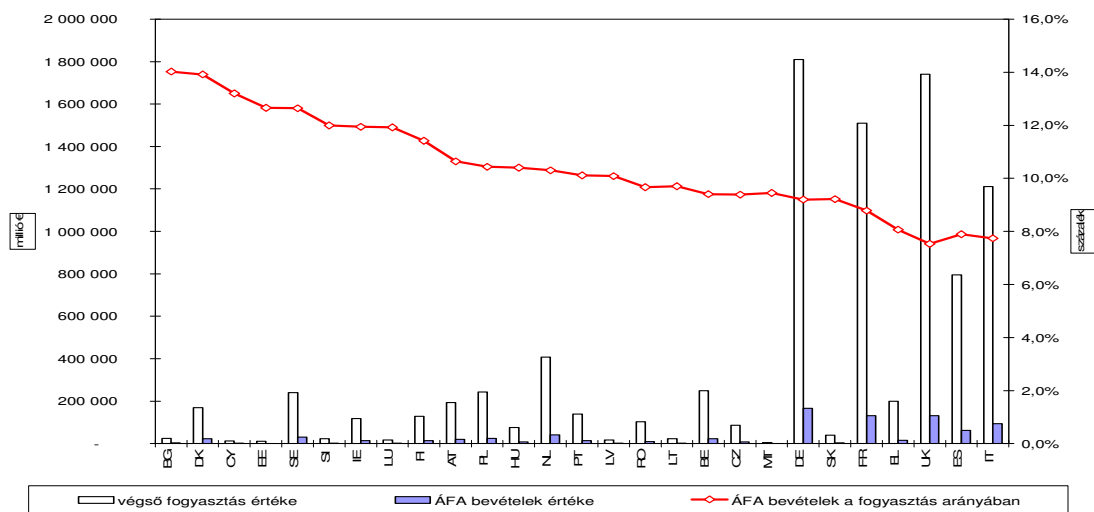
Hosszabb időszor vizsgálata alapján figyelmet érdemlő, hogy a fogyasztás GDP arányában számolt adóterhelése *a kis és közepes országokban lényegesen magasabb*, mint a nagyobb GDP teljesítményű és magasabb végső felhasználással rendelkező fejlettebb országokban. Az eltérésben *több tényező játszik szerepet*, így a Közép-Kelet-Európai országokban a jövedelmek történelmi hagyományokból fakadó alacsony szintje miatt csak a fogyasztás lehetett a közteljesítés bázisa és a szabályozásnak ezt a torzító hatását még tovább erősítette a politikai és a gazdasági átalakulást követő időszak magasabb fogyasztási hajlandósága. A jelenségben – a lakossági és közösségi fogyasztás végletes jellemzői mellett – egyéb tényezők is szerepet játszanak. Így nem hagyhatók figyelmen kívül a *tág szélsőértékek között mozgó ÁFA kulcsok* (egyik véglet a maximális normál kulcsot alkalmazó Dánia, Svédország, másik véglet viszont Spanyolország, Anglia és 2007-ig Németország). Ugyancsak eredmény-befolyásolóak a *külkereskedelmi forgalom* sajátosságai (lásd: külkereskedelmi többlet, vagy hiány), hiszen az egyenleg pozitív vagy negatív egyenlege

növeli, vagy csökkenti az ÁFA alapot. S talán előzőeket is meghaladó az *adóalanyok jogkövető magatartása*, illetve az *adóhatósági kontrollmechanizmusok* működési hatékonysága.³² Mindezekből következik, hogy a nemzetközi szervezetek növekvő figyelmet fordítanak az ÁFA adónem működésére, s igyekeznek módszertani segítséget nyújtani a nemzeti adóhatóságoknak az országhatárokon átnyúló áru- és szolgáltatásforgalom kontrollmechanizmusának hatékony működtetéséhez.³³

Az ÁFA adónem működési „hatékonyságának” jellemzésére alkalmazott módszer a bruttó nemzeti termék felhasználásán belül *a tényleges ÁFA bevételek és a végső fogyasztás értéke közötti arányszám bemutatása*. A módszer előnye az információs bázis adottsága (lásd: Nemzeti Számlákból nyerhető információk), valamint a közvetlen nemzetközi összehasonlíthatóság. A módszer hátránya viszont, hogy csak „tüneti jelzésre” alkalmas, vagyis nem képes érzékelteni, hogy az eredmény alakulását milyen tényezők és milyen mértékben formálják, illetve milyen intézkedéseket kellene tenni az arányszám javítása érdekében.

16. sz. diagram

A végső fogyasztás arányában számolt ÁFA bevételek az EU-27 országokban, 2007



Forrás: Taxation trends in the European Union, EUROSTAT 2009

Az ÁFA adónem működési hatékonyságát *komplexyebben és mélyebben elemző módszer* az un. teljességvizsgálat. Ez a módszer – ugyancsak a Nemzeti Számlák adataira építve, de már a korrekciós tényezőkkel is számolva – a hozzáadott-érték típusú adó nem összetevői alapján határozza meg az *un. számított ÁFA alapot*, majd a hatályos szabályozás szerinti normál kulcs (esetenként fogyasztás szerint súlyozott átlagos ÁFA kulcs) figyelembevételével kikalkulálja az *un. számított ÁFA bevétel értékét*. A teljességvizsgálat végeredményét az elvileg teljesíthető és a ténylegesen realizált ÁFA bevételek hányadosaként kapjuk. Ez az arány lényegében azt fejezi ki, hogy az elvileg lehetséges bevételek mekkora hányadát képes realizálni a működő ÁFA rendszer.³⁴

³² Az ÁFA csalások technikai fejlődése és bővülése következtében az EU tagországokat évi 260-280 milliárd euró értékű kár éri, ami az összes bevétel egynegyedét meghaladó arány

³³ OECD Forum on Tax Administration Compliance Sub-Group, European Union Contact Committee

³⁴ Pitti Zoltán: A közteherviselési rendszerek működési hatékonysága a kiemelt adó- és járulékkötelezettségek szerint, Pénzügyi Szemle, 2008. évi 4. szám

Az áru- és szolgáltatásforgalom ÁFA kötelezettségének teljességvizsgálata, 2007

(egység: folyó áron, milliárd €)

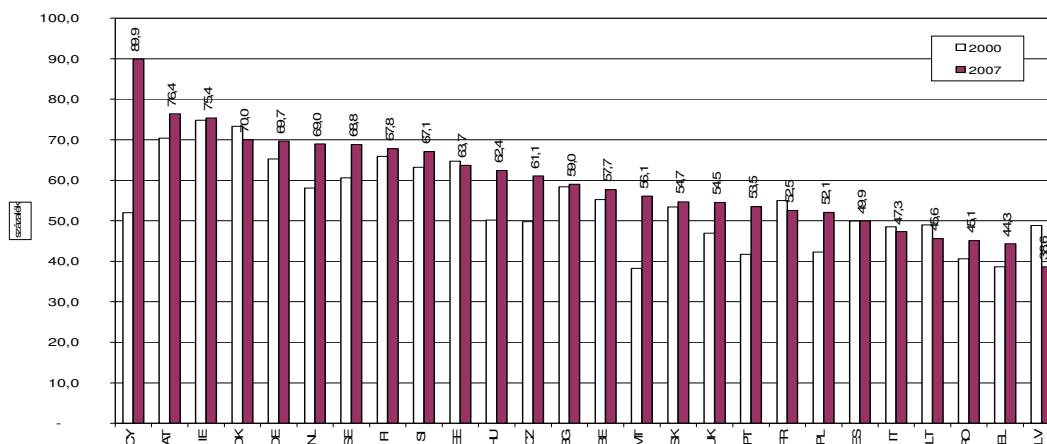
	EU-15 együtt	ebből		EU-12 együtt	ebből:	
		FR	IE		PL	HU
1. Bruttó nemzeti termék (GDP)	11 485,8	1 894,6	190,6	867,1	310,6	101,4
2. Végso fogyasztás összértéke	8928,6	1510,0	118,4	666,7	243,5	75,7
3	ebből: természetbeni juttatás ³⁵	1753,0	329,2	109,9	44,1	15,4
4. Vásárolt fogyasztás értéke (6=2-5)	7175,6	1180,8	99,7	556,8	199,4	60,3
5. Bruttó felhalmozás összértéke						
6. ebből: Bruttó állóeszköz-felhalmozás	2416,2	407,3	50,1	214,1	67,4	21,3
7. ebből: kormányzati szektor	276,4	61,8	7,8	37,2	12,7	3,6
8. háztartások	32,5	8,2	0,2	3,6	1,1	0,7
9. Korrigált felhalmozás értéke (9=7+8)	308,9	70,0	8,0	40,8	13,7	4,3
10. Külkereskedelmi forgalom (10=12-11)	-100,8	36,4	-20,4	36,5	8,8	-1,6
11. ebből: export értékesítés	4487,5	501,9	151,4	484,6	126,7	81,2
12. import beszerzés	4386,7	538,3	131,0	521,1	135,5	79,6
13. Elvi ÁFA alap összértéke (13=4+9+10)	7383,6	1287,2	87,3	634,1	222,0	63,0
14. Átlagos, illetve normál ÁFA kulcs (%)	18,0%	19,6%	21,5%	20,2%	22,0%	20,0%
15. Kalkulált ÁFA bevétel értéke (15=13*14)	1325,8	252,3	18,8	128,0	48,8	12,6
16. Ténylegesen teljesített ÁFA bevétel	804,6	135,7	14,4	70,2	25,9	8,0
7. Tényleges ÁFA bevétel az elvileg teljesíthető ÁFA bevétel százalékában	60,7%	53,8%	76,6%	54,8%	53,1%	63,5%

Forrás: European Economic Statistics (2008 edition) and Government finance statistics, 1/2009

A 2007. évi adatok alapján végzett teljességvizsgálat egyik üzenete, hogy a ténylegesen teljesített és az elvileg teljesíthető ÁFA bevételek hányadosa – mind az EU-15 és mind az EU-12 országokban – tág szélsőértékek között mozog. A jelenség összetett okok következménye. Így szerepe van a törvényi szabályozás hiányosságainak, a gazdasági szereplők teljesítmény-változásainak (lásd: külkereskedelmi egyenleg, beruházási hányad), a jogosulatlan pénzügyi elszámolásoknak, de említést kell tenni az adóhatóságok munkáját befolyásoló körülmények változásáról is (lásd: kontrollmechanizmusok elégtelensége).

17. sz. diagram

Az ÁFA adónem hatékonyságának változása az EU-27 országokban (2000-2007)



Forrás: Taxation trends in the European Union, EUROSTAT 2009

³⁵ Korábbi évek gyakorlatával szemben – piaccgazdasági körülmények között – a végso fogyasztást nem kell korrigálni a háztartások, illetve a közösségi fogyasztás adataival (általános jellemzők szerint ez a kör is ÁFA köteles körbe tartozik), viszont korrekciós tételként kell kezelni a természetbeni juttatások, valamint a külkereskedelmi forgalom egyenlegét.

Sajátos képet mutat az EU tagországok 2000 és 2007 évekre vonatkozó ÁFA hatékonyságának országokénti vizsgálata. A részletező adatok azt mutatják, hogy 19 országban javult, 1 országban változatlan maradt, s további 7 országban viszont csökkent az ÁFA hatékonyság mutatója. Több mint érdekes, hogy azokban az országokban, ahol jelentősen javult az ÁFA teljesítmény, ott egyfelől a beruházások után visszaigényelt forgalmi adó csökkenése, másfelől az importtöbblet miatti ÁFA alap emelkedés volt az „eredményjavító” tényező (lásd: célország szerinti ÁFA elszámolás). Ezzel arra kívánunk utalni, hogy a makrogazdasági érdekek, illetve az ÁFA-ból származó bevételek növelésének igénye nem mindig esik egybe. S ezzel a körülménnyel a döntéshozóknak is számolniuk kell.

10.2. A társasági adó teljességvizsgálata

A versenyszektorra jellemző sokszínű vállalkozási forma következtében a gazdasági szereplők nyereségarányos közteherviselési gyakorlata csak a társas formában működő vállalkozások esetében értékelhető. Ebben a szűkített körben is gondot jelent a regisztrált és a ténylegesen működő vállalkozások közötti olló nyílása, a vállalkozások országhatárokat átlépő hálózatos szerveződése, valamint az adózási szabályok vállalkozási formáktól függő specializálódása.

A közgazdasági elmélet szerint a versenyszektor működésének mozgatója a nyereség, illetve a vállalkozói vagyonszerzés. A társas vállalkozások adóztatása alapvetően a *vállalkozások pozitív eredményére épül*. A teljességvizsgálat alapadata a jövedelemalapon számolt hazai termék (GDP) bruttó működési eredménye, s ezt viszonyítjuk a ténylegesen realizált vállalkozási adók összértékéhez. A vizsgálat eredménye *több tényezőtől függ*: a vállalkozási nyereség alakulásától, a mentességi és a kedvezményi feltételektől, a nyereségelvonás mértékétől, valamint az adózók önkéntes jogkövető magatartásától.

9. sz. táblázat

Az *elméletileg teljesíthető és a ténylegesen teljesített vállalkozási nyereségre épülő adóbevételek, 2007*

(egység: folyó áron, milliárd €)

		EU-15 együtt	ebből		EU-12 együtt	ebből:	
			FR	IE		PL	HU
1. Bruttó nemzeti termék (GDP)		11 485,8	1 894,6	190,6	867,1	310,6	101,4
2. ebből:	Bruttó működési eredmény	4 472,4	661,5	88,8	400,4	159,9	40,9
3.	ebből: Társas vállalkozások működési eredménye	2 697,5	322,5	61,5	227,9	69,5	23,2
4. Társasági nyereségadó átlagos kulcsa (%)*		27,4%	34,4%	12,5%	18,9%	19,0%	20,3%
5. Társasági adóalap kalkulált értéke (6*5)		738,9	110,9	12,5	43,0	13,2	4,7
6. Ténylegesen realizált társasági adóbevétel		375,6	56,2	7,7	27,9	8,5	2,8
7. Tényleges társasági adóbevétel az elvileg teljesíthető bevételek százalékában		50,8%	50,6%	87,0%	64,9%	64,4%	59,6%

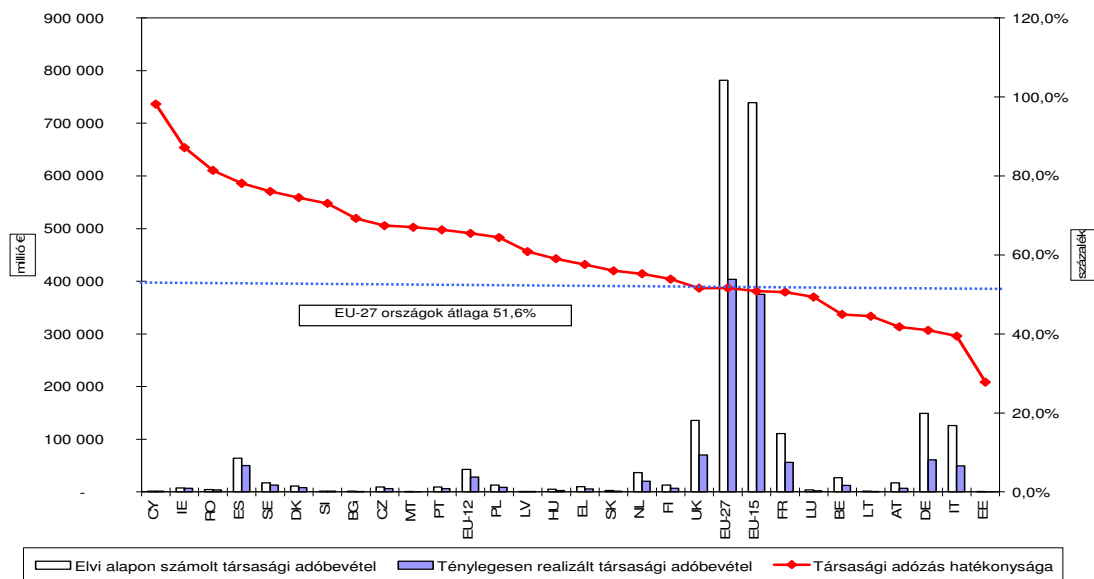
Forrás: *European Economic Statistics (2008 edition) and Government finance statistics, 1/2009*

A GDP összetevők alapján számolt elméletileg teljesíthető és a ténylegesen teljesített adóbevételek aránya – átmeneti romlás után – ismét *javuló tendenciát mutat*, igaz az ebben szerepe van a vállalkozási adóterhek fokozatos mérséklésének (lásd: nemzetközi adóverseny erősödése). A trendforduló ellenére a társasági adózási hatékonysága ma még mindig elmarad a kívánatostól, s különösen meglepő, hogy a közösségi teljesítmények alakulásában

meghatározó szerepet játszó országok (lásd: Olaszország, Németország, Ausztria, Franciaország) hatékonysága a közösségi átlag alatt van.

18. sz. diagram

A ténylegesen teljesített társasági adóbevételek az elvileg teljesíthető bevételek arányában



Forrás: Taxation trends in the European Union, EUROSTAT 2009

A társasági adózás jövőbeni gyakorlatát *ellentmondásos hatások formálják*. Költségvetési szempontból a bevételeknek követniük kellene a teljesítmények javulását, ugyanakkor a pótlólagos erőforrások megszerzésének fontossága, valamint a nemzetközi adóverseny erősödése (lásd: tőkevonzó- és tőkemegtartó-képesség erősítésének igénye) a vállalkozásokat érintő elvonások további mérséklését igényli.³⁶ Az ellentmondást fokozza, hogy a szabályozásért felelős „pénzügytechnikusok” ma inkább keresik a befektetők kegyeit, mintsem ösztönöznének a gazdálkodási hatékonyság javítására, illetve segítenék a termékek piacra jutási esélyeinek javítását.

- * -

A teljességvizsgálat módszerének előzőek szerinti bemutatása – amely azonos technikával elvégezhető az SZJA bevételek, illetve a Szociális járulékok értékelésére is – arra kívánja ráirányítani a figyelmet, hogy a költségvetés közbevételeinek viszonylag korlátozott mérséklési lehetősége, valamint a vállalkozásokat érintő jövedelem-elvonás csökkentésének egyidejű igénye *sürgetővé teszi az adóztatási gyakorlatban rejlő tartalékok feltárását*, felértékeli a „kockázatelemzésre” is alkalmas hatékonysági vizsgálatok jelentőségét. Az új módszerek alkalmazásának azonban *elemi feltétele az információs rendszerek működésének javítása*. Gyors és megbízható információk hiányában nem várható el a közteherviselési rendszer valós működési problémáinak feltárása (lásd: törvényhozás által előidézett torzulások, a piaci szereplők önkéntes jogkövetésének gyengülése, az adóztatást végző

³⁶ Németország a 2008. évtől kezdődően – a tőke otthon tartása és a munkahelyek védelme érdekében – majd 10 százalékponttal mérsékli a vállalati adóterheket, de hasonló kezdeményezések figyelhetők meg a szomszédos országokban is

szervezetek működési problémái), s nem is alapozhatók meg az adórendszer működési hatékonyságát javító korrekciós programok.

11.) Adóreformok és korrekciós mechanizmusok

Azokban az esetekben, amikor a gazdaság szerkezetében, a termelési ágak egymáshoz való viszonyában, a termelés és értékesítés módszereiben, valamint a fogyasztásban, felhalmozásban, a lakosság foglalkozási viszonyaiban lényegesebb változások mennek végbe, akkor a közgazdasági szabályozórendszernek – ezen belül a közteherviselés súlypontjainak, adóalapoknak és adómértékeknek, valamint az eljárási szabályoknak is módosulniuk kell. A közteherviselési rendszer módosulásának *kiterjedtségétől és tartalmától függően beszélhetünk átfogó adóreformról* (rendszerjellegű, a megelőző időszak gazdaságfejlesztési stratégiáját és költségvetési politikáját felülíró, a közteherviselés új hangsúlyait és módszereit kijelölő és egyéb intézkedésekkel összhangban végrehajtott változtatás); új költségvetési politikához igazodó (cél- és eszközrendszerrel hatékonyabban szolgáló) *adómodernizációról*, valamint kisebb jelentőségű – alapelveket változtatlanul hagyó, adómértékekre és/vagy eljárási szabályok finomítására szorítkozó – *adóváltoztatásokat*. Előbbiekből következik, hogy ha valamit adóreformként hirdetnek meg, az nem szükségszerűen az. Itt is igaz, amit az adózási ügyletek elbírálásakor kell alkalmazni, vagyis *nem a programok elnevezését, hanem azok tartalmát kell ügydöntőnek tekinteni*.

Az adóreform olyan téma, amely több általános elméletet is érint, és sokféle indítékkal kell számolni. A különböző felfogások az alábbiak szerint csoportosíthatók:

- *Társadalmi optimum talaján állók*, és a reform hasznait és hátrányait valamennyi érintett személy és nem részérdekek szempontjából jelenítik meg;
- *Politikai filozófiára épülők* – ideológiai törekvések érvényesítése és/vagy választási esélyek növelése érdekében;
- *Kedvezményvadász törekvések*, amelyek jellemzően részérdekeket szolgálnak, s ad hoc jellegűek – figyelmen kívül hagyva a makrogazdasági összefüggéseket.

Az adóreform az adózásnak új alapokra való helyezését jelenti, ám az adózásban mutatkozó aránytalanságok mérséklését nem szükséges általános adóreformokkal megvalósítani, gyakran elégségesek a korrekciós (kiegészítő) intézkedések.

Az 1980-as évektől kezdődően *sok országban készülnek egymáshoz nagyon hasonló átfogó reformprogramok*. A mozgalmak kialakulása³⁷ hatféle okra vezethető vissza:

- a.) Az *adóelkerülés* (a kiskapuk kihasználása) és az *adócsalás* növekvő mértékének visszaszorítása, amely – egyéb negatív hatások mellett – az adómorált is rombolja;
- b.) A *viszonylag magas határadókulcsok*, amelyek az igazságosság ellen hatnak, tekintve, hogy a magas jövedelműek és a vagyonosok könnyen ki tudják játszani az adójogszabályokat;
- c.) Az adórendszer *ellenősztönző hatásaira és jóléti veszteségeire* készített számítások jelentős negatív hatást mutatnak;

³⁷ Sanford, C.T (1993) Successful Tax Reform, Bath: Fiscal Publications

- d.) A széles körben érvényesülő *infláció* azzal jár, hogy a nem indexált (valorizált) adórendszerek az állam (költéséget) javára csoportosítja át a jövedelmeket, miközben a közszektor kiterjedtsége (lásd: adó és járulékbévételek a GDP százalékában) már korábban is kifogásolt volt;
- e.) A *gazdasági szereplők „nemzetközivé válása”* miatt a különböző országoknak alkalmazkodniuk kell a globális folyamatokhoz, és az adórendszer működési jellemzőinek kialakításakor figyelembe kell venni más országok gyakorlatát;
- f.) Az *állami szerepvállalás* változó értékrendje, melynek egyik véglete a „mindenható állam” filozófiája, másik véglete a „piac mindenhatóságába” vetett hit.

Az átfogó adóreformok (amelyek alapvetően strukturális jellegűek és a GDP arányos adó- és járulékkerhelést változtatlanul hagyják) *napjainkra jellemző törekvései* – előzőekkel összhangban – a következőkben összegezhetők:

- Az adórendszeren belül az *adó- és járulékkerhek strukturális jellemzőinek* módosítása, ezen belül a közvetett adók szerepének növelése (lásd: ÁFA, zöld adók);
- A személyi és a társasági jövedelemadó *alapjának szélesítése*;
- Magánszemélyek esetében a teljesítményösztönző, a társaságok esetében a tőkevonzó- és a tőkemegtartó-képesség erősítése érdekében a *jövedelemadó kulcsainak mérséklése*;
- A nemzetközi versenyképesség javítása és a foglalkoztatási mutatók javítása érdekében a *munkára épülő adó- és járulékkerhek fokozatos mérséklése*;
- Az *adóeljárás egyszerűsítése* és az adminisztrációs terhek csökkentése;
- Az *adóigazgatás működési hatékonyságának javítása* az elvileg teljesíthető és a ténylegesen realizált bevételek közelítése érdekében.

Az általános jellemzőkön túl figyelmet érdemlő néhány tagország *egyedi sajátosságokat tükröző törekvéseinek bemutatása*:

- a.) *Németország* külön kiemelendő, hiszen az ezredfordulót megelőzően 7 évre szóló gazdaságfejlesztési programot, s ennek részeként 7 évre ütemezett komplex adóreformot dolgoztak ki. Ennek keretében mérséklék az SZJA marginális kulcsokat (53%-ról 42%-ra, illetve 25,9%-ról 15,0%-ra), a társasági adó kulcsait (45%-ról 40%-ra, majd 25%-ra), valamint a munkára épülő terheket. Megszüntették a 38%-os lakásadó kötelezettséget, s megkezdték az önkormányzati adózás modernizációját. A pozitív változásokkal szemben nagy vitákat váltott ki a portfólió-befektetések jövedelmének adóztatása (10%), a társaságok minimum adókötelezettségének alkalmazása, a tőkenyereség adóterhének emelése, az ÁFA kulcs 16%-ról 19%-ra emelése, illetve a zöld adók elterjesztésében vállalt kezdeményező szerep;
- b.) *Spanyolország* közismerten alacsony adózású ország, s ebben meghatározó szerepe van a direkt adók EU-átlag alatti mértékének. Az 1997-2007. évi változások kétirányúak: egyfelől személyi jövedelemadóztatást érintőek (6 adósáv kialakítása, legmagasabb és legalacsonyabb sávok adókulcsainak mérséklése, családi kedvezmények bővítése), másfelől a társasági adózás terheinek mérséklése. Nemzetközi szempontból figyelmet érdemlő lépés az államigazgatás decentralizációja, s ezzel összhangban az adóbevételek regionális szintek közötti megosztási arányainak módosítása (személyi jövedelemadóból 33%; általános forgalmi adókból 35% és jövedéki adókból 40% a regionális és helyi szint részesedése), s a megosztási arányok törvényi garanciája;

- c.) *Írország* a közösség legdinamikusabb és legtalálékonyabb országa, ami az adórendszer folyamatos korszerűsítésében is kifejeződik. Az ír gazdaság már korábban is az alacsony adózású országok közé tartozott, ám 2002. évtől kezdődően a jövedelmi adókat tovább mérsékeltek (lásd: társasági adó 12,5%-os szintje, a feldolgozóipari vállalkozások kedvezményezettsége, az offshore övezet kedvezményeinek megtartása), ugyanígy csökkentek az ÁFA és a jövedéki adók kulcsai, de a legjelentősebb változások az élők munká terheinek enyhítésében (lásd: szociális járulékok) mutatkoznak;
- d.) *Svédország* jellemzői több szempontból eltérnek az EU-tagországok helyzetétől. Az 1991. évben végrehajtott, majd az ezredfordulón modernizált adóreform eredményeként a fogyasztást terhelő adók, illetve az élők munká adóterhelése a legmagasabb a tagországok között, s az utóbbi években dinamikus növekedést mutatkozik a tőkejövedelmek adóterhelésében is. Mindezek következtében a jóléti rendszer komoly feszültségekkel terhelt (a járulékbételekből a magas szintű szolgáltatás nem finanszírozható, de az adóterhek a versenyképesség veszélyeztetése nélkül tovább nem emelhetők), miközben a fenntartható növekedés feltételeinek biztosítása növekvő ráfordításokat igényel. A most körvonalazódó adóváltozások – a versenyképesség igényére hivatkozva – a munkáltatókat terhelő elvonások mérséklésével, s ennek ellensúlyozásaként a környezetterhelő tevékenységek fokozott adóztatását, illetve a munkavállalókat érintő járulékkötelezettségek további szélesítésével számolnak.
- e.) *Franciaország* kétfrontos küzdelmet vív, ugyanis a versenyképesség javítása a vállalkozói terhek enyhítését követelné, ugyanakkor a költségvetés növekvő hiánya az adóbevételek fokozásának igényét jelzi. Az 1995-2000. években emelték a jövedelem-elvonást, a társasági adóban 10%-os pótdadót vezettek be, s az ÁFA kulcsot pedig 18,6%-ról átmenetileg 20,6%-ra emelték. A francia gazdaságban a 2000. évben hirdettek meg egy több éves adómodernizációs programot. Ennek lényege egy „korrekciós” intézkedéssorozat: az ÁFA normál kulcsát 19,6%-ra mérsékeltek (ellentétként a jövedéki adókat emelték), a munkajövedelmek terheit csökkentették (különös tekintettel az alacsony jövedelműekre, illetve magasan képzett munkaerőre), s reformot indítottak el a helyi adózásban (fokozatosan mérsékelve a bérekre rakódó terhelést).
- f.) *Hollandia* adóterhelése valamelyest alacsonyabb az EU-15 országok átlagánál, így az ezredfordulótól fokozatosan megvalósuló változások inkább kisebb kiigazítást, mintsem átfogó modernizációt jelentenek. Terheket csökkentő változás az SZJA és a szociális járulék mértékének változtatása (legmagasabb adósávok kulcsainak csökkentése, az adómentes sáv szélesítése), illetve a társasági jövedelmek adókulcsának 35%-ról 30%-ra történő csökkentése. Terheket emelő viszont a normál ÁFA kulcs emelése (17,5%-ról 19,0%-ra), az önkormányzatokat megillető ingatlanadó emelése, valamint – más országokhoz hasonlóan – a környezetvédelmi adók emelése.

A nemzeti reformok áttekintése közel sem teljes, de jól jellemzi a tagországok körében zajló folyamatokat. A mögöttes törekvések az egységes piac elvéből indulnak ki (az esélyegyenlőséget biztosítani kell), illetve az ismert szabadságelvek megvalósítását szolgálják.³⁸ Időközben mind több szakértő ad hangot azon véleményének, hogy *az adózási rendszerek közelítése nélkül (az adóalapok egységes elv szerinti számbavétele nélkül) az euró nem lesz képes „egyenértékesként” működni.* Ennek érdekében a tagországoknak – jól

³⁸ Lásd: tőke-, munkaerő-, árú- és szolgáltatás áramlás

felismert érdekek alapján – két- és többoldalú egyeztetésekkel kell készülniük a közteherviselési rendszerek összehangolására.

A nemzetállami keretek között formálódó *reformok tartalmát a közösségi programok*³⁹ is komolyan érintik, annak ellenére, hogy ma még sok az eldöntetlen kérdés. Közel sem mindegy, hogy a tagországokat érintően föderatív szerveződés jön-e létre, vagy pedig a nemzetállamok szövetsége szerveződési elv fog-e működni. Komoly változások fakadhatnak abból is, hogy a monetáris unió a közösség mekkora hányadára bővíthet, illetve a monetáris föderációt követni tudja-e egy fiskális föderáció. Amennyiben igen, úgy megkerülhetetlen lesz egy gyorsított adóharmonizáció, sőt ez esetben nemcsak az adórendszer egységesítésére, hanem a centralizáció mértékének növelésére is gondolni kell.

Közismert, hogy az EU-nak nincsenek közvetlen adózásból származó bevételei, illetve a Közösséget megillető bevételek összértéke az EU-15 országok összesített GDP teljesítményének töredék százalékát éri el. (Korábban már jeleztük, hogy tagországi szinten az éves költségvetések a nemzetállami GDP 44-46%-ával rendelkezhetnek, míg az EU részesedése alig 1,00%.) Az ellentmondást növeli, hogy a tagállamok egyre több feladatot hárítanak az EU-ra, ám egyre kisebb terhet kívánnak vállalni a közösségi programok finanszírozásából.

Az új költségvetési ciklusra készülve (2014-2020) az EU tagországok körében ellentmondásos elgondolások látnak napvilágot:

- *Az nettó befizetői pozícióban lévő országok képviselői* olyan álláspontot képviselnek, mely szerint a tagországok összesített GNP értékének 1,00%-ában meghatározott befizetési kötelezettséget tovább kellene mérsékelni;
- Ugyanakkor *az integráció elmélyítésének hívei* a közösségi hozzájárulás emelését tartanak szükségesnek, s álláspontjuk szerint a GNP 1,00%-ában meghatározott befizetési kötelezettséget több ütemben másfél-kétszeresére kellene emelni.

Aligha vitatható, hogy az EU elágazás előtt áll. Amennyiben a közösség változatlanul érvényben levőnek tekinti a lisszaboni programot, s fel kíván zárkózni a világgazdaság vezető országaihoz, akkor *gyorsítania kell növekedését, javítani kell az integráció versenyképességét, de közben nem szabad lemondani az elmaradott régiók felzárkóztatásáról.*

Közösségi szinten már hosszabb ideje napirenden van az ÁFA-rendszer modernizálása, ám a tagországok „költségvetési érdekei” miatt nem sikerült véglegesen megállapodni. Az újabb harmonizációnak ki kell terjednie a normál és kedvezményes adózási kategóriákra, az adóráták határozottabb közelítésére, az ÁFA fizetés elvére (lásd: áttérés a származási ország szerinti elszámolásra), valamint az eljárási szabályokra. *A szabályozás finomítása abból az igényből fakad, hogy a különböző mértékű ÁFA kulcsok különböző mértékben hatnak az árakra, s ez differenciálja a termékek (szolgáltatások) piaci versenyképességét.* További ellentmondást okoz, hogy a rendeltetési ország szerinti ÁFA elszámolási elv alapján a megvásárolt termék (szolgáltatás) után esedékes ÁFA-t a fogyasztás helye szerinti ország ÁFA kulcsával és a fogyasztás helye szerinti ország költségvetésébe kell befizetni. Kiegyenlítő mechanizmus nélkül ez különösen hátrányos az exportáló országokra, de irreálissá teszi a „fogyasztó országok” közösségi befizetés alapjául szolgáló ÁFA-alapjának a meghatározását is.

³⁹ Lásd: Alkotmány, Stabilitási és növekedési paktum, 2007-2013. évi gazdasági ciklus

Adózási szempontból *komoly kihívások* fogalmazódnak meg mind a közösséggel, mind az egyes tagországokkal szemben:

- Az *adóbevétel/GDP arány magas*, s a versenytársakhoz történő viszonyítás alapján különösen hátrányos a munkaerőköltség mutatója (lásd: munkajövedelmekre épülő munkáltatói terhek, illetve munkavállalókat érintő elvonások);
- Amennyiben az EU teljes körűen érvényesíteni kívánja a szabadságelveket, akkor *el kell távolítani az egységes piac működését fékező adóakadályokat* (lásd: adó alapokban, adómértékekben, eljárási szabályokban mutatkozó különbségeket), s a belső verseny erősítése helyett a külső versenyképességet kell javítani;
- Az euró, mint közös pénz meghonosodása és az euró övezet bővülése sok szempontból új helyzetet jelent, s ezek közé tartozik a gazdasági teljesítmények, jövedelmezőségi mutatók, adózási terhek közvetlen összemérhetősége (lásd: az átlagtól való eltérések differenciáló hatásának minimalizálására irányuló törekvések erősödése);
- A vállalkozások országhatárokat átlépő szerveződése nyilvánvalóvá teszi, az egyes országok csak *a nemzetközi együttműködés javításával, az adózási szabályok egységesítésével közelítésével képesek érdekeiket megvédeni a globalizációs jelenségekkel szemben.*

A közösségi szintű közteherviselés „harmonizációs igénye” már a Római Szerződésben is fellelhető, ám a teljes körű érvényesítése csak egy szerves fejlődés eredménye lehet. Ma még a nemzeti önállóság és felelősség érvényesítése az elsődleges, ám megjelentek és fokozatosan erősödnek a harmonizációs igények. A változtatásra vonatkozó javaslatok a jelenlegi ciklust aligha érintik (lásd: növekedési ütem lefékeződése), ám már megindultak az előcsatározások a 2014-2020 éveket felölelő költségvetési időszak stratégiai irányainak, kiemelt közösségi programjainak, valamint a finanszírozási mechanizmusának kialakítása érdekében.

A szerző adatai és elérhetősége:

Név: Pitti Zoltán
Munkahely: Budapesti CORVINUS Egyetem,
Munkakör: tudományos kutató
E-mail: zoltan.pitti@uni-corvinus.hu, vagy zoltanpitti@t-email.hu
Telefon: (36) 309 603 208

Mellékletek!

Adó(rendszer)tan diagram jegyzéke	Excel: <i>adodiagramok(zpitti)209</i>
Adó(rendszer)tan ábráinak jegyzéke	PowerPoint: <i>adotanabra(zpitti)209</i>
Adó(rendszer)tan forrásmunkák jegyzéke	Office Word: <i>irodalomjegyzek(zpitti)209</i>
Adó(rendszer)tan fogalmak	Office Word: <i>adotanfogalmak(zpitti)209</i>