

Nemzetközi adóreform tapasztalatok

Szakmai háttéranyag, 2007. szeptember 5.
A Gazdasági Versenyképesség Kerekasztal felkérésére készítette
a Pénzügyminisztérium Gazdaságpolitikai főosztály Közgazdasági kutató osztálya

Az anyagban megfogalmazott állítások és vélemények nem feltétlenül tükrözik a Pénzügyminisztérium álláspontját.

A tanulmány röviden áttekinti az adórendszerek alakulásának európai trendjeit és a nemzetközi szervezetek vonatkozó ajánlásait. Részletesen bemutatja a környező országokban lezajlott adóreformok motivációit, ezek elméleti megalapozottságát és a meglévő empirikus elemzések alapján az elért eredményeket. Végül, röviden bemutat néhány alternatívát is az EU-15 országokban végrehajtott sikeres adóreformok példáján.

1. Európai trendek és ajánlások

Az uniós tagországok adóreformjait az utóbbi évtizedben három tendencia alakította: a munkát terhelő adók csökkentése, a globalizációból fakadó adóverseny, illetve az adózás egyszerűsítése, ami általában az adókulcsok csökkentését és az adóbázis szélesítését kombináló reformokban valósult meg. Lényegében ezek a törekvések jelennek meg az utóbbi évek keleteurópai egykulcsos adóreformjaiban is.

Az adórendszereket számos indikátorral lehet jellemezni; a hatékonyság szempontjából elsősorban annak van jelentősége, hogy a tőkejövedelem, a munkabér és fogyasztás effektív adóterhelése mekkora.¹ Ennek mérőszáma az implicit adókulcs, ami a bevétel és az adóalap arányát mutatja, vagyis azt, hogy a főbb adóköteles jövedelmeket ill. kiadásokat ténylegesen milyen átlagos (effektív) adókulcs terheli.

Összhangban a lisszaboni célokkal, az EU tagországok többsége igyekezett a foglalkoztatás ösztönzése érdekében csökkenteni a munkajövedelmek adóterhelését. Az 1. ábra mutatja, hogy 12 tagországban csökkent a munkajövedelem implicit adókulcsa 1995 és 2005 között.

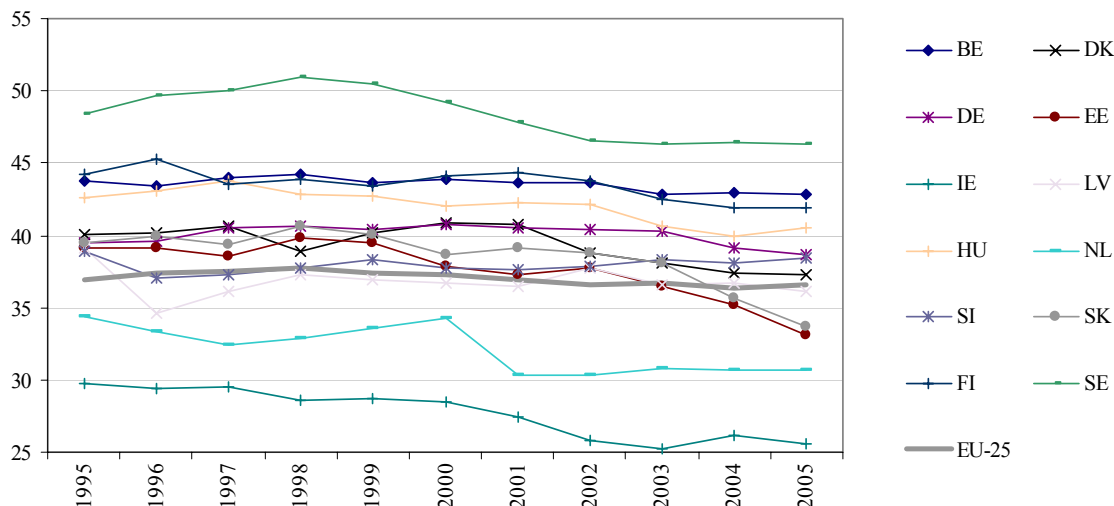
A globalizálódó gazdaságban egyre gyorsuló tőkemozgásra a tagországok többsége a vállalkozásokat terhelő adók csökkentésével reagált: húsz év alatt az EU15 tagországokban 50 %-ról 30 %-ra csökkent az átlagos vállalati adókulcs. Az EU25 tagországokat tekintve (ahol erre van adat), 1995 óta közel 6 % ponttal csökkent a tőke implicit adókulcsa (European Commission, 2007a).

Számos tagországban nagyobb átfogó adóreform helyett a lassú érlelődés során egyre bonyolultabbá váló adórendszerek egyszerűsítéséhez fogtak hozzá. Ez a legtöbb esetben olyan átalakítást jelentett, amelyben a különféle kedvezmények csökkentésével növelték az adóalapot, és az így keletkező többletbevételt a magas marginális kulcsok csökkentésére fordították.

¹ A gyakrabban használt adóbevétel/GDP, illetve adónem/összes adóbevétel indikátorok a költségvetési egyensúly biztosításának, illetve az igazságosságnak a vizsgálatára alkalmasak. Ezekről Benedek et al 2005, Benedek et al 2006, illetve Bakos et al 2007 ad áttekintést.

Bár céljaikat tekintve az egykulcsos reformok jól illeszkednek a fenti trendekbe, ilyen reformot csak kelet-európai országok vezettek be; az EU-15 országaiban a progresszív szja rendszereken belül zajlottak az átalakítások.

1. ábra A munkajövedelem implicit adókulcsának csökkenése 12 EU tagországban



Forrás: European Commission (2007b).

Az EU-ban az adópolitika alapvetően nemzeti hatáskörbe tartozik, egyedül a fogyasztási adókra van kötelező érvényű szabályozás (a standard áfa kulcs nem lehet 15%-nál alacsonyabb, a kedvezményes kulcs pedig 5%-nál kisebb), mivel ezeknek kiemelt szerepe van a javak és szolgáltatások szabad mozgása szempontjából. Ajánlásként az EU a munkajövedelmet és a vállalati profitot terhelő (direkt) adók csökkentését, és a fogyasztást terhelő (indirekt), vagy a zöld (környezetterhelési) adók szerepének növelését javasolja (European Commission 1996, 2005). A Világbank (1991) a nemzetközi gyakorlatból kiinduló ajánlásai szerint az adókulcsok mértékénél² is fontosabb az adóalap szélesítése és az adóadminisztráció csökkentése, illetve javítása, illetve az, hogy a reform hiteles legyen (hosszú távra szóljon). A Magyarországra vonatkozó ajánlások általában a munkát terhelő adók csökkentését emelik ki, mint a foglalkoztatás ösztönzésének eszközét (OECD, 2007 vagy European Commission, 2007b).³

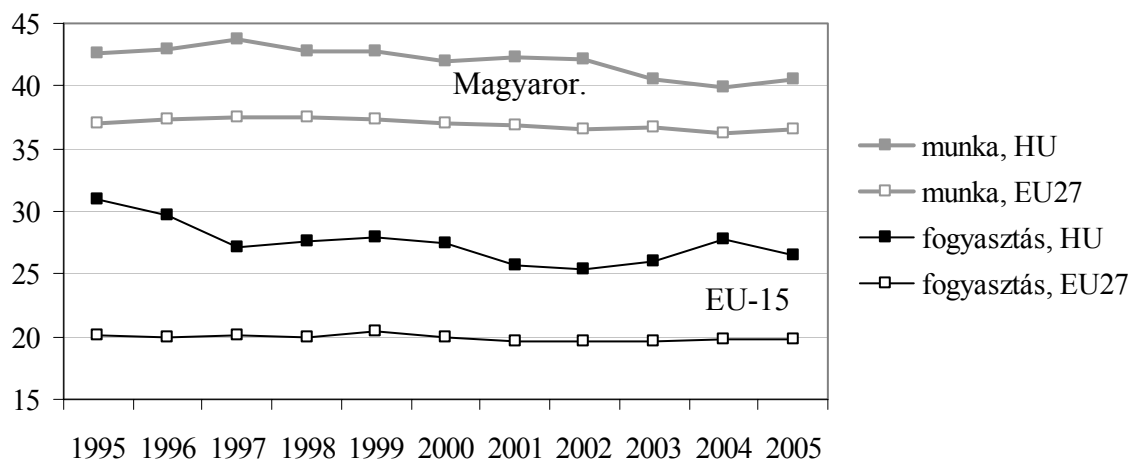
Magyarországon a fogyasztás és a munkajövedelem implicit adókulcsa is magas (2. ábra): 1995 és 2005 között mindvégig jóval az EU27 átlag felett volt. 2005-ben az 1997 utáni csökkenő trend ellenére is 4 százalékpont az eltérés a munkajövedelmeknél, míg a fogyasztás esetén közel 7 százalékpont. A relatíve magas kulcsok mellett ezt elsősorban a szűk adóalap és – a munkajövedelmek esetében az adófizetők alacsony száma, vagyis a magas inaktivitás – magyarázza.

² Az indirekt adók rendszerére egységes, 10-20% közötti ÁFA-kulcsot javasolnak, amit kiegészíthet legfeljebb négyféle, luxusjóságokra és jövedelem-rugalmas jóságokra kivetett eltérő adókulcs vagy jövedéki adó. A vállalatokra egykulcsos adót kell alkalmazni, amely nagyságrendileg azonos az SZJA felső kulcsával. A progresszív SZJA felső kulcsára az ajánlás 30-50% közötti mérték.

³ „In many cases, reforms should aim at lowering tax wedges in general, or employer social security contributions in particular, in order to boost participation rates and/or job creation (Belgium, Czech Republic, Finland, Germany, Hungary, Italy, Poland and the Slovak Republic)” (OECD, 2007: 17).

„Improved incentive schemes could contribute to increase labour market participation and employment. This could be achieved through the restructuring of the taxation system decreasing the high tax wedge on labour to the extent that the fiscal consolidation allows it, as well as through a comprehensive reform of disability pension and child-care benefit systems.” (European Commission, 2007: 20)

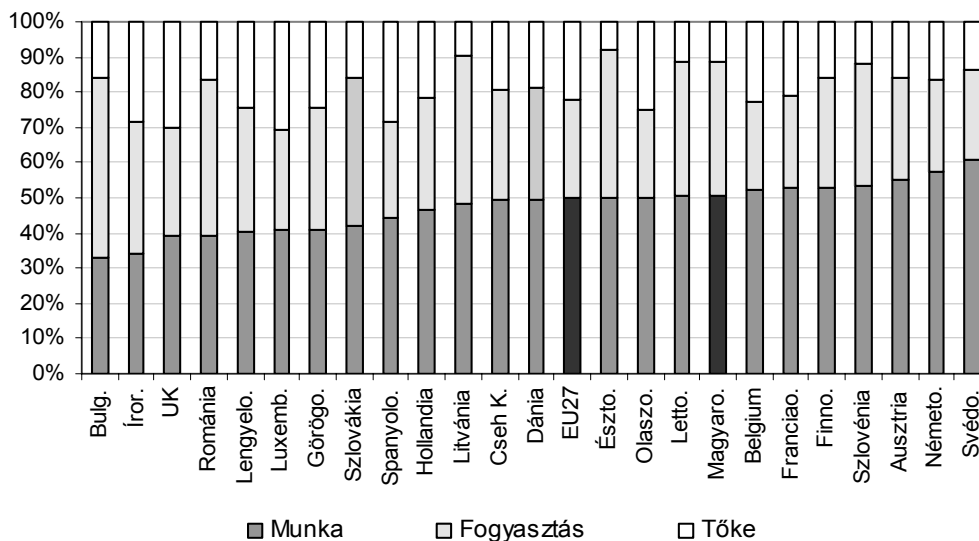
2. ábra A fogyasztást és a munkajövedelmet terhelő implicit adókulcs az EU27 átlagában és Magyarországon 1995-2005



Forrás: European Commission (2007b)

A tőkét terhelő implicit adókulcsról nincs összehasonlítható magyar és nemzetközi adat, így csak az összes bevételen belüli aránya alapján következtethetünk arra, hogy ez az átlagosnál kisebb lehet. Magyarországon ugyanis jóval az EU átlagához és a közép-európai országokhoz képest is alacsony a tőkét terhelő adók aránya (3. ábra) az összes adóbevételben.⁴

3. ábra Munkabért, tőkét és fogyasztást terhelő adóbevételek az összes adóbevétel százalékában, 2005



Forrás: European Commission (2007a)

⁴ A kamatadó bevezetése azóta növelte a tőke adóterhelését, de ez az arányokon nem változtat érdemben (tekintve, hogy közben a munka járuléktérhelése is nőtt, a kamatadó nagyságrendjénél nagyobb mértékben).

2. Reformok Kelet-Európában: egykulcsos adórendszer

2.1. Motiváció és elméleti alapok

Az elmúlt évtized adóreformjai közül kiemelt figyelmet kapott az egykulcsos adórendszerek bevezetése a volt szocialista közép-kelet-európai országokban. Az esetek többségében azonban az új rendszerek csak névleg egykulcsosak: valójában egyszerű, és az SZJA-rendszerben alacsony adókulcsot alkalmazó, de nem a klasszikus egykulcsos adórendszerről van szó.

Az 1980-as évek elején Robert Hall és Alvin Rabushka (Hall-Rabushka, 1995) kidolgozott egy egykulcsos adórendszerre ('flat tax') vonatkozó javaslatot. Ennek értelmében minden egyes dollár jövedelem 19%-os egységes kulccsal adózik. Kivételt képez a családok 25 ezer USD alatti jövedelme, mert erre adómentesség vonatkozik.

Érveik szerint ez az egyszerű adórendszer jelentősen hozzájárul a gazdasági növekedéshez, mivel számottevő adminisztrációs költséget takarít meg. Rabushka (2006) szerint egy ilyen rendszerben gyakorlatilag nem lenne szükség adóbevallásra, mivel minden egység jövedelem keletkezésekor automatikusan le lehetne vonni az egységes adót, megtakarítva így az adó kiszámítását, bevallását, és jelentősen leegyszerűsítve az ellenőrzését, és megszüntetve ez által az adórendszeren belüli arbitrázs-helyzeteket. A méltányossággal kapcsolatos ellenérvek pedig Hall-Rabushka (1995) szerint nem érvényesek, mert a szociálpolitika céljait nem az adórendszeren keresztül kell megvalósítani.

Az egykulcsos adórendszerekhez kapcsolódóan általában három területen várnak jelentős hatásokat. Az egyik, hogy az alacsonyabb határadókulcsok növelik a munkakínálatot, ami a megnövekedett adóalapban testesül meg. A másik az adóelkerülés, ami szerint az alacsonyabb határadókulcs kisebb ösztönzést jelent az adóelkerülésre, így a reform hatására javul az adófizetés. A harmadik hatása, hogy egyszerűsíti az adórendszert, és ezáltal csökkennek az adóadminisztrációs költségek. Az egykulcsos adórendszer legfőbb hátrányaként szokták említeni, hogy növeli az egyenlőtlenséget (különösen akkor, ha a reform egyik kiemelt célja a költségvetés szempontjából neutrális eredmény).

2.2. A megvalósult reformok és eredményeik: áttekintés

Jelenleg összesen 22 országban van egykulcsos adórendszer a világon. Az 1. táblázatban, azonban látható, hogy számos „egyekulcsos” országban az adókulcs egyáltalán nem egységes, vagyis a vállalkozásokat és a magánszemélyeket nem azonos kulcs terheli, ráadásul az ÁFA-kulcs is különböző. Ezen kívül tovább árnyalja a képet a jövedelemadóhoz hasonlóan működő TB-járulékok rendszere, amely a legtöbb országban jelentős további terhelést jelent a magánszemélyek számára. Az egykulcsos adórendszer bevezetése a legtöbb esetben nem azért volt előnyös, mert egységes adókulcsot biztosított, hanem mert a korábbi kedvezmények megszüntetése által lehetőséget nyitott az adóadminisztráció egyszerűsítésére, és az adóalap szélesítésére.

1. táblázat Az egykulcsos adórendszereket alkalmazó közép-kelet-európai országok

Ország	Bevezetés éve	Adókulcsok a reform után			Adókulcsok a reform előtt		
		SZJA	Nyereség-adó	ÁFA-kulcs	SZJA	Nyereség-adó	ÁFA-kulcs
Észtország	1994	26	26	18	16-33	35	18
Litvánia	1994	33	29	18	18-33	29	18
Lettország	1997	25	25	18	10-25	25	18
Oroszország	2001	13	37	20	0-30	35	20
Ukrajna	2004	13	25	19	10-40	30	19
Szlovákia	2004	19	19	19	10-38	25	14 és 20
Románia	2005	16	16	9 és 19	18-40	25	9 és 19

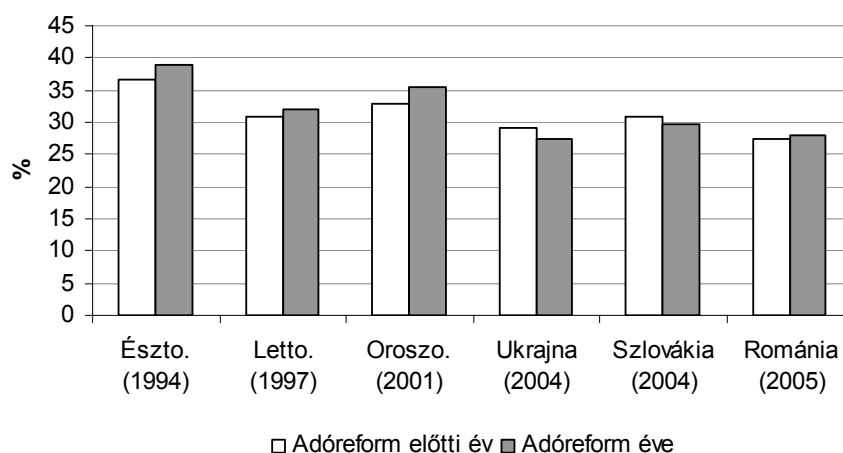
Forrás: M. Keen (IMF): *The Flat Tax, Experience and Issues*, előadás, *International Academic Forum on Flat Tax Rate*, Center of Excellence in Finance, Bled, Szlovénia, 2006. február 3-4.

Az OECD (2006a) négyféle egykulcsos adórendszert különböztet meg: egykulcsos rendszer adómentesség nélkül (Grúzia), egykulcsos rendszer adómentességgel (Oroszország), egykulcsos rendszer adójóváírással, és a társasági jövedelmekre is kiterjedő egysége kulcs (Hall-Rabushka, 1995). Összességében elmondható, hogy a relatíve magasabb egykulcsos rendszert alkalmazó országok biztosítottak nagyobb adómentes sávot. A reformot végrehajtó országok közül egyedül Grúzia törölte el az adómentességet (Saavedra, 2007).

Az egykulcsos reformoktól várt hatásokra vonatkozóan ezidáig igen kevés empirikus elemzés készült. Ennek egyik oka, hogy az alapos elemzéshez vagy hosszú időszor, vagy részletes (mikroszintű) adatok szükségesek, és ezek a reformokat végrehajtó országokban általában vagy nem állnak rendelkezésre, vagy nem férnek hozzá a kutatók. A reformokat végrehajtó illetve nem reformáló országok makroszintű adatainak többváltozós (ún. különbségek különbsége módszerrel végzett) elemzése alapján Saavedra (2007) arra a következtetésre jut, hogy a reformok javíthatták az adómorált, ha a reform egyúttal az adóadminisztráció egyszerűsítésével is járt, de a bevételekre nem voltak szignifikáns hatással. Az adóelkerülés azokban az országokban csökkent, amelyekben az SZJA kulcs és a társasági nyereségadó kulcsa megegyezett (tehát közelebb álltak a klasszikus egykulcsos rendszerhez). Hasonló eredményre jut a tudomásunk szerint eddig egyetlen mikroszintű adatokon alapuló elemzés is. Ivanova és szerzőtársai (2005) szerint az orosz adóreform eredményeként a várakozásokkal ellentétben nem volt nagy változás az adófizetésben azokban a jövedelmi csoportokban, ahol jelentősen csökkent a határadókulcs (tehát ahol a munkakínálat növekedését várták volna), míg azokban a csoportokban, ahol nem változott a határadókulcs (szegényebb rétegek), jelentősen megnőtt az adófizetés.

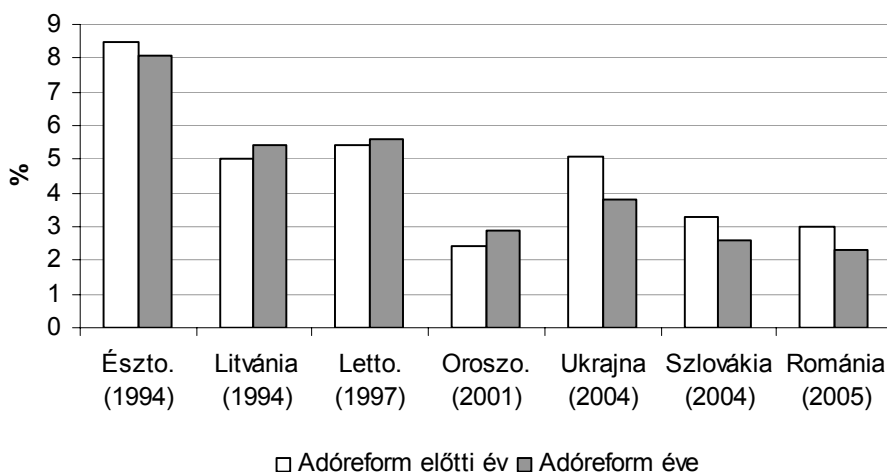
Az alábbi ábrák a reform előtti és utáni év GDP arányos összes adóbevételét, illetve az szja, az áfa és társasági adó bevételeket mutatják néhány, az egykulcsos adórendszer valamilyen formáját bevezető országban. Már utaltunk rá azonban, hogy a bevételek alakulását minden esetben számos tényező befolyásolta, így a reformok tiszta hatását részletesebb elemzéssel lehet csak kimutatni.

4. ábra: Összes adóbevétel/GDP egykulcsos adórendszer bevezetésekor



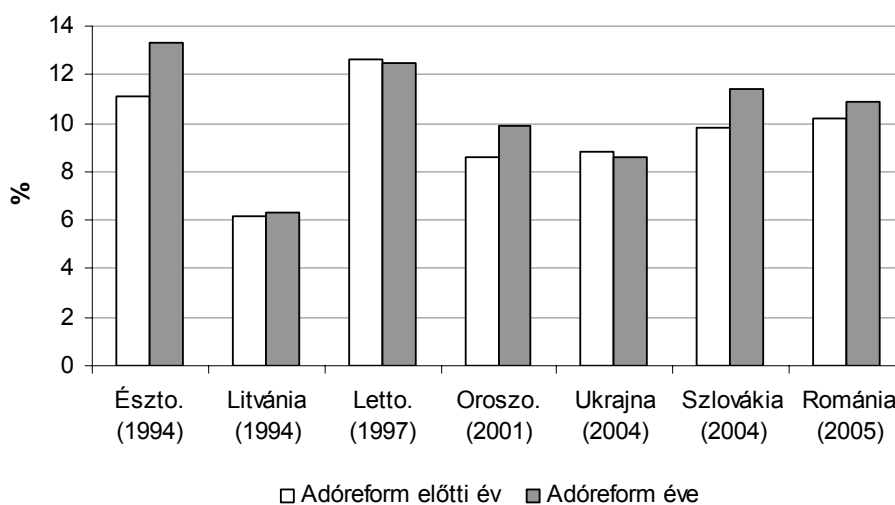
Forrás: IMF, Eurostat, Ivanova et al. (2005), Litvánia adathiány miatt nem szerepel az ábrán

5. ábra: SZJA/GDP egykulcsos adórendszer bevezetésekor



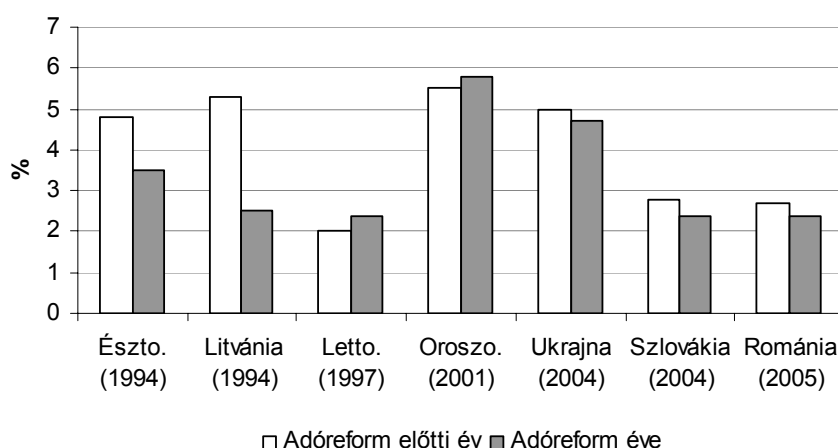
Forrás: Keen et al. (2006)

6. ábra: ÁFA/GDP egykulcsos adórendszer bevezetésekor



Forrás: Keen et al. (2006)

7. ábra: Társasági nyereségadó/GDP egykulcsos adórendszer bevezetésekor



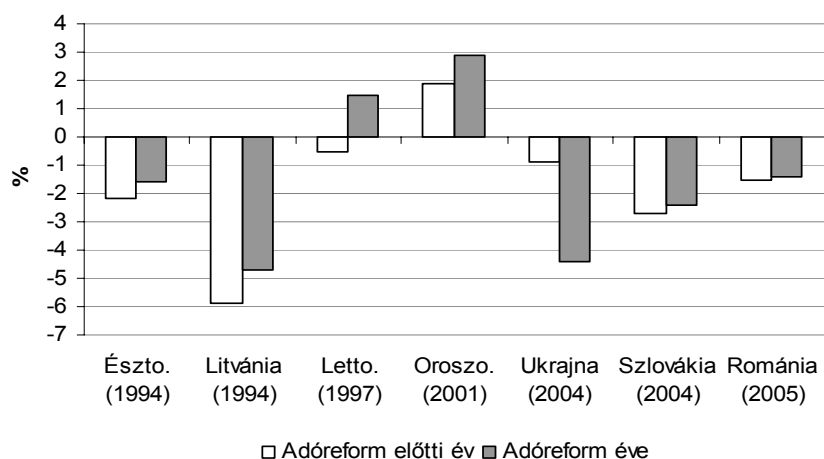
Forrás: Keen et al. (2006)

Az egykulcsos adók bevezetésével kapcsolatos tanulságokat összegezve Saavedra (2007) kiemeli, hogy az adókulcsok csökkentését is tartalmazó reformok esetén csak úgy kerülhető el a bevételek csökkenése, ha a jövedelemadó rendszerében sikerül bezárni a kiskapukat és megszüntetni a sokféle kedvezményt és kivételt. Az adómorál javulása, az áttekinthetőség, és a bevételek tekintetében is azok a reformok bizonyultak sikeresnek, ahol sikerült radikálisan csökkenteni a kedvezményeket és kivételeket.

További tanulság, hogy az szja adóalap növelése és az szja bevallási hajlandóság érdemi javulása csak akkor várható, ha a reformok kiterjednek a tb rendszerre is. A tb és az szja adóalapja ugyanis a legtöbb országban majdnem azonos, és a magas marginális adókulcsú tb fizetési kötelezettség erős ösztönzést ad a kisebb adóalap bevallására (hiába csökken az szja kulcs).

Végül, Saavedra (2007) arra is felhívja a figyelmet, hogy az egykulcsos reformok lényegük szerint jeletősen átalakítják az ösztönzőket, ami a gazdasági szereplők viselkedésének megváltozásával jár. Ezért nehéz pontosan előrejelezni a hatásukat. Emiatt csak stabil fiskális környezetben - alacsony adósságállomány, alacsony deficit, és gyorsuló növekedés - esetén érdemes csak ilyen reformokat bevezetni. Az alábbi ábra azt mutatja, hogy az egykulcsos rendszerre áttérő országok többségében a költségvetési hiány 3 % alatt volt, vagy éppen szuficites volt a költségvetés. Az egyetlen kivétel Litvánia, ahol azonban az államadósság gyakorlatilag nulla volt a reform bevezetésekor.

8. ábra: Államháztartás GDP-arányos egyenlege egykulcsos adórendszer bevezetésekor



Forrás: IMF, Eurostat, Orosz statisztikai szolgálat

Az egykulcsos reformokkal kapcsolatos további kétely, hogy alapvetően a gazdagabb jövedelműeknek kedveznek, és jelentősen csökkentik az adó- és támogatási rendszer jövedelmi egyenlőtlenségeket csökkentő újraelosztó hatását. Egy egykulcsos reform ugyanis csak akkor képes érdemben csökkenteni az adóelkerülés és növelni a gazdasági teljesítményt, ha az adókulcsok szintje érdemben csökken. Ez pedig a legtöbb esetben azzal jár, hogy a korábban relatíve magasabb kulccsal adózó magasabb jövedelműek adókötelezettsége csökken, és a bevételi és/vagy a kiadási szint változatlanlansága esetén ez egyenértékű azzal, hogy az alacsonyabb jövedelműek adófizetése nő (az adóalap bővülése ugyanis nem képes ellensúlyozni a kulcs csökkenéséből következő bevételkiesést).

Az újraelosztási hatásokat mikroszimulációs módszerrel vizsgálja Paulus és Peichl (2007). Egy adójóváírással kiegészített egykulcsos rendszer három változatát illesztve rá EU-15 országok jövedelemeloszlására,⁵ azt találják, hogy a jelenlegi kiadási szint mellett, a fiskálisan semleges egykulcsos reformok a magas jövedelműeknek kedveznének, az alacsony és a közepes jövedelmű háztartások kárára, így növekedne a jövedelmi egyenlőtlenség és a szegénység. Magasan megszabott egységes kulcs mellett az újraelosztási hatások már nem feltétlenül negatívak, ekkor azonban a reformoktól várt ösztönzési hatások ereje csökken jelentősen. Ugyanígy eredményre vezetett Benedek és Lelkes (2006) magyar adatokon végzett hasonló szimulációs vizsgálata. Nem véletlen tehát, hogy a nyugat-európai országok között egyedül Izlandban vezettek be egykulcsos adót, míg máshol nem kapott elegendő társadalmi támogatottságot a kedvezőtlen újraelosztási következmények miatt.

Hasonló következtetésre jut European Commission (2007a), miszerint az egykulcsos reform bevezetése kevésbé hatékonysági, és inkább értékválasztási kérdés. Arról kell ugyanis dönteni, hogy mekkora legyen az adórendszerben az újraelosztás mértéke, milyen arányban terheljük adóval a tőkét és munkát, illetve mennyi hatékonysági áldozatot hozunk az egyenlőtlenségek csökkentése érdekében.

2.3. A megvalósult reformok: országonként

Az alábbiakban bemutatjuk országonként az „egykulcsos” adórendszer bevezetésének körülményeit, annak jellemzőit, és a rendelkezésre álló információk függvényében annak hatásait is. Említést teszünk Csehország tapasztalatairól is, ahol még nem egykulcsos az adórendszer, viszont az elmúlt években jelentős adókulcs-csökkentések történtek, ráadásul 2007. nyarán úgy döntött a cseh kormány, hogy bevezeti az egykulcsos SZJA-t.

Észtország

Észtország a kelet-európai országok közül elsőként vezette be az egykulcsos adórendszert 1994 január 1-jén. Az új SZJA kulcs 26% - nagyjából közepesen a korábbi rendszer legalsó és legfelső kulcsa között, és a társasági adó kulcsa ezzel megegyező mértékű. Ezt a kulcsot azóta tovább csökkentették (jelenleg 22%), 2009-re 20 százalékot tűztek napirendre (Keen, Kim, Varsano 2006). Az ÁFA-kulcsot (18%) változatlanul hagyták. Az adómentes jövedelemhatárt az egykulcsos adó bevezetésével párhuzamosan másfélszeresére emelték (a magas infláció miatt ez reál értelemben csak szerény mértékű emelésnek számított). Az adómentes jövedelemhatár megtartása az SZJA rendszert összességében progresszívvá teszi.

⁵ Az alapverzióban a kiinduló szinten marad az adójóváírás, a másodikban 10 %ponttal, a harmadik verzióban 20 % ponttal magasabb az egységes kulcs mint az alapverzióban, és úgy alakul az adójóváírás, hogy fiskálisan semleges legyen a reform.

A korábban 35 százalékos társasági nyereségadó 1999-től 26 százalékos lett, és az SZJA kulcs szintjéhez kötötték. Az SZJA és társasági nyereségadóból származó GDP arányos bevétel a reformot követő évben csökkent: az előbbi 8,2-ről 7,9 százalékra, az utóbbi 4,6-ről 3,4 százalékra. Az összes adóbevétel viszont az indirekt adóbevételek növekedésének hatására nőtt a reformot követő évben (kettő százalékponttal).

Az egykulcsos adórendszer elfogadásakor az észtt államháztartás viszonylag kiegyensúlyozott volt: 1993-ban a GDP-arányos hiány 2.2% volt, ez 1994-re 1.6%-ra csökkent (ld. 8. ábra).

Litvánia

Litvánia 1994-es átfogó adóreformja a személyi jövedelemadó kulcsát a korábbi rendszer legmagasabb kulcsára, 33 százalékra állította be. Az adómentes jövedelem határát több mint megháromszorozták (35LTD-ről 115LTD-re) – vagyis Litvánia esetén sem beszélhetünk teljesen lineáris adórendszerről. A társasági nyereségadó-kulcsot változatlanul hagyták 29 százalékon. Ezt követően az SZJA kulcs 2006-ig változatlan maradt, ez jelenleg 27%, ez a kulcs 2008-tól 24%-ra csökken (European Commission, 2007), a nyereségadó kulcsát viszont 15 százalékra csökkentették. 18%-os ÁFA került bevezetésre, ami a korábbi fogyasztási adók szerepét vette át (az ÁFA kulcsa 1994 óta változatlan).

A bevételre gyakorolt hatás: a reform évében a GDP-arányos SZJA bevétel 0,4 százalékponttal nőtt (5-ről 5,4%-ra), a társasági adóbevétel pedig 5,3 százalékról 2,5 százalékra csökkent, melynek indoka bizonytalan.

Az adóreform elfogadását megelőző évben Litvániában viszonylag magas, 6% körüli volt a GDP-arányos államháztartási hiány, ez 1994-re 5% alá csökkent.

Lettország

Az 1997-ben bevezetett 25 százalékos egykulcsos rendszerrel nőtt az szja progresszivitása, mivel a korábbi degresszív⁶ adórendszer legmagasabb kulcsa is 25 százalék volt, a legalacsonyabb pedig a legmagasabb jövedelműeknél 10 százalék. Ennek megfelelően az adóreform hatására nőtt az adófizetési kötelezettség a legmagasabb jövedelműek esetében, amelyre nem szolgáltatott példát a többi egykulcsos adórendszert bevezető ország. Az adómentes jövedelem határát az adóreform óta emelték, de még így is nagyon alacsony.

A társasági adó a reform idején maradt 25 százalékon – így megegyezett a munkát terhelő adó új kulcsával – 2001-től azonban több lépésben csökkentették, jelenleg 15%-os. Ennek megfelelően Lettország esetében sem beszélhetünk egyértelműen egykulcsos adórendszerről.

Észtországhoz hasonlóan az ÁFA-kulcsot (18%) nem változtatták, azonban 2003-ban Lettország is bevezetett egy csökkentett ÁFA kulcsot bizonyos termékek körére, vagyis ebben a tekintetben is elmozdulás történt az egykulcsos rendszertől.

A bevételre gyakorolt hatás: a reform évében az SZJA bevételek a GDP arányában nőttek (5.4-ről 5.6%-ra), hiszen a marginális adók egyik jövedelemsávban sem csökkentek, valamint a társasági adókból befolyt összeg is emelkedett a reform évében (a GDP arányos bevétel a reform évében 2%-ról 2,4%-ra nőtt).

Oroszország

Oroszországban az adóreform előtti adórendszer legfőbb problémái a nehéz átláthatóság, a magas adóelkerülés és az adóbevételek alacsony szintje jelentette. A 2001. január elsejével hatályba lépő egykulcsos adórendszer a korábbi progresszív SZJA kulcsok helyett (0%, 12%, 20%, 30%) egységes 13 százalékos, az előző rendszer legalacsonyabb marginális adórátájánál csak egy százalékponttal magasabb kulcsot állapítottak meg. Ezzel egyidőben jelentősen bővítették az SZJA alapját a különböző címen kapott adómentességek eltörlésével. Az SZJA

⁶ A jövedelem növekedésével csökkenő marginális adórata.

mégis progresszív maradt, mivel van egy adómentes jövedelemhatár. Hangsúlyozni kell, hogy a 13%-os SZJA kulcs bevezetése nem számított jelentős csökkentésnek az adóteherben, mivel a reformot megelőző év becsült átlagos effektív adókulcsa 14 százalék volt (Stepanyan, 2003).

A társasági adót még 1994-ben 37 százalékra növelték, és csak 2002-ben csökkentették 24 százalékra (Stepanyan, 2003).

A 20 százalékos ÁFA-kulcsot változatlanul hagyták, azonban az adómentességi lehetőségeket szűkítették, és az egyéni vállalkozók is adóalannyá váltak. A TB-járulékokat jelentős mértékben megváltoztatták: a korábbi egységes 38,5 százalék helyett egy degresszív rendszert vezettek be, amelyben a legmagasabb marginális adórátája 35,6 százalék, a legalacsonyabb pedig 5 százalék lett.

A bevételre gyakorolt hatás: a reform utáni évben egyötödével nőttek a GDP arányos SZJA bevételek (2,4-ről 2,9%-ra), amely jelentős növekedésnek tekinthető, és emelkedett a GDP-arányos ÁFA és társasági adó bevétel is. A költségvetés GDP-arányos egyenlege a reform előtti évben 1,9 százalékos többletet mutatott, majd a reform évében 1 százalékkal nőtt.

Ivanova és szerzőtársai (2005) az orosz adóreform hatásait mikroadatok segítségével elemzik. Ebben az elemzésben a szerzők azt találták, hogy a várakozásokkal ellentétben azokban a csoportokban, ahol jelentősen csökkent a határadókulcs, tehát ahol a munkakínálat növekedését várták volna, nem volt nagy változás az adófizetésben, míg azokban a csoportokban, ahol nem változott a határadókulcs (szegényebb rétegek), jelentősen megnőtt az adófizetés. Az adóbevallási viselkedéssel kapcsolatban arra az eredményre jutottak, hogy az adóelkerülés inkább csökkent az adóreform után. Azonban az egykulcsos adó bevezetését kísérő egyéb (adminisztratív) változások hatását nem tudták elkülöníteni, így a javulás akár ezeknek is betudható. Hasonló megállapítást tesz Stepanyan (2003) is, miszerint az SZJA bevételek növekedése lehet Laffer-görbe hatás, de lehet, hogy a komolyabb adóellenőrzés hatására csökkent az adóelkerülés.

Ukrajna

Ukrajnában a 2004. január elsején bevezetésre került reform előtt progresszív adórendszer volt érvényben 10-40 százalékgig terjedő marginális kulcsokkal. A jövedelemhatárokat minden évben módosították az inflációnak megfelelő mértékben, ezáltal az adórendszer meglehetősen instabil környezetet biztosított az adófizetők számára. Az adóreform keretében 13%-os SZJA kulcs került bevezetésre (amit 2007-ben 15%-ra emeltek), és jelentősen megnövelték az adómentes jövedelem határát, de a korábban univerzális adómentességre jogosultsági kritériumokat vezettek be (vagyis itt is van progresszivitás az SZJA rendszerében). Ezáltal csak azok részesülhettek belőle, akik a létfenntartáshoz szükséges jövedelem 1,4-szeresénél kisebb jövedelemmel rendelkeztek (Keen et al., 2006). A társasági adó kulcsát 30 százalékról 25 százalékra csökkentették, az ÁFA kulcsa pedig maradt 19 százalékon. Az ukrán reform egyik sikerének könyvelhető el, hogy jelentősen egyszerűsödött a rendszer, és ezáltal átláthatóbbá és kiszámíthatóbbá vált.

A bevételre gyakorolt hatás: a GDP arányos SZJA a vártnál (0,5 százaléknál) nagyobb mértékben, 1,3 százalékponttal csökkent, viszont 2005-ben 4,1 százalékra nőttek, de még így is alulmaradt a reform előtti állapothoz képest (Saavedra, 2007). A társasági adó bevételek szinte változatlanok maradtak a reform évében, de 2005-ben nőttek. A teljes GDP-arányos adóbevétel az első évben 30,6-ről 29,2 százalékra csökkent, majd 2005-ben 35 százalékra nőtt

Saavedra (2007) SZJA-bevételek bérre való rugalmasságának számítása alapján arra következtet, hogy az SZJA bevételek 2005-ös növekedésének háttérében elsősorban a bérnövekedés, és nem az adóelkerülés csökkenése állhatott. A társasági adó bevételekre ennek ellenkezője mondható. A költségvetés GDP-arányos egyenlege jelentős mértékben romlott a reform évében, a 2003-as évre vonatkozó 0,9 százalékos hiány 4,4 százalékos szintre emelkedett.

Összességében a 2004-es adóreform következtében csökkentek az adófizetés adminisztrációs költségei is, azonban a rendszer egyszerűsödését sem szabad túlhangsúlyozni, mivel Ukrajna az

adóadminisztrációs költségek tekintetében meglehetősen rosszul áll a Világbank 2006-os „doing business” nemzetközi rangsorában. (Saavedra, 2007, p. 271)

Szlovákia

Szlovákia egy strukturális reformcsomag (nyugdíj, munkapiac, jóléti juttatások, oktatás, egészségügy, adórendszer) keretében alakította át az adórendszerét 2003-2004-ben, és a nemzetközi visszajelzések alapján a reform hatásos volt: Szlovákia kockázati besorolása javult (S&P BB+ 1998-ban, A 2005 decemberében). Az adóreform általános célja az egyszerűsítés és a hatékonyság növelése volt, és az adórendszeren belül nőtt az indirekt adók súlya. Az adórendszert egykulcsossá tették, a korábbi 18 féle kulcs helyett az egységes 19%-os kulcsot vezették be, szélesítették az adóalapot és csökkentették a progresszivitást, de nem szüntették meg, mivel magas adómentes jövedelemhatár lépett életbe (az átlagbérnek kb. 60%-a körüli).

Az effektív határadókulcs csökkentése által a jobb munkára ösztönzést, így az adóalap növekedését várták (a munkavállalásra való ösztönzés érdekében az adóreformmal párhuzamosan a szociális juttatások rendszerét is megreformálták). A munkavállalói TB-járulékot 38,2 százalékról 35,2 százalékra csökkentették. Ugyan az aggregált adatok alapján nem lehet megállapítani a reform egyéni viselkedésre gyakorolt hatásait, de összességében az átalakítás a direkt adóbevételek csökkenésével járt.

Az egységes 19%-os adókulcs a társasági nyereségadóra és az ÁFÁ-ra is vonatkozik (ezt a reformot végrehajtó országok közül egyedül Szlovákia vezette be), mindkettő tekintetében ez adókulcs-csökkenést jelentett, azonban ezzel egyidőben szűkítették a kedvezmények körét.

A reform céljai voltak: a teljes adóterhelés és a munkát terhelő magas marginális adók csökkentése, mindezt a fiskális egyensúly fenntartásával.

A bevételre gyakorolt hatás: az első évben a GDP-arányos SZJA bevétel 0,7 százalékponttal csökkent, ezt követően 2005-ben enyhén nőtt. A GDP-arányos társasági adó bevétel 2,5-ről 2,3 százalékra esett vissza, ugyanakkor 2005-ben már meghaladta a reform előtti értékét. Bár a tőkét terhelő adó kulcsa csökkent, a növekedés annak volt köszönhető, hogy szélesebb lett az adóalap a különböző adómentességek eltörlésének hatására. A marginális adókulcsok elemzése alapján Brook és Leibfritz (2005) a munkakínálat növekedését jelezte előre.

Rugalmassági számítások alapján (adóbevétel bérre való rugalmassága nagyobb 1-nél) Saavedra (2007) arra következtet, hogy 2005-ben a SZJA és társasági adó növekedések háttérben nem kizárólag az adóalap szélesedése állt, hanem az adóelkerülés csökkenése is szerepet játszott benne. A rendszer nagymértékben egyszerűsödött, erre utal az is, hogy az önfoglalkoztatók adóbefizetése 14,5 százalékkal növekedett. Habár az idősorok rövidege miatt még nem egyértelmű az adóreform költségvetésre való összesített hatásai, de Moore (2005) alapján megállapítható, hogy a maastrichti kritériumok teljesítését nem látszik veszélyeztetni a reform, és növelte a munkavállalásra és beruházásra való ösztönzést.

Románia

Romániában 2005. január elsejével vezették be az új, egykulcsos rendszert: a korábbi progresszív öt sávú adórendszer (18-40%) helyett egységes 16 százalékos SZJA kulcsot vezettek be, tehát az előző rendszer legalacsonyabb kulcsa alatti értéket választottak. A társasági adó kulcsa szintén 16%-os lett, az ÁFA korábbi két kulcsát (19%, 9%) változatlanul hagyták. Az adómentes jövedelem határát reálértelemben kismértékben növelték.

A TB-járulékok mértéke Romániában alacsony: a munkavállalói TB-járulék 19%, míg a munkaadói 7.5%.

Romániában az adóbevételek GDP-hez viszonyított aránya a többi EU tagállamhoz viszonyítva alacsony (2005-ben 28% volt), és ezen belül magas (46%) az indirekt adók aránya.

A bevételre gyakorolt hatás: a reformot követően a GDP-arányos SZJA bevételek és a társasági adóbevételek is egyaránt csökkentek, az előbbi 7 az utóbbi 3 százalékponttal, ezt valamelyest

ellensúlyozta az ÁFA bevételek növekedése. Ennek megfelelően a költségvetés másfél százalékos GDP-arányos hiánya megközelítőleg változatlan maradt.

Csehország

Csehországban az adóbevételek/GDP arány 36% körüli, ami közel egyező az EU27 átlagával. Kiugróan magas a TB-járulékbévételek aránya (41.5% az összes adóbevételen belül). Az adóknak körülbelül a fele munkát terhelő adó, 31% fogyasztást, 19% pedig a tőkét terheli. Az államháztartási hiány GDP arányos mértéke 2005-ben 3.5%, 2006-ban pedig 2.9% volt. A munkát terhelő implicit adókulcsot 1996 után enyhén növekvő trend jellemezte, ami mögött a TB-járulékok növekedése állt.

2004-től Csehországban jelentős adócsökkentések történtek: A standard ÁFA-kulcs 2004-ben 22%-ról 19%-ra csökkent, a fogyasztást terhelő implicit adókulcs azonban összességében nem csökkent, mivel a jövedéki adók kulcsai nőttek, és egyes termékek és szolgáltatások kikerültek a kedvezményes ÁFA-kulcs alá tartozók köréből. Az alsó két SZJA-kulcs mértéke 2006-ban csökkent, amit ellensúlyozott a TB-terhek növekedése. (Csehországban négykulcsos SZJA-rendszer van érvényben, a legmagasabb kulcs 32%.) Az SZJA-reform célja a munkát érő negatív ösztönzési hatás csökkentése volt. A társasági adó kulcsa szintén jelentősen csökkent (jelenleg 24%), aminek negatív költségvetési hatását mérsékelte a dinamikus gazdasági növekedés.

2007. augusztusában a cseh parlament döntött az adórendszer átalakításáról, miszerint 2008-tól az SZJA egykulcsos lesz, 15%-os adókulccsal, 2009-re ez a kulcs 12.5%-ra fog csökkenni. Az adó alapja a munkaadó által fizetett TB-járulékkal növelt bruttó bér lesz. Ezzel egyidőben megszűnnek az adókedvezmények és adómentességek. A döntés célja az adóelkerülés csökkentése, az adminisztrációs költségek mérséklése és a munkavállalás ösztönzése volt.

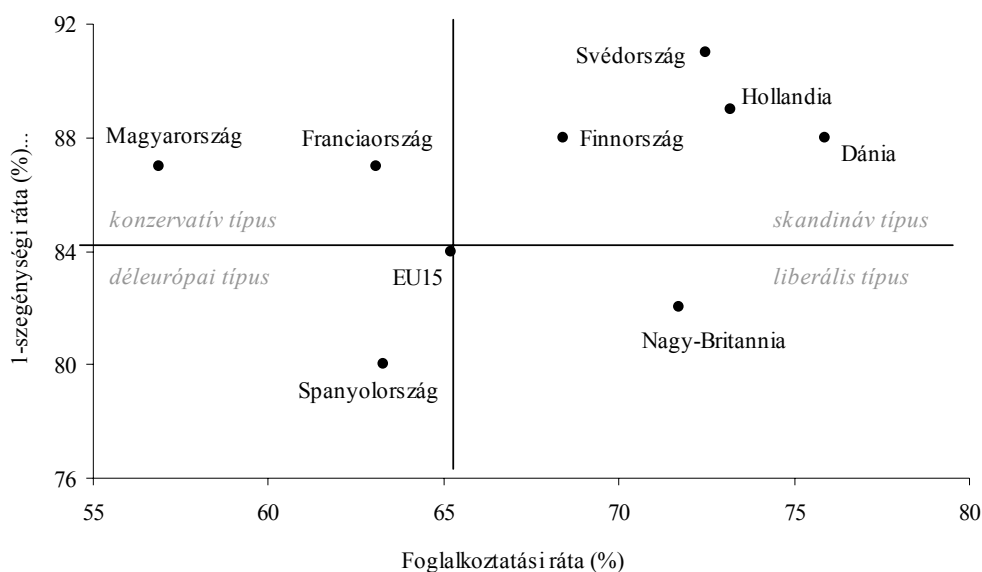
Az egykulcsos SZJA-ról való döntés illeszkedik a régióban tapasztalható trendhez. Mivel a cseh államháztartási hiány/GDP (2.9%) és államadósság/GDP (30.4%) alacsony, így az államháztartás kedvező helyzete lehetőséget nyitott egy ilyen jellegű adóreformra (ami az SZJA bevétel csökkenésével járhat).

3. Reformok Nyugat-Európában

Figyelembe véve a hatékonyság és az igazságosság szempontját is, az alábbiakban olyan EU-15 országok reformkísérleteit tekintjük át, ahol a szegénységi mutatók jók, és a reformok eredményeként sikerült javítani a gazdasági hatékonyságot.

Sapir (2005) két szempont, az igazságosság és a hatékonyság (fenntarthatóság) szerint vizsgálja az európai jóléti rendszereket. Az utóbbit a foglalkoztatási szinttel méri, ha ugyanis a jóléti rendszerben megfelelő munkaösztönzők működnek és magas a foglalkoztatás, akkor elegendő bevétel keletkezik a rendszer fenntartásához. Az európai országok ezen a két szemponton alapuló csoportosítását mutatja a 9. ábra, ahol a szegénység kockázatát a tartós szegénységben élők arányával, a foglalkoztatást pedig a 15-64 éves népesség foglalkoztatási rátájával mértük.

9. ábra A jóléti ellátórendszer-modellek az Európai Unióban



Forrás: saját számítás Sapir (2005) ötlete és Eurostat adatok (2005) alapján.

A szegénység csökkentése szempontjából a skandináv és a konzervatív modell teljesít jól, de csak a skandináv bizonyult hosszú távon is fenntarthatónak, azaz hatékornynak, ezért a továbbiakban ezeket az országokat, illetve a hatékonyságban szintén erős brit példát vizsgáljuk meg részletesen.

Az alábbi elemzésben a munkakínálati hatást a marginális effektív adókulcs (METR, marginal effective tax rate)⁷ segítségével illusztráljuk. A metr az adók, a járulékok és a támogatások együttes hatását jeleníti meg. Ez a munkába állás, vagy a munkaórák növelése esetén a jövedelemnövekményből elvesző hányad, azaz: $METR = 1 - \frac{\text{nettó jövedelem változása}}{\text{bruttó jövedelem változása}}$, ahol a bruttó és nettó jövedelem a munkavállalás előtt és után tartalmazza a keresetet és az összes jóléti juttatást, amit az egyén vagy a háztartás kap.

3.1. A megvalósult reformok áttekintése országonként

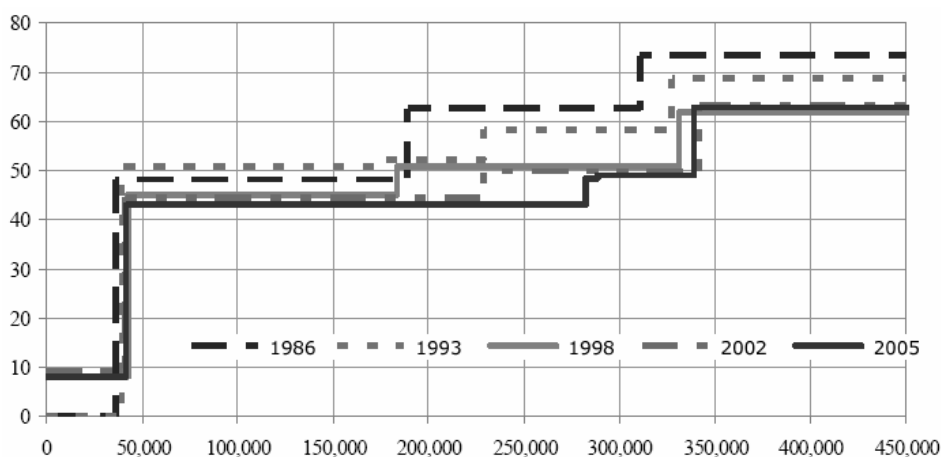
Dánia: képzetlenek munkára ösztönzése és fiskális fegyelem

Dániában 1993 és 2005 között több adóreform is lezajlott. Az adóbevételek GDP-hez viszonyított aránya hagyományosan magas, 48-50 százalék körül mozog. Az adóbevétel több mint fele a személyi jövedelemadóból származik, ugyanakkor a társadalombiztosítási hozzájárulás alacsony. A magas marginális kulcsok és a szűk adóalap volt az adórendszer legfőbb problémája. A reformok az államadósság csökkentését, a jövőbeli adóemelési (közkiadás csökkentési) kényszer elkerülését célozták. További cél volt az egyébként magas foglalkoztatás emelése, különösen az alacsony és közepes jövedelműeket célozva: ennek érdekében e jövedelemcsoportok marginális adókulcsait csökkentették.

⁷ A METR számítását az OECD és az EU is használja, mint a jóléti rendszer hatékonyságának mérőszámát. A két szervezet a tagországokra vonatkozó adatbázist hozott létre és számos nemzetközi összehasonlító tanulmányt publikál, lásd pl. Carone G. - Salomaki A. [2005].

A kulcsok csökkentése és az adóbázis kiszélesítése három nagyobb hullámban történt 1993 és 2005 között (10. ábra). Általában a környezetre káros tevékenység és az ehhez kapcsolódó erőforrás felhasználás adóztatásából származó többletbevételt fordították a munkát terhelő adók csökkentésére. Az első hullám a háztartásokat célozta és a személyi jövedelemadó marginális kulcsát csökkentette már meglévő zöld adók emelésével (üzemanyagra, háztartási energiára és háztartási hulladéokra), illetve új zöld adók bevezetésével (ivóvízre, szennyvízre, papír és nejlon zacskókra).

10. ábra Helyi és központi szja kulcsok együttes mértékének alakulása Dániában jövedelmi szintek szerint (DKK), 1986-2005



Forrás: Tax Policy Reforms in Denmark, OECD, 2006b.

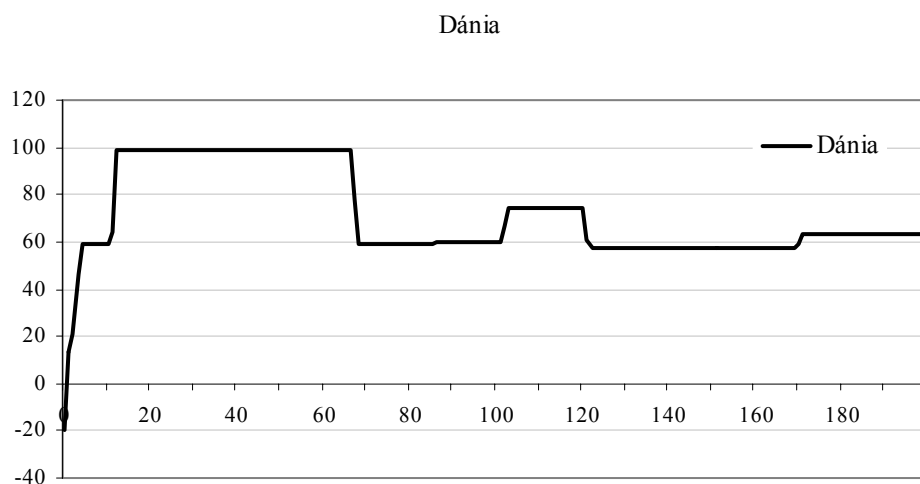
A második, 1995. évi reform a vállalatokat célozta: az energiafogyasztás és széndioxid kibocsátás adónöveléséből származó bevételt a munkáltatói társadalombiztosítási járulék csökkentésére és kiegészítő nyugdíjtámogatásra fordították. A harmadik hullámban, 1998 és 2002 között ismét a háztartásokat érintették a reformok. Ekkor az olaj világpiaci árának csökkenését kihasználva körülbelül 20 százalékkal emelték az üzemanyag és az energia adóját, a többletbevételt pedig az alacsony és közepes jövedelműek adóterheinek csökkentésére fordították.

A reformokat 2001-től szigorú fiskális keretben hajtották végre. Az ekkortól érvényes adóbefagyasztás (tax freeze) azt írja elő, hogy sem a direkt, sem az indirekt adók nem emelkedhetnek: a százalékban megállapított adóknál a ráta nem emelkedhet, a nominálisan megállapítottaknál pedig az összeg. Ha mégis új adót kell bevezetni, akkor annak teljes bevételét egy másik adó csökkentésére kell szánni. Az adóbefagyasztás a helyi önkormányzatokra is vonatkozik. Az adóbefagyasztás nem törvényileg szabályozott, hanem része a középtávú fiskális fenntarthatósági tervnek, mely kötelezi a kormányzatot annak betartására. Az öregedő társadalom kihívásaira választ keresve a terv előírja, hogy a mindenkori bevételi többletnek elégnek kell lennie, hogy a jövőben bármikor várható közkiadásokat finanszírozza, anélkül, hogy fiskális megszorítást tenne szükségessé. Ennek megfelelően az adóreformok - legalábbis középtávon - bevétel-semlegesek voltak.

Az adóemelésből, vagy új adó bevezetéséből adódó többletterhek miatt az alacsony jövedelműeket, családokat, speciális helyzetűeket minden esetben kompenzálták. Mivel az adó és támogatási rendszer kevésbé integrált (a munkanélküli járadék és segély adózik, a szociális segély, a lakhatási és a családtámogatás viszont nem) és az adótábla enyhén progresszív, a kompenzáció inkább a szociális vagy nyugdíj rendszeren keresztül történt. A marginális effektív adókulcs képe a reformok után (11. ábra) továbbra is jelentős ösztönzési problémát mutat.

Ezt az ösztönzési problémát ellensúlyozza a munkapiaci szabályozás, a flexicurity néven ismert rendszer. Ennek lényege, hogy (1) a munkajogi szabályozás liberális (könnyű elbocsátani és felvenni a munkásokat), de (2) a munkanélküli járadék magas, és sokan jogosultak rá, viszont (3) csak addig jár, amíg a segélyezett aktívan keres munkát és együttműködik a munkaügyi szervezettel. Az együttműködési kötelezettség azt jelenti, hogy el kell fogadni a felajánlott megfelelő állást, vagy el kell menni átképzésre. Ezek a szigorú indokoltasági szabályok azért is működnek jól, mert a segélyezés mellett sokféle aktív munkaerőpiaci program működik, így aki akar dolgozni, az érdemi segítséget kap a munkába álláshoz.

11. ábra METR, Dánia (a munkavállaló házaspár, házastárs nem dolgozik, 1 gyerek), 2004.



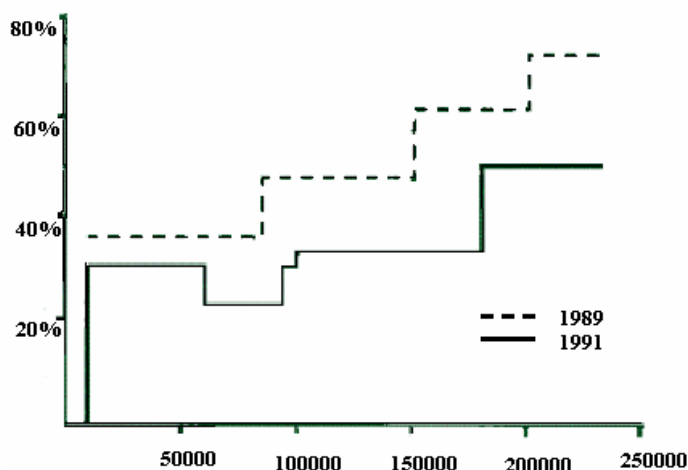
Megjegyzés: A munkavállaló keresete (vízszintes tengely) az átlagos feldolgozóipari munkás keresetének százalékban van meghatározva. Az alacsony jövedelműeknél a METR azért lehet 100 százalék, mert ebben a jövedelemsávban olyan támogatást kapnak a dolgozók, ami jövedelemfüggő és adott jövedelmi szintre egészíti ki a jövedelmet, de a jövedelem növekedésével fokozatosan megszűnik. *Forrás:* OECD, Tax-Benefit Model.

A reformok eredményeképpen a munkaerőt terhelő adók csökkentek és a környezetszennyező tevékenységet terhelő adók pedig növekedtek és körük szélesedett. Az adóbefagyasztásnak köszönhetően a helyi adók emelkedési trendje megállt, de a legmagasabb adósáv által érintettek száma folyamatosan nő. A foglalkoztatottság emelése mellett az államadóság leépítését is sikerült megindítani. 2010-re a dán kormány az eddigi preferenciákat szem előtt tartva a vállalkozások adóterheinek csökkentését és a vállalkozásokat sújtó adminisztratív korlátok mérséklését tűzte ki célul (OECD, 2006b).

Svédország: az adóelkerülés csökkentése

Az 1991-es svéd adóreformot a múlt évszázad adóreformjának tartják. A korábbi, erősen progresszív SZJA rendszer a magas jövedelműeket nagyban ösztönözte az adóelkerülésre, és a viszonylag magas inflációval párosulva nem terelte hatékony irányba a megtakarításokat. A svéd jövedelemadó rendszer két részből állt, egy egykulcsos de önkormányzatonként változó mértékű helyi adóból és egy progresszív központi adóból. A kettőt összeadva nem volt ritka, hogy az egyén 50 százaléknál is magasabb marginális kulccsal szembesült és a magas jövedelműeknél ez elérhette a 80 százalékot is (12. ábra).

12. ábra Marginális adókulcs különböző jövedelmi szinteken az 1991-es reform előtt és után (SEK)



Forrás: Agell, Englund és Södersten (1996)

Az első, 1983 és 1986 közti adóreform legfőbb célja a közepes jövedelműek marginális kulcsainak csökkentése volt, bevétel-semleges módon. Ekkor a központi adót két részre bontották, az alapadóra (basic tax), amit minden adófizetőnek be kellett fizetnie relatíve alacsony marginális kulccsal, és a kiegészítő adóra (added tax), amit csak magasabb jövedelműekre vetettek ki. Ez utóbbi, a magas jövedelműek számára szélesebb alappal és magasabb marginális kulccsal működött. A reform eredményeként az átlagos határadókulcs 45 százalékra csökkent, és maximum a 70 százalékot érte el.

Az 1991-es reform célja a jól keresők visszaterelése az újraelosztásba, és változatlan adóbevétel mellett a foglalkoztatás növelése. Az adóbázis kiszélesítésével párhuzamosan a magas jövedelműek személyi jövedelemadójának marginális rátáját csökkentették, és megemelték az ÁFA kulcsokat. Az adóalapot úgy sikerült növelni, hogy adózás alá vontak számos béren kívüli juttatást is.

Minkét adóreform esetében jelentős kompenzációra is sor került, főleg a lakhatási támogatás és családi pótlék emelésén keresztül. Az adózás átalakítása csökkentette a jövedelemelvonás progresszivitását, és a támogatási rendszert használták a negatív újraelosztási hatások kompenzálására.

Az intézkedések hatására nőtt a munkakínálat, főleg a férfiaké, és ezen belül is inkább a magasabb jövedelműeké (célzottan). Ugyanakkor nőtt a rendelkezésre álló jövedelem eloszlásának egyenlőtlensége is (Aronsson és Palme, 1996).

Hollandia: munkára ösztönzés és fenntarthatóság

Hollandiában 2001. január elsejével vezettek be új adórendszert. A reformtól többek között a foglalkoztatás serkentését, a versenyképesség növelését, a munkával kapcsolatos adóterhek csökkentését, valamint a fenntartható fejlődés előmozdítását várták.

A célok megvalósításához az adóalap kiszélesítésével párhuzamosan csökkentették az adókulcsokat. A támogatási rendszert ugyanakkor nem változtatták meg: a munkanélküliség esetére szóló biztosítás, a munkanélküli-segély, a szociális segély továbbra is adóköteles maradt, és a lakhatási támogatások, családtámogatások, gyermekgondozási támogatások adómentessége sem változott. Az adórendszer átalakítása azonban jelentős volt.

A korábban egységesen kezelt adóköteles jövedelmeket három típusba (box system) sorolták, és ezekre külön kulcsokat vezettek be. A munkajövedelmek adójának csökkentésével a munkára ösztönzést, a tőkejövedelmekre vonatkozó külön adó bevezetésével a beruházás ösztönzést célozták meg (2. Táblázat).

2. Táblázat: Adókulcsok változása a holland reformban

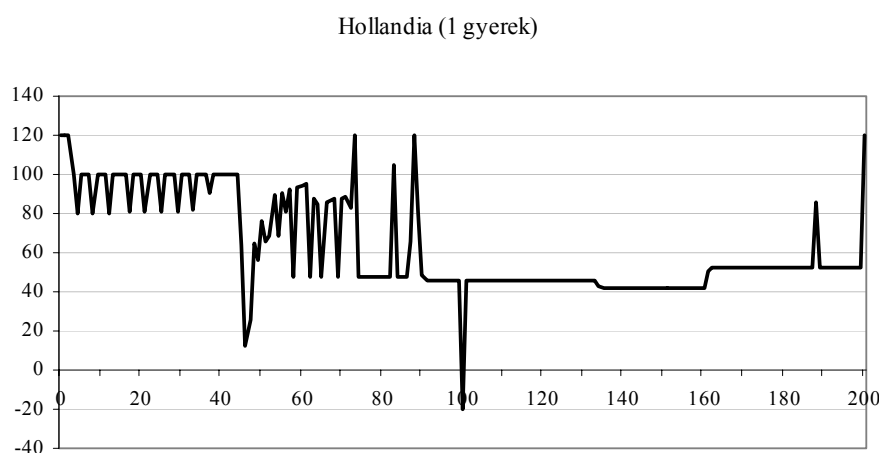
Jövedelemtípus	Régi adókulcs (%)	Új adókulcs (%)
Munkából származó és egyéb jövedelmek (munkabér, tb, nyugdíj, munkanélküliségi támogatások stb.)		3
		7,3
	6,2	42
	7,5	50
Kamatjövedelem	50	25
Megtakarításokból és beruházásokból származó jövedelem	60	30

Forrás: OECD 1999 és Ministerie van Financien (2001)

A munkát terhelő adók csökkentését a költségvetési kiadások visszafogásával, valamint az indirekt adók növelésével ellensúlyozták. Az ÁFA 17,5 százalékról 19 százalékra nőtt. Az ÁFA, az öko-adó és a tőkejövedelmekre kivetett adókból származó bevételek összességében 9,3 milliárd guilderrel nőttek. A csomag 6,6 milliárd guilderrel csökkentette az adóterheket, amely a GDP 0,8 százalékát jelentette (Caminada és Goudswaard, 2001).

Ennek hatására nőtt az ország nemzetközi versenyképessége, valamint ehhez szorosan kapcsolódva a marginális adókulcsok a reform előtti 60 százalékról 33 és 52 százalékra csökkentek, ezáltal nőtt a foglalkoztatás is (Orsini, 2006). Ugyanakkor a marginális adókulcsot vizsgálva (13. ábra) látható, hogy a kezdeti szakaszon (az átlagos feldolgozóipari munkás bérének 75 százalékáig) a METR magas, akár a 100 százalékot is elérheti. Ennek oka a holland lakásfenntartási rendszer, ahol a támogatás többsávós, és az egyes sávokban a lakásfenntartási támogatás összege a keresettel egyenes arányban csökken, vagyis a munkavállaló jövedelme a többletkereset ellenére sem nő (vagy csak kis mértékben növekszik), ami viszont az alacsony keresetűeknél nem ösztönzi a munkavállalást.

13. ábra METR, Hollandia (a munkavállaló házas, házastárs nem dolgozik, 1 gyerek), 2004



Megjegyzés: A munkavállaló keresete (x tengely) az átlagos feldolgozóipari munkás keresetének százalékában van meghatározva. Forrás: OECD, Tax-Benefit Model.

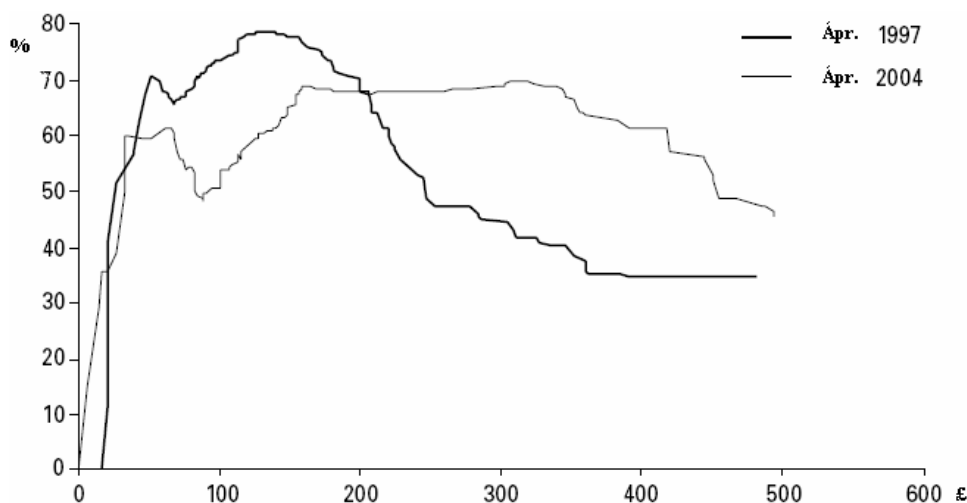
Nagy-Britannia: a támogatások jobb célzása

Angliában 1999-2000-ben ill. 2003-ban történt jelentős reform az adó- és támogatási rendszerben. 1999 előtt különálló adó- és támogatási rendszer volt érvényben, a gyermekes családok támogatásáról jövedelemkiegészítő támogatás (*Family Credit* ill. *Child Benefit*), a munkanélküliek ellátásáról pedig munkanélküli biztosítás és segély ill. szociális segély (*contribution-based* és *income-based Job Seeker's Allowance*, *Social Assistance*) gondoskodott.

A támogatások (elsősorban a *Family Credit*) alacsony igénybevételi aránya miatt ill. a munkanélküliek és inaktívak munkavállalásra való ösztönzése érdekében 1999-2000-ben átalakították az adó- és támogatási rendszert, megszüntették a *Family Credit*-et és bevezettek egy negatív adó típusú támogatást, a *Working Family Tax Credit*-et (WFTC). Ezen intézkedések az aktív háztartások szegénységének csökkentését, a gyerekes háztartások munkaerő-kínálatának növekedését (elsősorban a nőkéét), és az adminisztrációs és fizetési rendszer átalakításán keresztül a munka és munkához kötődő támogatások közti kapcsolat világosabbá tételét, így a segélyek stigmatizáló hatásának csökkenését (és az igénybevételi ráta növekedését) célozták. A WFTC a *Family Credit*-nél nagyobb összegű támogatást jelentett (különösen a gyermekellátás összege emelkedett), és bevezetésével egyidejűleg csökkentették a legalsó adókulcsot 1 százalékponttal. A *Family Credit*-hez képest a WFTC folyósítása más módon történt, az előbbi közvetlen pénzbéli támogatás volt, a WFTC-t azonban az adóhatóság folyósította.

Az utólagos hatásvizsgálatok szerint a WFTC az egyedülálló szülők munkakínálatát mintegy 5,1 százalékponttal emelte, a házas nők munkakínálatát 0,6 százalékponttal csökkentette, a házas férfiakét 0,8 százalékponttal növelte (Brewer és társai, 2005). Összességében mintegy 95.000-rel csökkentette a nem dolgozó háztartások számát, de az időközben bevezetett egyéb adó- és támogatási rendszerbeli intézkedések tompították ezt a hatást. Az igénybevételi arány a WFTC bevezetésekor a *Family Credit*-hez viszonyítva megnőtt, de utána nagyjából a *Family Credit* szintjére esett vissza (Brewer és társai, 2005).

14. ábra A dolgozó, egyedülálló szülők átlagos marginális effektív adókulcsának változása (%) heti jövedelmük (£) függvényében az 1999-2003 közötti reformok hatására



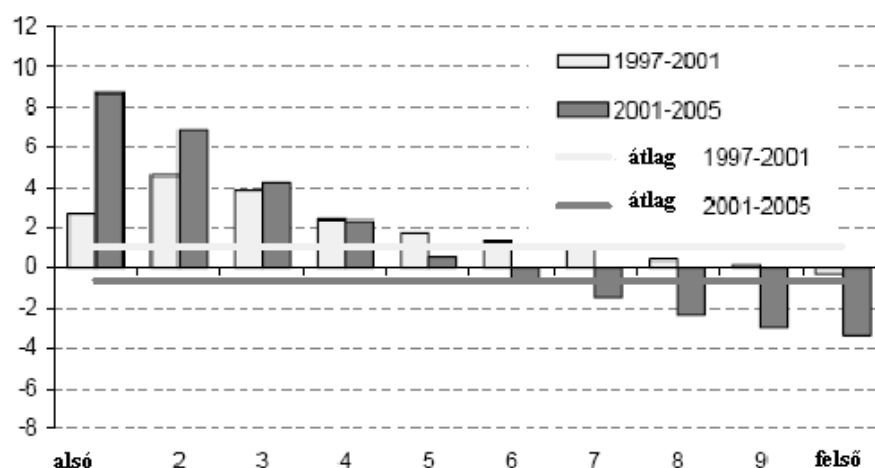
Megjegyzés: Az x tengelyen a munkavállaló heti keresete szerepel fontban. Forrás: OECD, Tax-Benefit Model.

A második, 2003-as reform céljával a gyermektámogatások rendszerének egyszerűsítését és a gyermek nélküli háztartásokban a szegénység csökkentését tűzték ki. A WFTC-t két részre osztották, a *Children Tax Credit*-be vonták össze a gyermektámogatásokat, a *Working Tax Credit* pedig az alacsony jövedelmű dolgozókat támogatta. Az intézkedések költségének

fedezetéül adóemelések szolgáltak. A WTC/CTC bevezetésénél a folyósítás átalakítása zökkenőkkel járt: például az adóhatóság több esetben a jogosnál magasabb összeget fizetett adminisztratív hibák ill. annak következtében, hogy a családok jövedelmi viszonya időközben megváltozott, és a családok már elköltötték a pénzt, mire kiderült a hiba.

Az 1997-2003 közti reformok elsősorban az egyedülálló szülők munkavállalását ösztönözték (14. ábra), a házaspárok munkakínálatát inkább csökkentették. Újraelosztási hatásuk összességében progresszív: az alsó két decilis nettó jövedelme mintegy 11 százalékkal nőtt, a felső kettőé több mint 3 százalékkal csökkent (lásd 15. ábra) (Brewer és Shephard, 2004).

15. ábra Az angol reformok nettó jövedelemre gyakorolt százalékos újraelosztási hatása jövedelmi tizedek szerint



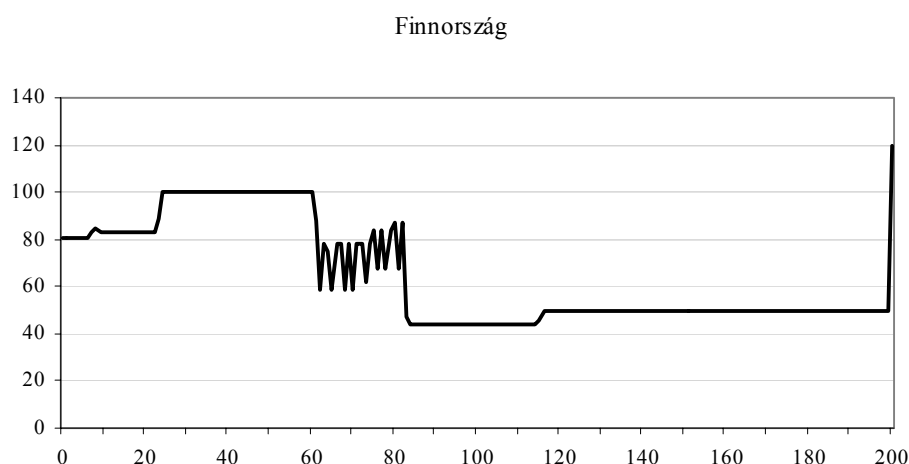
Forrás: Adam és társai (2005), 5. oldal.

Finnország: befektetés-ösztönzés

Finnország egyik legjelentősebb, fokozatos adóreformja 1987 és 1993 között zajlott le. Az intézkedéseket az adóalap szélesítése és adóráták csökkentésének alapszemlélete határozta meg. Itt kizárólag az 1993-as módosításokról teszünk röviden említést. A reform elsődleges célja a megtakarítás/befektetés ösztönzése volt. A korábbi rendszerben az összevont személyes jövedelmek progresszívan adóztak, hat sávban (7, 17, 21, 27, 33 és 39 százalék). 1993-ban bevezettek egy kettős jövedelemadó-rendszert, amelyben a munkajövedelmek a korábbi progresszív adótábla alapján adóztak, míg a tőkejövedelmekre egységes fix 25 százalékos kulcsot határoztak meg. A támogatási rendszerben nem történt változtatás.

A reform hatására a tőkejövedelemmel rendelkezők kisebb marginális adókulccsal szembesültek a munkajövedelmükre vonatkozóan. A relatíve nagy tőkejövedelmű egyének (tőkejövedelemre is vonatkozó) marginális adókulcsa csökkent (16. ábra). A két-típusú jövedelem marginális adókulcsai között rés nyílt, melynek következtében a befektetés-ösztönzés mellett az a nemkívánatos hatás jelentkezett, hogy a magas jövedelműek a munkajövedelmük egy részét tőkejövedelemként számolták el (income shifting), ezáltal csökkent a rendszer progresszivitása a korábbihoz képest (pl. alacsonyabb adósávba került a munkajövedelmük).

16. ábra METR, Finnország (a munkavállaló házaspár, házastárs nem dolgozik, 1 gyerek), 2004.



Megjegyzés: A munkavállaló keresete (x tengely) az átlagos feldolgozóipari munkás keresetének százalékban van meghatározva. Forrás: OECD, Tax-Benefit Model.

A teljes adóköteles jövedelemre a reform pozitívan hatott, ugyanakkor arra ösztönözte az embereket, hogy a munkajövedelmük egy részét tőkejövedelemként vallják be. A tőkejövedelem teljes adóköteles jövedelemhez viszonyított aránya megnövekedett. A reform emellett feltehetően növelte a megtakarítási hajlandóságot (Pirttila és Selin, 2006).

Összefoglalva az országpéldák tanulságait, megállapítható, hogy a legtöbb esetben az adóalap szélesítése és az adókulcsok célzott csökkentése volt a reformok lényege. A dán esetben az adócsökkentés a képzetlenek foglalkoztatásának ösztönzését, a svédnél a magas jövedelműek adóelkerülésének mérséklését célozta. Magyar szempontból releváns még a dán példa a reformok szigorú fiskális keretéről, és az a svéd megoldás, hogy az adórendszer csökkenő progresszivitását a támogatási rendszeren keresztül egyenlítik ki. Összefoglalva, a számos kivétel és kedvezmény megszüntetésével, a támogatások (részleges) adó alá vonásával, a munkát terhelő adók csökkentésével lehetett versenyképességi és foglalkoztatási javulást elérni.

4. Hivatkozások

Aronsson, T. és Palme, M. (1996): A Decade of TBS Reforms in Sweden: Effects on Labour Supply, Welfare and Inequality, *Economica* (1998) 65. pp. 39-67.

Benedek, D. és Lelkes, O. (2006): A magyarországi jövedelem-újraelosztás és egy egykulcsos adóreform vizsgálata mikroszimulációs modellel, *Közgazdasági szemle* 7-8. sz. 604-623. o.

Brewer, M., Duncan, A., Shephard, A. és Suárez, M. J. (2005): Did Working Families' Tax Credit work? The final evaluation of the impact of in-work support on parents' labour supply and take-up behaviour in the UK, HM Revenue and Custom 2005.

Brewer, M. és Shephard, A. (2004): Has Labour made work pay? Joseph Rowntree Foundation.

Caminada, K. és Goudswaard, K. (2001): The final tax reform? Effects of a flat rate individual income tax.

Brook, A.-M. és Leibfritz, W. (2005): Slovakia's introduction of a flat tax as part of wider economic reforms., OECD Economics Department Working Paper No. 448.

[http://www.oilis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/48a8028f7165a156c1257093002cdabe/\\$FILE/JT00190764.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/48a8028f7165a156c1257093002cdabe/$FILE/JT00190764.PDF)

European Commission (2007a): Tax revenues in the European Union: developments and economic issues, Background note to the attention of the EPC-WGQPF ECFIN/E/3/D(2007) REP/ 51718 (szerzők: Carone, G. Nicodème, G és Schmidt, J.)

- European Commission (2007b): Taxation Trends in the European Union
- European Commission (2007c): Economic Assessment of the Convergence Programme of Hungary (Update of December 2006), Note for the Economic and Financial Committee, ECFIN/50815/07-EN, 2007. február 27, Brüsszel http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/country/commwd/hu/com_hu20062007.pdf
- Hall, Robert, and Alvin E. Rabushka (1995) The Flat Tax. Stanford: Hoover Institution Press
- HVG (2007): Egykulcsos adó és kevesebb kedvezmény Csehországban, 2007. aug. 21.
- Ivanova, Keen és Klemm (2005), The Russian Flat Tax Reform, IMF Working Paper, WP/05/16
- Keen M., Kim Y., Varsano R. (2006): The „Flat Tax(es)”: Principles and Evidence, IMF Working Paper, WP/06/218
- Ministerie van Financien (2001): Revision of taxation 2001, Updated version. The Hague.
- Moore (2005): Slovakia's 2004 Tax and Welfare Reforms, IMF Working Paper, WP/05/133
- OECD 1999, Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs Country chapter - Benefits and Wages – Netherlands.
- OECD (2006a): Fundamental reform of personal income tax, tax policy studies no. 13
- OECD (2006b): Tax Policy Reforms in Denmark, OECD.
http://www.oecd.org/document/32/0,3343,en_33873108_33873309_37154720_1_1_1_1,00.html
- OECD (2007), Going for Growth, Párizs.
- Orsini, K. (2006): Tax-benefits reforms and the labour market: Evidence from Belgium and other EU countries. Discussion Paper Series 06/6, K.U.Leuven.
- Paulus A. és Peichl A. (2007): Effects of flat tax reforms in Europe on inequality and poverty
- Pirttila, J. és Selin, H. (2006): How successful is the dual income tax? Evidence from the Finnish tax reform of 1993, Working Paper 2006:26, Department of Economics, Uppsala Universitet
- Rabushka, A.E. (2006): International Academic Forum on Flat Tax Rate, Center of Excellence in Finance, Bled, Szlovénia, 2006. február. 3-4.
- Saavedra, P. (2007): Flat Income Tax Reforms, Ch. 8. in Fiscal policy and economic growth, Gray C., Lane T., Varoudakis A. (szerk.), World Bank.
- Sapir, A. (2005): Globalization and the reform of European social models, Bruegel Policy Brief, Issue 2005/1.
- Stepanyan V. (2003): Reforming Tax Systems: Experience of the Baltics, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union, IMF Working Paper, WP/03/173
- Világbank (1991), Lessons of Tax reform
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTPUBLICFINANCE/EXTTPA/0,,contentMDK:20233695~menuPK:390373~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:390367,00.html>, 2006. szeptember 30-i letöltés