

Nézetek

A Fejlesztés és Finanszírozás céljának tekinti, hogy vitatott, esetenként az általánosan elfogadottól jelentősen eltérő vélemények, érvek is megjelenjenek a kiadványban, amennyiben ezek szakmai színvonalra a közlést indokolja. Ezen tanulmányokra várjuk az ütköző véleményeket.

HETÉNYI ISTVÁN

Adózási dilemmák

Ez az írás nem átfogó adójavaslat – bár ilyen elemei is vannak. Megírásának közelebbi oka, hogy az utóbbi időben – helyesen – megélnékült a politikai igény az adórendszer javítására, de egyidejűleg igencsak leegyszerűsített nézetek is olvashatók. Elsősorban az ún. egykulcsos személyi jövedelemadórendszer és a helyi iparüzési adó keltette fel a politikusok figyelmét, ezért a tanulmány elsősorban erre összpontosít.

1988-ban – majd 1990-92-ben kiegészítve – reformértékű változtatással a magyar adórendszer teljes körűen kibontakozott, az európai rendszereknek megfelelővé vált; alapjaiban és legtöbb részletében is EU-konform. Az EU-konformitás, persze, még nem „jó” adórendszer, csupán olyan, amely nem keresztezi a versenysemlegesség követelményét. 1992 óta is gyakran módosultak az adószabályok, amelyek azonban a négyévenként eltérő társadalompolitikai súlypontokat eredményező kormányváltások, az érdekcsoportok megerősödése, a visszatérő destabilizációk, bevételi kényszerek és az EU elvárásai nyomán bonyolult, részben inkoherens szabályhalmazt hoztak létre.

A magyar adórendszert sokoldalú kritika éri. Sokak szerint nyomasztóan magas az adóteher, mások szerint nem serken-tője a fejlődésnek, megint mások több „igazságot” kérnek számon, viszont máris túl bonyolultnak tartják. Leginkább felsőszintű politikai és nagyvállalati kijelentések hallhatóak, az adózás céljához és természetéhez igazodó érdemi közgazdasági viták alig folynak, de

azt jól tükrözik, hogy egy adórendszer nem elméleti képződmény, hanem a gazdaságelmélet, a gazdasági világnézet és az érdekviszonyok eredője.

Igencsak találóak Hegedűs Lóránt 1935-ben írt sorai: „Az adó sohasem valamely elvont elvnek a szülötte, hanem mindig és mindenütt a társadalom különös mozgolódásának rejtélyes mutatója.” Ez a rejtélyes mozgolódás azonban valamelyest felderíthető, ha a már említett három tényezőt feltárjuk. Ezek a tényezők egymásnak ellentmondó sugallatokat hordoznak, és önmagukban sem egyértelműek, belső vitákkal telítettek. A vállalkozók járadékavadászok, a lakosság kíméletes és igazságos rendszert akar (fizessen a többi), az adóhivatal a behajthatóságot helyezi előtérbe (jogosan). És a kormányzat? Egyesek szerint az eltérő megközelítések olimposzi bölcsességű harmonizálását végzi, sokak szerint viszont alapjában hatalmi pozíciójának erősítésével foglalkozik (választási gazdaságpolitika), és az adópolitikát is ennek rendeli alá. Természetesen minden résztvevő zászlaján a „közérdek és jólét” meg a „haza és haladás” felirat díszleg.

*Hetényi István
címzetes egyete-
mi tanár (Budapesti
Közgazdaságtudományi
és Államigazgatási
Egyetem), nyugalmazott
pénzügyminiszter*

Milyen a jó adórendszer? Nagy általánosságban Adam Smith-hez nyúlnak vissza ma is. De a gazdaságpolitika számára először, másodsor és harmadszor olyan, amely *egy gazdasági cikluson átívelve képes fedezni a kormányzat kiadásait*. Ezen túlmenően a XX. században kialakult pólólagos követelmény, hogy ne fékezze a gazdasági fejlődést, a hatékonyságot. Végül elvárják, hogy hozzájáruljon a társadalom által elfogadott társadalmi kohézió erősítéséhez, a *szociális* feszültségek enyhítéséhez. És ne feledkezzünk meg arról sem, hogy az adó korrekten és biztonsággal *behajtható* legyen. E követelmények intenzitása és a követelményeknek megfelelő adózási feltételek és prioritások körül azonban éles viták vannak. Többen azt várják, hogy az adórendszer legyen a fejlődés motorja (szerintük – ki nem mondva – a piac nem képes innovatív, dinamikus fejlődést indukálni), mások pedig jórészt az adórendszertől várják, hogy az élet minden visszásságát korrigálja. Talán mondani sem kell, hogy e szempontok túlbujánzása az elbonyolított adórendszerek melegágya. De választási okokból fenyegetnek leegyszerűsítő nézetek is, amelyek egyetlen nézőpontot hangsúlyozva „ilyen egyszerű” megoldásokat kínálnak.

Az elmélet már nézőpontját tekintve is megosztott. A mainstream iskola az optimális adórendszert vizsgálja, elsősorban azt, hogy hogyan lehet adott adóbevételt a leghatékonyabban, a termelésre gyakorolt káros hatások minimalizálása mellett elérni, és milyen következményei vannak az adózásnak a növekedésre és a jövedelemelosztásra. A közösségi döntés (public choice) elmélete azt vizsgálja, hogyan döntenek valójában a politikusok és hogyan lehet a döntési eljárásokat javítani. *Az adópolitikusok általában nem sokat törődnek az elmélettel*, legfeljebb a törekvéseiket segítő közgazdasági tételeket hivatkozással szívesen kicsipegetik (és az ellentmondásokat elhallgatják). Az elmélet is „ludas”. Tételei vagy túl általánosak, vagy olyan absztrakt előfeltételek esetén igazak, amelyek a való életben sohasem érvényesülnek, és így a tételek elszakadnak az élettől.

Az elméleti vizsgálatok egyik fontos területe az adórendszerbe építhető preferenciák (köznyelven kedvezmények) hatása. Az elméleti hatások eléggé tisztázottak. A tényleges hatások és mellékha-

tások számszerűsítése azonban gyenge lábon áll, ezért ezekben politikai preferenciák és hiedelmek juthatnak előtérbe. Tapasztalataim szerint az adórendszerbe épített gazdasági ösztönzés pozitív szerepét a politikusok – mivel ez az árujuk – hajlandók túlértékelni.¹ A megtakarítási kedvezmények pl. gyakran inkább portfólió cseréire, mint többlet-megtakarításra ösztönöznek. Néhány %-os adókulcs-csökkentés hatása az adómorálra ismeretlen mértékű, stb. Ahol a kedvezmény potyázásra vezethet, ott persze lehet erős hatása, de ez nem azonos az előnnyel (pl. Sulinet fényképezőgép). Kevésbé vizsgált az a kérdés, hogy az adókedvezmények, illetve hasonló célt szolgáló költségvetési támogatások (transzfer) közül, mikor melyik hatásosabb.

ADÓPOLITIKA ÉS GAZDASÁGI VILÁGNÉZET

A modern adórendszerek társadalompolitikai célokat is szolgálnak, amelyek eltérő világnézeteket jelenítenek meg. Korunkban a pártok eltérő társadalompolitikai nézetei csak tökéletlenül olvashatók ki gazdasági programjukból. Elsősorban nemzetközi, biztonságpolitikai, család- és egyházpolitikai téren különböznek. A gazdaságban a piac szerepének megítélésében van különbség köztük, de az állami szerepvállalást illetően közel kerülhetnek eltérő világnézetű pártok. Az egyik pl. a tradicionális etatizmus, a másik a szociális biztonság oldaláról érvelhet jelentős állami szerepvállalás mellett.

A tradíciók sokban meghatározóbbak, mint az aktuális politikai viták. Egy „baloldali” USA politikus liberálisabb, mint egy közép-európai jobboldali. A „társadalmat aktívan formálni akarom” gondolkodás a kelet-közép-európai térségben egyébként eltérő világnézetűek közös sajátossága lehet, amely persze abban eltér, hogy mit és kinek a javára akar billenteni (pl. a szegények vagy a középosztály felé). Korlátozva mondanivalónkat az adópolitikára, itt abban van választás, hogy mely rétegeket kedvezményezzen, mennyire építsen be külső célokat az adórendszerbe (népesedési, kulturális, egészségpolitikai stb.), illetve újra abban, hogy adó vagy transzfer legyen-e a

döntő eszköz. Itt megint csak sok mellékhatással kell számolni. Csak egy példa: a legkisebb keresetűek adójának mérséklése adott kiadási szint mellett rendszerint az alsó-közép fokozott terheléséhez vezet, a legalacsonyabb jövedelműek adóval való terhelése viszont szociális kiadástöbbletet gerjeszt.

Talán meglepő, hogy itt említtem azt az általános igényt, hogy a demokratizmus részeként az adórendszer „jól átlátható” legyen. Ez szép. De ugyanakkor logikus ellentendencia is jellemzi a politikát, amely érdekelt abba, hogy az adózás politikai költsége minél kisebb legyen. Az átláthatóság gyengítése megkönnyíti az adóteher emelését (lásd 2004). Ennek nyomán alakult ki pl. a helyi adózásban az iparűzési adó túlsúlya, és növekedhet általában a költségek közé sorolt adók tömege.

A világnézeti viták messzemenően a hatalmi és érdekviszonyok kifejezői is. De érdemes kiemelni egyes régiók, ágazatok, vállalatcsoportok közti rivalizálást is. Az e kérdésekben folyó viták sajnálatos jellegzetessége, hogy keverednek, illetve homályban maradnak a rövid- és hosszú távú hatások és még inkább a kölcsönhatások. Jellemző az is, hogy a kedvezőtlen helyzetű rétegek nyíltan saját helyzetükben nem az adóra, hanem a támogatási rendszerre koncentrálnak, míg az erős és gazdagabb rétegek ködösebben a nemzetgazdaság érdekére hivatkoznak. Egy aktuális paradox helyzet: a mezőgazdák ma a fogyasztókat igyekeznek bevonnani a magasabb élelmiszerárakért folyó harcukba, és az államot kényszeríteni a nagyvállalkozók adminisztratív korlátozására. Azaz: érvényesül az a versenypolitikai felfogás, hogy a verseny jó, szeretjük, csupán azt kérjük, hogy a többi szereplőt tessék ehhez államilag visszaszorítani.

Az adópolitikust főleg a szűk és ezért aktív érdekszövetségek szorítják arra, hogy számukra kedvező megoldás kerüljön a törvénybe; a nagy létszámú, de éppen ezért széttagolt és ezért kisebb befolyású szereplők az adócsalásra kell hogy koncentrálnak, miután a kedvezményeket a nagyok már elvitték. (Egy idevágó adat: 2002-ben az egyszeres könyvvitelt vezető, tehát kis társaságok 18%, a kettős könyvvitelt vezető nagyobbak átlagosan 12% társasági és osztalékadót fizettek nyereségük után.)

JOBBA ADÓRENDSZER ÉS/VAGY ADÓCSÖKKENTÉS

Az adóviták hangadói, amikor adókorszerűsítésről beszélnek, általában adócsökkentésre gondolnak. De a kettő nem ugyanaz. A 2004. évi szja adókulcs-csökkentés nem általános adóteher-csökkentés, és kérdéses, hogy jobb adószervezethez vezetett-e. (Pl. új adót is vezettek be.) A két kérdést érdemes elkülöníteni, előtérbe helyezve az azon való gondolkodást, hogy lehet-e az adórendszer egyes elemeit megváltoztatni úgy, hogy a csökkenések és emel(-ked)ések nyomán változatlan összegű, de hatékonyabb és a kormányzat részéről társadalompolitikailag is kedvezőbbnek ítélt rendszer jöjjön létre (pl. lehet-e a mai iparűzési adó helyett más bevételt találni). Ezután lehetne dönteni „nettó” csökkenésről, ha az egyensúly engedi.

A politika, persze, dönthet úgy, hogy ezt nem várva csökkent adót. Ekkor hitegetheti magát azzal, a tapasztalattal ellentétes doktrínával, hogy az adómérték (kulcs stb.) csökkentése nyomán növekvő termelés nyomban meghozza a korábbi adótömeget, vagy – titokban – gondolhatja úgy, hogy az sem baj, ha költségvetési hiány jön létre, mert akkor az állam a hiány kényszerű nyomása alatt majd csak csökkenti a kiadásokat, akár hatékonyan, akár nem. Az USA-ban ma is találgatják, hogy Reagan és az ifjabb Bush valóban mit is gondolt.

Értelmes vita akkor lehetséges, ha az adócsökkentés helyett kiadásmérsékléssel egybekötött adócsökkentésről beszélünk. Ez a magyar államháztartás mai helyzete mellett talán nem szorul hosszú bizonyításra. A kiadáscsökkentés fedezete az állami munka „racionalizálása”, a funkciók (célok) és a jogosultságok megkurtítása és ideiglenes halasztások lehetnek. (Vannak nagyon jó elemzések és tanulmányok arról, hogy milyen fajta kiadáscsökkentés tartós, és melyik nem.) Így pl. az állami béremelés tartós hatása, a beruházások halasztása nem az. A tartós és érdemi lépések nem könnyűek. Vannak nyilvánvaló diszfunkciók, pazarlások. Ezek végösszege, intézményi változás híján azonban nem nagy. A reformértékű nagy tételek nem „nyilvánvalóak”, hanem érdeksérelmekkel terhesek, világnézetiileg is motiváltak. Ha széles réteget érintenek, politikailag érzékenyek (esetleg csak választások után realizálhatók). Ha szűk, de

tehetős réteget, nagyvállalatokat érintenek, akkor a protestálás, a lobbizás erős... Jellemző a helyzetre az angol mondás az adóreformokról: „Don't tax you, and don't tax me, tax the guy behind the tree”. A kérdés veleje, persze, a kiadások, állami kötelezettségek oldalán nyugszik. Elvileg ui. abból kell kiindulni, hogy: minden adó valamilyen értelmes kiadást szolgál, feltételezve, hogy a parlament képes értelmes döntésre. Az adóhatás egyoldalú, kizárólagos vizsgálata tehát félrevezető az elköltésből fakadó – elméletileg pozitív – hatás számbavétele nélkül.

A MAGYAR ADÓRENDSZERRŐL²

Mielőtt rátérnék a bevezetőben említett két témára, röviden „madártávlatból” rátekintek a magyar adórendszerre.

Előre is tudnunk kell, hogy míg a legfontosabb jellemzők megállapíthatók – bár magyar adóstatistika voltaképpen nincs –, értékelésük mindig vitatható lesz. Ám néhány összefüggés nemzetközi összehasonlításban figyelemreméltó lehet.

A globális adóteher 2001-ben a GDP-hez viszonyítva Európában 41% volt, azonos az EU-15-tel. Magyarországon ez 39% (2002-re ez 40,5, illetőleg 37,7%-ra csökkent). A főbb kultúrkörök között azonban vannak különbségek. A skandináv térségben (FIN, N, S) az adóteher kb. 50%, Közép-Európában (rajnai modell: F, G, B, A) kb. 45%, az angolszász térségben (IRL, UK) kb. 35%, a mediterrán térségben (GR, P, E) is kb. 35%, Kelet-Közép-Európában (M, CZ, SL, POL) 35-40%. Az európai, 1995-97-ig tartó adóemelkedéssel szemben nálunk eddig az időpontig az adóteher csökkent. Azóta – 2001-ig mindenütt stagnál. Egyfajta enyhe harmonizálódás figyelhető meg a magas és alacsony adóterhű kontinentális országok közt.

Adószervezetben jellegzetes különbségek vannak az EU átlaga és Magyarország közt. A GDP %-ában kifejezve Magyarországon a jövedelemadó szerepe kisebb (14,6 és 10), a forgalmi-fogyasztói adóké jóval nagyobb (12,2 és 15,1), míg a tb- és bérjárulékok terhe kicsivel nagyobb (12 és 13). Kevesebb a vagyoni adó is (2 és 0,7). De az európai átlag nem mond sokat, mert tradicionális eltérések vannak egyes régiók közt. A rajnai térségben a tb teher magas, az északi és az angolszász országokban viszont a jövedelemadó aránya az. A magyar adószervezet leginkább a dél-európaihoz áll közel.

Az adatoknak nem kell túlzott jelentőséget tulajdonítani, mert az EU egyes országainak adószervezete végtelenül eltérő, azaz nincs „normál” adószervezet. Így pl. a személyi jövedelemadók a GDP %-ában 8 és 26%, a tb-járulék 2 és 16% közt szóródnak. A vagyoni adóknál a 0,5 és 4% közti értékeket találunk.

A bérek adóterhét általában a jövedelmekre, elsősorban a bérjövödelmekre vetítve ítélik meg. A bérjövödelmekhez kapcsolódó adó- és tb kötelezettségeket az OECD rendszeresen elemzi. Ennek során a feldolgozóipari munkások keresetére koncentrálnak. Egy ilyen elemzés nem egyszerű, ha az adótábla mellett a kedvezmények, jóváírások, transzferek együttes hatására vagyunk kíváncsiak. Az összehasonlítást csak néhány mutatóra és néhány országra korlátozva a következők állapíthatók meg 2002-re nézve:

1. Az OECD-országokhoz viszonyítva az szja-t a munkavállalói tb terheket és családi transzfereket tartalmazó ún. bérres Magyarországon az átlagos keresetűekre számítva magas. A 15 EU-tagországból a gyermektelenek terhe csak 3 országban magasabb, mint nálunk. A kétgyermekesek helyzete valamivel kedvezőbb, itt a középmezőnyben vagyunk.

2. Az adókulcsok az alacsony jövedelmi kategóriákban félrevezetőek, mert majdnem minden országban személyi adóalap-mentesség (az átlagkeresetek 15-20%-a) vagy adójóváírás (az átlagkereset 3-5 %-a) érvényesül. A magyar adójóváírás mértéke viszonylag magas.

3. Az EU átlagához viszonyított, GDP-re vetített alacsonyabb teljes magyar jövedelemadóteher és a bérek átlagánál magasabb adóterhelés közti ellentmondás magyarázható az alacsony foglalkoztatással és azzal, hogy igen széles rétegeket kevésbé (egyéni vállalkozók, mezőgazdaság) vagy egyáltalán nem (nyugdíjasok) terhel szja. Az adócsökkentés és a foglalkoztatás növekedése ezért szorosan összefüggő kérdés!

3. Az EU átlagához viszonyított, GDP-re vetített alacsonyabb teljes magyar jövedelemadóteher és a bérek átlagánál magasabb adóterhelés közti ellentmondás magyarázható az alacsony foglalkoztatással és azzal, hogy igen széles rétegeket kevésbé (egyéni vállalkozók, mezőgazdaság) vagy egyáltalán nem (nyugdíjasok) terhel szja. Az adócsökkentés és a foglalkoztatás növekedése ezért szorosan összefüggő kérdés!

Az átláthatóságot nehezíti, hogy nagyon sok a rendszert átláthatatlanná, kijátszhatóvá, megkerülhetővé tevő, aktuálpolitikát szolgáló ked-

vezményező elem. Ezek körül sok a vita, amely jórészt a szociális rászorultság elve, illetve az általános jogosultság „vívmánya” körül folyik. De szakmailag erősen vitatható számos adókedvezmény hatékonysága és technikája is.

A helyi adózás – és finanszírozás – megoldatlan, sem a mai, sem egy ésszerűbb igazgatási rendszert nem szolgál hatékonyan. Igencsak érdekes lenne nemzetközi adózási összehasonlítással rendelkezni az „utca embere” szemszögéből. Így pl. arról, hogy a lakosság hány százalékának kell különböző adóbevallásokkal foglalkoznia, a költségszámítási módszerek mennyiben különböznek a vállalkozóknál vagy akár a bérből élőkénél, milyen körű és elvű kedvezményrendszerek működnek a gyakorlatban és főképpen arról, hogy milyen jövedelmi és egyéb hatásokkal bírnak az adórendszerek, pl. mely rétegeket mekkora adó terhel. Ezekkel kapcsolatban a kutatások óriási lemaradásban vannak, még a hazai vonatkozásokat is elégtelenül ismerjük.

A viták néha egyszerűen arról szólnak, hogyan lehet több adót beszédni. Máskor viszont egészen a politikai filozófiáig érnek. Ekkor nagy a kísértés arra, hogy az adóviták állammodell vitákká alakuljanak. A későbbiekben elősorolt elvi megfontolásokat – ezt elkerülendő – úgy törekszünk megfogalmazni, hogy elkerüljük a parttalan általánosításokat, államelméleti ideálmódellek mechanikus követését. Inkább igyekezzünk megragadni a széles körű (nem csak a csekély parlamenti többségre kiterjedő) konszenzusra remény adó téziseket. Abból indulunk ki, hogy egy törvénybe foglalt adórendszer nem egy (s)óhajtott (de sohasem vállalt) modellhez, hanem az érvényes társadalmi-gazdasági viszonyokhoz alkalmazkodjék. Nem az adórendszer alakítja át a társadalmat, a fő hatásirány fordított.

Elnézve azt a buzgalmat, amivel az adórendszer a politikusok néha terhelnék, valószínű, hogy álláspontom defenzívább másokhoz képest. De ez lehetőséget ad szakmai szempontok erőteljesebb érvényesítésére. Állítólag Voltaire mondta:

„Minél több a tantétel, annál több a vita; minél több a vita, annál több a szerencsétlenség.” Lehet, hogy az adózásra is áll. Persze kellene elvi alapok – de módjával. Nem lehet minden elvi kérdés. Jó néhány evidenciának tekintett álláspont pl. nem evidens, csak a gondolkodás lustaságát leplezi.

Minden adóvita az állam szerepvállalásánál kezdődik és a jóléti szférára koncentrálódik. A fő irányzat ma az univerzális rendszerek, ill. közfinanszírozásuk visszaszorítása, az ún. esélyjavító politika és a célzott, illetve ezen belül a jövedelmi rászorultság vezérlő elvének alkalmazása a kiadásokban. Súlypontja az adózás hatókörén túlnyúló társadalombiztosítás terjedelme.

Egy következő kérdés az, hogy a jelentős, akár növekvő kiadást igénylő oktatás, egészségügy, infrastruktúra terén az öngondoskodás, illetve díjfizetés mennyire erősödhet. Ezek kialakításakor a „value for money”, azaz a funkciók hatékony ellátása a súlypont.

Végül a piacigenlő vonulat közvetlen következménye a piaci szereplőknek nyújtott támogatások visszaszorítása. (Furcsa – de persze az érdekcsoportok részéről érthető az az intenzíven sugallt álláspont, hogy a piac üdvözítő szerepét egyre szélesebb támogatás igényel párosítják, mondván, hogy a versenyképességet, a piaci zavarokat stb. csak az állam tudja kezelni. Ezek a nyomások messze túlterjednek az igazolt piaci tökéletlenségek tudományos értelmezésén.)

AZ ADÓRENDSZER KORSZERŰSÍTÉSÉNEK TÉZISEI

Számolva az olvasó lelkületével, igyekszem az általánosságokon túlmenően hipotetikus tézisekbe foglalni egy adó-korszerűsítéshez ajánlott nézeteimet. Melyek ezek?

1. A korszerűsítés segítse a foglalkoztatás növekedést. Mivel itt a problémák a képzetlenekre és az 50 év felettiekre koncentrálódnak, itt kell céltotán segíteni. Mivel az alacsony kereseteket (átlag munkás bérének 2/3-át keresők) az szja alig terheli, a tb-teher viszont magas, ezért az EHO eltörlése mellett ki lehetne alakítani egy csökkentett tb-járulékfizetés konstrukciót. Másfelől következetesen érvényesíteni kell a korai nyugdíjazás esetén az ebből fakadó többletterheket. Mindez segíthetné a részfoglalkozás szélesedését is.

2. Az szja terhek rétegek közti megosztásakor védeni kellene az alsó-közép jövedelműek érdekeit. A bér-ék hatásakor azt célszerű feltételezni, hogy ez a magasabb keresetűek munkavállalá-

si hajlandóságát kevésbé befolyásolja. A magasabb jövedelmek adóterhelése elsősorban akkor csökkenhet, ha juttatásaik csökkennek.

3. A kisebb vállalkozások jövedelmeinek adóterhét, a vállalt rizikókra tekintettel, a hasonló bérjövdelem adóterhe alatt lehet megállapítani. Célszerű az egyszerűsített rendszerek alkalmazása (EVA), viszont főfoglalkozású vállalkozásoknál a „hihető jövedelem” feltételezésétől nem lehet eltekinteni.

4. A jövedelmek fajtái szerinti eltérő adóztatást célszerű felszámolni azzal, hogy az egyszerűség, a beszédhetőség stb. miatt nem feltétlenül kell minden jövedelmet összevont jövedelemként kezelni. Az elkülönülten adózó jövedelmek egységesebb adóztatása viszont követelmény, még ha ezt egy meghirdetett program szerint hosszabb idő alatt fokozatosan lehet csak megoldani (kamat).

5. A gazdasági célú megtakarítási, befektetési ösztönzést – ha a jövedelemadóztatás súlya az adórendszerben nem nő – célszerű visszaszorítani, mert globál hatása valószínűleg csekély. A portfólió-cseréket nem kell ösztönözni.

6. A nagyvállalatok és a külföldi tőke vonzását elsősorban a jogbiztonság erősítése, a korrupció csökkentése, a munkaerő minőségének javítása szolgálja. A beruházás ösztönzését EU kereteken belül és elsősorban az infrastrukturális feltételek javításával, az üzemhez kapcsolódó beruházási terhek átvállalásával kell elérni.

7. Célszerű lenne felülvizsgálni a kisebb összegű, céljellegű adók indokoltságát – különös tekintettel az állami beleszólást gerjesztő hatására. Esetleg célszerűbb ezekből törölni, mint másutt kulcsokat csökkenteni.

8. A helyi adóztatás fejlesztését össze kell kötni az állami támogatási rendszer megújításával. Az adóztatás legyen erősebben szolgáltatáselvű, a támogatás és adóztatás legyen tekintettel a gyakorlat által kialakított eltérő önkormányzati feladatkörökre. Az iparüzési adó mai rendszere mielőbb, de akár fokozatosan is szűnjön meg, illetve alakuljon át egy más típusú önkormányzati adórendszer bevezetésével együtt.

9. A hatékonyságjavító, környezetvédelmet szolgáló fejlesztéseket költség-haszon számításokkal alátámasztva célszerű előtérbe helyezni; erre

többéves egyértelmű, törvénybe iktatott rendelkezések legyenek.

10. A jövedelemadókat és helyi adókat rendszerének és mértékének elfogadásakor fontos szempont lehet, hogy az EU a forgalmi adóztatásban várhatóan áttér-e és mikor a származási ország szerinti adóztatásra, és ebben az esetben milyen prioritást tulajdonítunk az áfa kulcsok csökkentésének.

11. Konkrét javaslatok csak megalapozott költség- és hatásszámítás megléte esetén vehetők tárgyalás alá. Elbírálásukkor kiemelt szerepet kell hogy kapjon a beszédés realizálhatósága és jogbiztonsága. Az adórendszer fejlesztését célzó javaslatokat az érdekelt szervezetek bevonásával kell kialakítani, de érdemi egyeztetést csak olyan javaslatokról kell folytatni, amelyek megfelelő indokolással, költség- és hatásszámítással rendelkeznek. Ezek követelményeit központilag jó előre rögzíteni kell.

12. Az adórendszer egyszerűsítése során egyfelől az eljárások korszerűsítését, egyszerűsítését kell megcélozni, másfelől a specifikus szabályok méréséklését, mert ezek, illetve az ezek által nyújtott kiskapuk a bonyolultság fő oka.

13. Rendszerjellegű adómódosításokat 12-18 hónappal a hatálybaléptetés előtt kell elfogadni (ideértve a végrehajtási rendeleteket is).

JAVASLATOK

Nehéz a korszerűsítésről gondolkodni anélkül, hogy ne lenne konszenzus a helyzet értékelésében. Másfelé lehet haladni, ha az egyszerűsítés, ha a hatékonyság vagy a méltányosság terén gondolkunk lépni. Talán kezdetben e három szemléletből kiindulva háromféle utat érdemes kikutatni? (Aztán jöhet a szintézis.)

Bonyolult? Mihez képest? Kétségtelen, hogy a személyi jövedelemadó (szja) törvény egyre terjedelmesebb. Viszont az is tény, hogy 8 millió felnőttből csupán alig több mint 2 millió kötelezett bevallás adására, és ez tovább csökken. Akinek nincs folyamatos értékpapír ügylete és csak a lakhatás miatt találkozik ingatlanügylettel, annak a rendszer elég egyszerű. A kifizetőknél ugyan vannak adminisztratív terhek (pl. az előlegek minuciózus elszámolása), de itt profik dolgoznak. Az 1, 2 vagy 3 kulcs önmagában nem sokat bonyo-

lít, sokkal inkább a jövedelmek és kedvezmények kezelése. Külön téma azért: min mérjük a bonyolultságot? A bevallások számán, a rovatok számán, azon, hogy hány adózót érintenek a differenciáló előírások, vagy az adófizetéssel járó állami, lakossági, ill. kifizetői költségen? Számolunk-e a jövedelemhez kapcsolható transzferekkel, illetve ezek költségével? Ha erről nincs álláspont – akkor értelmetlen viták alakulhatnak ki.

Az szja kedvezmények csökkentése minden korszerűsítési programban szerepel. Szerintem is lehetséges, illetve méltányos, viszont – ha az adómentes természetbeni juttatásoktól eltekintünk – ma már ez nem komoly forrás egy adókulcs-csökkentéshez. 2004-re a terv szerint az adót csökkentő kedvezményekből 222 md Ft az adójóváírás (igazából nem kedvezmény, hanem adótábla korrekció), 67 md Ft a családi kedvezmény (ez átmehet transzferbe esetleg, de akkor nem adócsökkentési forrás),³ 12 md Ft a külföldön megfizetett adó kedvezménye (ez sem igazán kedvezmény). Marad összesen kb. 50 md Ft, amiből 19 md Ft a biztosítási kedvezmény. Amiért azonban ezek sorsáról érdemes gondolkodni, az egyrészt az, hogy sok adminisztrációt von maga után; az adóbevallásokban 1,5 millió adattal szerepelnek. Talán még nyomósabb ok, hogy egy részük nem látszik elég hatékonynak vagy méltányosnak. Egy példa: egymillió tételt számolnak el az önkéntes nyugdíjpénztárakkal kapcsolatban. Ha az ösztönzés módja az lenne, hogy az állam a befizetést a pénztáraknál egészíti ki meghatározott összegig az egyéni számlán, akkor csak két tucat szervezetnél lenne adminisztráció, és – ami még fontosabb – az ösztönzésre fordított összeg a megtakarításokat növelné.

Ha a kedvezményeknél azt tartjuk elsődleges hibának, hogy magasabb jövedelműeknek jut, akkor nem kell a ritkítással törődni, hanem igénybevételüket jövedelemhatárhoz lehet kötni. Ezzel néhány 10 md Ft megtakarítható lehet, ha a határt nem húzzuk meg túl magasán.

Sztártémává vált újabban az *egykulcsos szja* alkalmazása. A *legegyszerűbb* nyilván egy kedvezmények, mentességek nélküli egykulcsos rendszer lenne, amely jóváírásként kiegészülhet egy egyösszegű, adófizetésre használható adócsékkel. Akkor nem kell bevallás – elég az egységes kifizetői levo-

nás (munka- és tőkejövedelemre egyaránt). Az adó minden tőkejövedelemre és vállalati juttatásra kiterjedne. (A természetbeni juttatások adókötelessé válhatnak.) A személyi (gyerek, rokkant stb.) kedvezmények felemelt transzferrel vagy pótcsekkel intéződnek, ösztönző adókedvezmény nincs. Az állam támogathat lakásépítést, oktatást, önkéntes nyugdíjbiztosítást stb. a szolgáltató szervezetnél vagy transzferrel, ahol kevés számú eset van – ezek az egyénnél költségcsökkentők. Ha maradnak az szja kedvezmények, akkor marad az adóbevallás rendszere, és akkor igazából nem lényeges az egyetlen vagy 2-3 kulcs vita.

Egyébként minden jel arra mutat, hogy bevételi okokból az egyetlen kulcs a balti államokban bevezetett 25-33% sávban lenne csak kialakítható. Több kulcs megtartása esetén kialakítható lenne egy hosszú távon érvényes normatíva az egyes kulcsok alá esők számáról, pl. kb. 20% fizet egy alacsony, 70% egy közepes és 10% egy magas kulcsú (2002-ben pl. 2 millió Ft jövedelem feletti) sávban. Megszüntethető az az abszurd helyzet, hogy az adójóváírás leépítése a közepes jövedelem esetén nagyobb határterhet eredményez, mint a maximális kulcs, azaz, ha marad adójóváírás, akkor annak visszavonása a széles alacsonyabb kulcs tartományában kezdődne és a sávszélig befejeződne.

Adóalap szélesítés. Valamit már jelenthet a kedvezmények megrostálása, de több eredményt ígér egyes külön adózó jövedelmek összevont adóztatása, természetbeni juttatások szélesebb körű adóztatása. Ezen túlmenően beható tanulmányozást igényel a nem munkabér-jövedelemmel bírók méltányos közteher-viselése. Elgondolkoztató, hogy (2001-ben) munkaviszonyból van jövedelme 3,6 millió főnek, főfoglalkozású egyéni vállalkozó 204 ezer fő (APEH adat). Az előzők jövedelme 1 millió Ft/fő, az utóbbiaké (kivét + eredmény) 400 ezer Ft/fő. A TÁRKI kutatásai ezeket az arányokat cáfolják. A mezőgazdaság külön kérdés.

A tőkejövedelem adóztatásában a nemzetközi törekvés a tőkejövedelmek egységes mértékű adóztatása. Az egységesítés indoka a tőkejövedelmek áttekinthetetlenül sok fajtája (kamat, értégyarapodás, osztalék stb.) közti manőverezés, ami széles körű adóelkerülésre vezet. Abban már eltérő nézetek vannak, hogy ez 0% és az szja határ-

adókulcs között hol helyezkedjen el. A 0%-ot úgy kell érteni, hogy cash-flow adózás legyen-e, amelyben csak a vállalkozást elhagyó osztalékjellegű jövedelem adózik. De valójában a „0” % adó ellen lehet érvelni azzal, hogy a vállalatok vesznek igénybe közszolgáltatást. Komoly fiskális szempont az is, hogy a vállalat előbb és jobban ellenőrizhetően fizet, mint a végső fogyasztó. Lehet persze, hogy egy ilyen közteher ne jövedelemadó legyen, pl. ingatlanadó vagy egy kisebb mértékű regisztrációs díjszerű adó.

Többkulcsos (magas jövedelmet 30-35%-kal adóztató) szja esetén a tőkejövedelmek (osztalék pl. 20-25%-os) adója és a maximális szja kulcs közti differencia lehet a társasági és osztalékadó (tao) azzal, hogy kis tömegű profitra (ezzel kis társaságokra) lehet ennél is kevesebb. De ebben az esetben már nem kell tao kedvezmény. Számolni kell azzal, hogy míg a társasági adó – ha nem eródlják kedvezmények – befolyik, addig a CFC-k osztaléka nem adózik. Ezért az is lehetséges az iparüzési adó megszűnése vagy erős csökkentése esetén, hogy a tao legyen magasabb és az osztalékadó akkora, hogy ezt kiegészíti az általános szja kulcsra. (Az iparüzési adó és tao együtt ma kb. 26%-os teher.) Meg lehetne szüntetni további költséget jelentő befizetést is: EHO, innovációs hozzájárulás („hülye vállalatvezetés adója”), szolidaritási stb. járuléka, ha tehercsökkentés kell. A balesetbiztosítási ág kiépítése viszont értelmes lenne, ha lehet beszorítva a mai tb teherbe.

A tao igazán érdekes problémája az adóalap definíciója. Ezzel is lehet „öszönözni” (pl. gyorsított leírás, K+F prémium, természetbeni juttatás), és ezzel elősegíthető egy egységes adózás. Ha megmaradnak a tao kedvezmények, akkor is egy minimálisan fizetendő tao maradjon (pl. 10%). A kedvezmény korlátozására vannak példák. A tao-nál az egyszerűsítést kevésbé tartom elsődlegesnek, mint az szja-nál, sőt az adótanácsadók ezt szeretik is.

HELYI (ÖNKORMÁNYZATI) ADÓK

Az első kérdés, hogy mi a mai magyar helyi adózás legfőbb gondja. Szerintem a fő gond az, hogy erőteljesen differenciálja az önkormányzatok bevételeit (iparüzési adó) és ilyen irányú egy köz-

vetlen (nem manipulált) szja átengedés is. Igaz, hogy a települések feladatköre sem azonos, de a kettő közt ma nincs kongruencia. Gyakori felvétel, hogy a helyi adók szerepe túl kicsi. Itt azonban nincs norma. Az arány egyébként a számlálón és nevezőn egyaránt múlik, tehát összefügg az önkormányzat feladatkörével (az irányított betegellátásra való áttérés, az egészségügy magánosítása pl. csökkenti az önkormányzati kiadásokat, ha az OEP magánszolgáltatóval szerződik. Az intézményi díjpolitika is tényező.). Több ország alacsony helyi adózást enged, helyette normatív adó-átengedést vagy „szükséglet” szerinti támogatási rendszert alkalmaz. Ne feledjük, hogy egy méltányos adórendszer a fejletlen területek felhozására alkalmatlan.

A megoldáskor abból kellene kiindulni, hogy az önkormányzati bevételek allokációt szolgálnak. Nem célszerű sem stabilizációs, sem a központi-tól eltérő redisztribúciós hatású rendszert működtetni. A kérdés természetesen összekapcsolandó az állami támogatás ügyével, mert ez a meghatározóbb önkormányzati bevétel. Marad-e a főként intézményfinanszírozó rendszer, vagy növelhető-e a „szükséglet” szerinti finanszírozás (pl. népesség, népesség összetétele, földrajzi jellemző, differenciált feladathoz kötődő transzferek).

A legtöbb ország adórendszerében a helyi adók jó része vagyontárgyhoz kötődő adó. A vagyonhoz kapcsolódó adók Magyarországon jelentéktelenek, főképpen a vagyonforgalomhoz kapcsolódó nem rendszeres adók. A pénzügyminisztérium évek óta szorgalmazza, hogy az építmények méltányosabban (értékarányosan) és – ezt nem mondja ki világosan – szélesebb körben és nagyobb mértékkel kerüljenek adóztatás alá. Itt a következőket kell előrebocsátani.

1. A vagyon egészének összevont adóztatása világszerte visszaszorul. Az angolszász országok nem alkalmazzák, Közép-Európában megszűnőben van. A gyakorlati nehézségek mellett ennek oka az is, hogy a vagyon hozadékát adóztatja a jövedelemadó, állagát apasztani pedig nem kívánják. Magyarországon kétségtelenül kisebb a lakosság – csak sok év alatt felhalmozható – vagyona a jövedelméhez viszonyítva, mint Európában, ez csak évtizedek alatt fog megszűnni. Emellett a rendszerváltás során így-úgy szín-

te juttatott ingatlanvagyon (lakás, föld) rögtön adóval terhelni irreális lett volna. De az idő itt is halad.

2. A helyi adózásnak viszont az ingatlanadó az egyik célszerű módja. A település olyan szolgáltatásokat nyújt – ezek egy jó része ingatlanhoz kapcsolódik –, amely jogcímet ad az adóztatásra a vállalatok és háztartások körében egyaránt.

3. A vagyonhoz nem csak rendszeres föld- és építményadó kapcsolódhat. A legtöbb országban az eseti vagyoni adók a jelentősebbek: az örökösödési adó, a tőkeforgalmi adó (Magyarországon ezeket illetékként szedik). E két vagyoni adó adja a magyar vagyoni adók 70%-át, Belgiumban 90%-át, Csehországban 50%-át, Hollandiában közel 60%-át. Egyedül az Egyesült Királyságban uralkodó formája a vagyoni adónak a rendszeres ingatlanadó.

A helyi adórendszerre az előzővel harmonizáltan sokféle megoldás lehetséges. Felmerülhet az alábbi:

1. A mai rendszerű iparűzési adó megszüntetése, vagy erőteljes csökkentése.⁴

2. A vállalkozásoknál ingatlanadó központi adóként való bevezetése. (Központi adó, hogy ne legyen az egyes önkormányzatok között indokolatlanul differenciáló.) A befolyó összeg esetleg népességarányos önkormányzati támogatássá válhat, vagy egy része megosztható az önkormányzatokkal.

3. A kommunális adó átalakítása szja alapú kommunális adóvá, amely az összevont szja alap meghatározott %-a, azaz lineáris, nem progresszív adó. Ezt az önkormányzat tól-ig határok közt (p. 5-8%) állapíthatja meg, de minden szja-t fizető lakosára egységesen. Lehet külön tól-ig rendszer a községre, városra, Budapestre. Az önkormányzat csak 3-5 évenként változtathatja (igazgatás, egyszerűsítés). Egyidejűleg csökkenne a mai szja széles körben 0-ra. Az szja alapú kommunális adóban nincs kedvezmény – ha ez gondot okoz, akkor helyi lakossági támogatás lehetséges. Az adót az APEH kezelheti. (Évenkénti APEH-önkormányzat elszámolás, az APEH egyösszegű előlegeket fizet, vagy a helyi adót az előző évi jövedelem után kell fizetni, azaz a rendszer egy évvel korábban indul, mint az adófizetés. Addig persze marad az iparűzési adó.)

4. Eldöntendő, hogy aki nem fizet szja-t, az hogyan fizessen kommunális adót, hiszen élvez a szolgáltatásokat. A kör (pl. minden nagykorú lakos, vagy 18-75 év közötti lakos, stb.) és az adóztatás költsége dönthet a konkrét megoldásban.

5. A lakossági építményadó szerepe erősödne. Fel kell hagyni azzal a hitegetéssel, hogy az érték-alapú adózással a kormány nem céloz meg többletbevételt. Viszont: az „értékalapú” adózás kezdetben igen szerény keretek közt indulhat, meghirdetve, hogy maximum kulcsa pl. 10 év alatt érhető el. Az önkormányzat érvényesíthet kedvezményeket, mentességeket, illetve jelzálogjogként érvényesítheti. Továbbá: hangsúlyozni kell, hogy nem értékalapú, azaz a mindenkori piaci értéket pontosan tükröző, hanem *értékarányos* adózásról van szó. Ezzel mentesíthető a rendszer a globális piaci értékingadozásoktól, a forgalmi érték sűrű korrekciójától, stb. Az épület adóalapja vagy akár adója 5-8 évre fix lehet.

6. Csekély adót lehetne érvényesíteni a mezőgazdasági föld után, ez segítené a főleg mezőgazdaságra építő falvakat.

Megszűnik az szja átengedés, és nem célszerű egy tao átengedés, mert a tao alap ingadozik és vállalati döntéssel manipulálható. (Egy csőd padlóra küldhet egy önkormányzatot.) Áfa átengedés esetleg régiós szinten lehetséges. A vagyonátruházási illeték masszív vagyonadó – esetleg teljes egészében az önkormányzatokat vagy a régiókat illethetné.

Mivel az egész önkormányzati rendszer még mozgásban van és ezért 2007 előtt aligha születhet új rendszer, itt szóba jöhet egy átmeneti megoldás. Pl. 2005-re:

1. az iparűzési adó maximális mértéke x %-kal csökken;

2. a társasági adóalapból való levonása megszűnik;

3. az illetékbevétel teljesen önkormányzati bevétel lesz, vagy az állam az ingatlanadót 60%-kal kiegészíti – számítva arra, hogy szélesebb körben vetik ki;

4. az szja közvetlen visszatérítésének mértéke nőhet.

Ha az önálló helyi adók tömegét nem tekintjük külön „értéknek”, akkor egyébként a normatív adóátengedések növelése jórészt helyettesítheti a jövedelmi alapú helyi adózást.

ZÁRSZÓ

Mint a bevezetőben említettem, ez az írás nem átfogó tanulmány az adózásról. Súlyos hiányságnak tartom azonban, hogy ilyen irányú kutatások és viták hiányoznak a politikai és a szakirodalomból. Az adócsökkentés liberális előtérbe helyezése miatt elsikkadnak érdemi gazdasági és társadalmi témák, mint pl. tehetünk-e azonosságot a fogyasztó (a háztartás) és a polgár közé, mit jelent az, hogy az egyén a civil közösség része, vajon az állami szolgáltatások minősége, költségeinek észszerűsítése milyen hatással lehet az adómorálra,

stb.. Jó lenne, ha az adózás ezen szélesebb összefüggései is a szakma és a politika érdeklődési körébe kerülnének.

Befejezésül újra hangsúlyoznom kell azt, hogy a kormányzati politikát – és így az adópolitikát is – nem az optimális megoldások, hanem legalább ilyen mértékben a politikai költségek, a választásra gyakorolt hatások vezérlik. Ez sokban keresztetzi a legjobb és az átlátható megoldások érvényesítését. Ezért az államigazgatási munkaszervezéssel párhuzamosan rendszeres politikai konzultációkat kell folytatni a parlamenti erővel, fontosabb legitim érdekképviseletekkel.

JEGYZETEK

1. Tipikus esete ennek, amikor a politikus úgy érvel, hogy „1 Ft támogatás 5 vagy 6 beruházást hozott létre”. Mintha a 20%-os támogatás híján a 4 vagy 5 forint a szalmazsákban pihenne! Más példák is hozhatók.
2. Nem foglalkozom a más elvi alapon felépülő társadalombiztosítási járulékpolitikával.
3. 2002-ben a családi adókedvezmény kb. 10%-át kapták az átlagkereset duplája feletti jövedelemmel rendelkezők. Ez esetleg megvonható.
4. Az iparűzési adó levonhatósága a tao-ból nem lenne előnyös. Az állami bevétel megszűnik, a káros differenciálás megmarad. Az önkormányzat az államot adóztatja! Ha az iparűzési adó a nyereségadó-alapból kerül levonásra, akkor – ha mindenkinél van nyereség – az adó 32%-át az állam viseli, de az adófizetők a 100%-ról panaszkodnak, és az önkormányzati bevétel aránytalan megoszlása megmaradna.