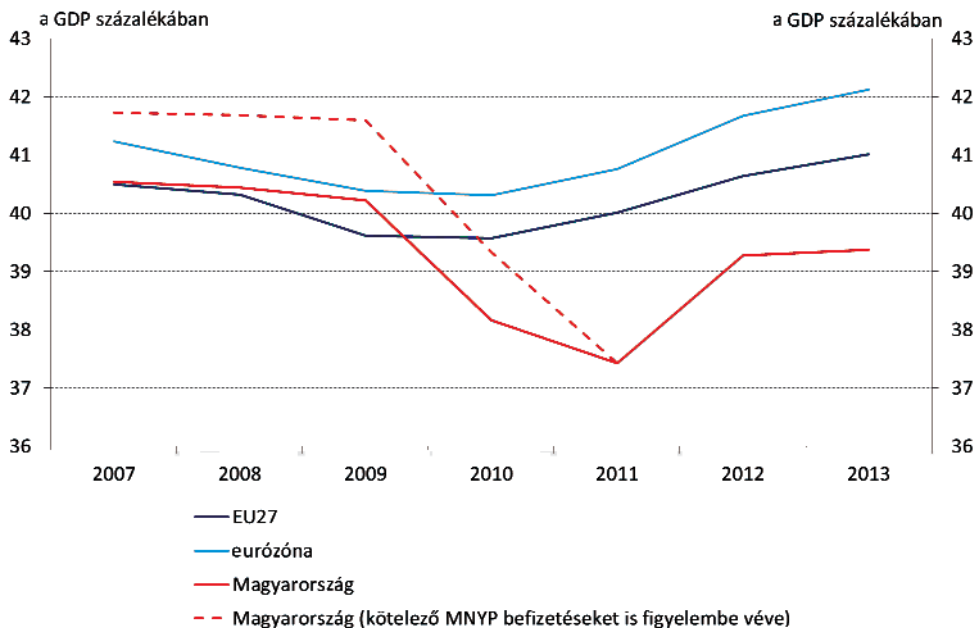


CSENDES ADÓFORRADALOM MAGYARORSZÁGON?

INTERJÚ DR. MATOLCSY GYÖRGY JEGYBANKELNÖKKEL

2010 után a magyar adórendszerben jelentős szerkezeti átalakítást hajtott végre a kormány. Miben látja a főbb eredményeit a végrehajtott intézkedéseknek?

Mindenképp fontos eredmény, hogy a költségvetés stabilizálását és konszolidálását úgy sikerült végrehajtani, hogy közben az összes adóterhelés az Eurostat adatai szerint a GDP 1 százalékaival, a kötelező magán-nyugdíjpénztári tagdíjakat is figyelembe véve pedig a GDP több mint 2 százalékaival csökkent a 2010 előtti időszakhoz képest (1. ábra). Ezt azért fontos hangsúlyozni, mert az adórendszer átalakítását egy olyan időszak után kellett elkezdni, amikor a költségvetési hiány, többször is megközelítve a 10 százalékos értéket, átlagosan 6,7 százalékon alakult. Egy időben kellett tehát a gazdaság növekedését javító reformokat elindítani és a fenntarthatatlanul növekvő adósság pályáját a költségvetés kiigazításával stabilizálni.

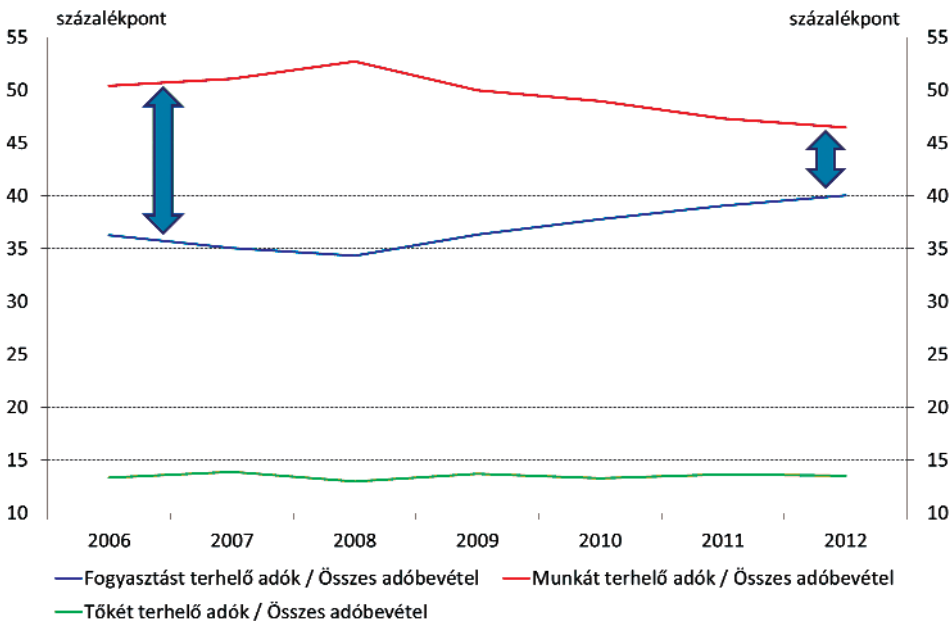


Forrás: Eurostat, MNB

1. ábra: Az adócentralizáció Magyarországon és az Európai Unióban

Az átalakítás különösen fontos eredménye, hogy az adóztatás súlypontját érdemben sikerült eltolni a munkát terhelő adók felől a fogyasztási, forgalmi és negatív externáliákat terhelő adók felé: a munkát terhelő adók GDP-hez viszonyított aránya

2,6 százalékponttal, míg az összes adóbevételhez viszonyított aránya 3,5 százalékponttal csökkent 2009 és 2012 között (2. ábra). A munkát terhelő adók tekintetében a 2010 előtti magyar adórendszer messze a legmagasabb terheléssel járó és a legprogresszívebb adórendszer volt a régióban, ami az inaktívak esetében indokolatlanul laza szociális rendszerrel együtt ahhoz vezetett, hogy a magyar munkaerőpiaci aktivitási ráta a legalacsonyabbak között volt az Európai Unióban. A marginális adóék, ami a bérnövekedéssel együtt járó adó- és járuléktérhelés-emelkedést mutatja a teljes munkáltatói költség arányában, már az átlagbérnél elérte a 64 százalékot, ami több mint 20 százalékponttal volt magasabb a régió átlagánál. A munkát terhelő kiugróan magas adóteher aránytalanul megkurtította a többletmunkáért kapott jövedelmeket, adóelkerülésre ösztönzött és jelentősen visszafogta a humántőkébe való befektetés megtérülését, ami csökkentette az ország vonzerejét a munkahelyeket teremtő, magas hozzáadott értéket előállító vállalkozások körében.



Forrás: Eurostat, MNB

2. ábra: Az adószervezet változása Magyarországon.

Az egykulcsos rendszer bevezetésével sikerült a régió többi országának a szintjére csökkenteni a többletmunkát terhelő marginális adókulcsokat, ami a munkaerőpiachoz erősebben kötődő, magasabb aktivitási rátával jellemezhető csoportok esetében növeli a munkaintenzitást és csökkenti a jövedelemeltitkolást. A személyi-jövedelemadó-reform mintegy 450 milliárd forinttal emelte 2011 és 2013 között a munkavállalók nettó jövedelmét. Ennek hatása már érzékelhető a makrogazdasági statisztikákban, amelyek mind a fogyasztás, mind a háztartási megtakarítások emelkedését mutatják.

Ugyancsak nagy eredménynek tekinthető, hogy a családi kedvezménynek köszönhetően a magyar adórendszer már nemcsak az egyéni jövedelmet, hanem az eltartott családtagok számát is figyelembe veszi. Megítélésem szerint ez növeli az adórendszer igazságosságát, valamint demográfiai ösztönző hatásán túl a foglalkoztatási mutatókat is javítja. Azáltal, hogy ez a társadalompolitikai célú juttatás az adórendszerbe került beépítésre, az adórendszer képes figyelembe venni, hogy a gyermekvállalás egyéni szinten többletköltségekkel jár, ugyanakkor jelentős társadalmi haszna van. Másrészt csökkenti az érintett munkavállalók adóterhelését és így növeli az elsődleges keresők munkakínálatát, de ösztönzi a családokban a második keresők munkapiacra történő visszatérését is.

Az alacsony jövedelmű munkavállalók foglalkoztatásának támogatása kiemelten fontos volt a kormány számára, mivel ez egy nagy létszámú, de sérülékeny foglalkoztatási csoport, amely nagymértékben ki van téve a gazdaság konjunkturális ingadozásainak és a körükben megfigyelhető strukturális munkanélküliség mellett a recesszió is erősen sújtotta őket. Korábban az adójóváírás szolgált volna ebben a körben az effektív adóék csökkentésére az általános szja-szabályokhoz képest, azonban a tapasztalatok alapján az adójóváírás rendszere nem volt hatékony. 2010-ben az adózók több mint 75 százaléka érvényesített adójóváírást és a háztartási költségvetési felvételek alapján megállapítható, hogy az igénybevevők jellemzően a magasabb ekvivalens jövedelmű háztartások tagjai voltak. Az adójóváírás tehát túlságosan is széles kört érintett és nem a ténylegesen alacsony jövedelmű háztartásokat támogatta.

A kormány annak érdekében, hogy az alacsonyabb jövedelmű, a magas extenzív oldali rugalmassággal rendelkező és munkaerő piaci szempontból hátrányosabb helyzetű csoportok foglalkoztatását fókuszáltnan támogassa és visszazorítsa a feketefoglalkoztatást, célzott kedvezményeket vezetett be a munkahelyvédelmi akcióterv keretében. A kedvezmények öt célcsoportra fókuszáltak: a 25 év alatti munkavállalókra, az 55 év feletti korcsoportjára, a szakképzetlen munkaerőre, a tartósan munkanélküliekre, valamint az anyasági támogatásból a munkaerőpiacra visszatérőkre. Így az adójóváírással ellentétben a célzott kedvezmények azokhoz a csoportokhoz tudnak eljutni, akik valóban rászorulnak és ahol az aktivitási ráta tényleg alacsony. A célzott kedvezmények továbbá nem kerülnek kivezetésre magasabb jövedelmek esetén sem, így az adójóváírással ellentétben nem növelik meg a marginális adóterheket és nem ösztönöznek béreltitkolásra.

Az életbe léptetett intézkedések sikerét jelzi, hogy az aktivitási ráta a 2010-es 55 százalékot követően trendszerűen emelkedett az elmúlt években, és 2014 első negyedévében megközelítette az 59 százalékot a 15–74 éves korosztály körében.

Hogyan illeszkedik a nemzetközi trendekbe a Magyarországon végbement változás?

A válság alatt kiemelt figyelmet kapott a világban a növekedésbarát költségvetési konszolidáció kérdése és ezen belül az adórendszerek gazdaságösztönző átalakításának a lehetősége is. Az elmúlt időszakban az elméleti és empirikus irodalomban egyaránt, de az OECD, az IMF és az Európai Bizottság által készített elemzések

között is előtérbe kerültek az adószerkezet ilyen irányú átalakításával foglalkozó tanulmányok. Természetesen nincs egyetlen optimális megoldás minden ország számára, de elmondható, hogy az elméleti irodalom és az előbb említett intézmények által tett szakpolitikai javaslatok közös jellemzője volt, hogy az adórendszeren belül szükségesnek tartják a gazdasági növekedésre leghátrányosabb, munkát és tőkét terhelő adók csökkentését, amit a költségvetés egyensúlyának érdekében a kevésbé káros fogyasztási, környezetvédelmi és ingatlanadók növelésével tartanak finanszírozhatónak. A legfrissebb Eurostat-adatokból is látható, hogy az adószerkezet átalakítása során az elmúlt években az Európai Unió és a régió országai jellemzően a munkát terhelő adók arányát csökkentették, míg a fogyasztást terhelő adók arányát növelték. Emellett a költségvetés szűkösebb mozgástere miatt több nyugat-európai országban vezettek be a foglalkoztatás növelése érdekében célzott kedvezményeket, amelyek Magyarországhoz hasonlóan a munkaerő-piaci szempontból hátrányosabb és a pénzügyi ösztönzőkre érzékenyebben reagáló csoportokra fókuszáltak. Így az elmúlt évben Magyarország mellett az idős emberek esetében Belgium, Portugália és Svédország, az alacsonyabb képzettségű munkavállalók esetében Belgium, a fiatalabb munkavállalók esetében Belgium és Olaszország, a nők és a fejlettebb régiók esetében Olaszország vezetett be célzott kedvezményeket. A kedvezmények a többi országban jellemzően a munkavállalók terheit csökkentették, de Belgiumban például a munkáltatói járulékokba épültek be, Franciaországban vagy Olaszországban pedig a munkáltató a társasági adóját csökkentheti az alkalmazottak után járó kedvezményekkel. Az adószerkezet Magyarországon végbement átalakításával kapcsolatban tehát összességében elmondható, hogy összhangban van a nemzetközi trendekkel és ajánlásokkal.

Hogyan érintette a vállalati szektort az adórendszer átalakítása?

A vállalatok adóztatása fokozottan érzékeny terület, mivel a költségvetés bevételei szükségletei mellett tekintettel kell lenni a vállalatok érdekeire is, hiszen alapvetően az ő tevékenységük formálja az ország gazdaságát. A beruházások és a foglalkoztatás tartós növeléséhez a versenyképes nagyvállalatok magyarországi megtelepedésére és a beruházások közel felét megvalósító és a foglalkoztatottak mintegy kétharmadát foglalkoztató kis- és középvállalati szektorra egyaránt szükség van. Ennek megfelelően az elmúlt húsz évben számos kedvezmény jelent meg a KKV-szektor és a nagyvállalatok számára is a társasági adó rendszerében. Problémát jelentett ugyanakkor, hogy a kedvezmények rendszere nem volt átlátható, hatékony és jellemzően csak egyes nagyvállalatok tudták csak kihasználni őket. A kormány ezért a gazdaság és foglalkoztatás további növelését támogató fejlesztési adókedvezmények fenntartása mellett jelentősen csökkentette a kis- és középvállalati szektor adóterhelését. Ezt szolgálta a társasági nyereségadó 10 százalékosra csökkentése, a kisvállalatokra tervezett új adónemek bevezetése (kisadózók tételes adója, kisvállalati adó) és az adminisztrációs terhek enyhítése. A 2013-ban bevezetett új adónemek a KKV-szektor két fő problémáját igyekeztek orvosolni.

Egyrészt a KKV-szektorról elmondható, hogy munkaintenzívebb termelés jellemzi, mint a nagyvállalatokat, ezért a munkát terhelő magasabb adóterhek is

inkább őket sújtják. A kisvállalati adó (kiva) ezért olyan kialakítású, hogy kiváltsa a nyereséget terhelő társasági adó mellett a bért terhelő munkáltatói adóterheket is (szociális hozzájárulási adó, szakképzési hozzájárulás). Ezáltal kifejezetten kedvező megoldást jelent a magas bérhányaddal rendelkező, fejlődni, bővílni vágyó vállalkozások számára. A másik problémát a legkisebb vállalkozásokra nehezedő relatíve magas adminisztrációs terhek jelentették, amelyek egyértelmű versenyhátrányt okoztak esetükben a nagyobb vállalkozásokkal szemben. A kiva bevallása is számottevően egyszerűbb a társasági adónál, de a még kisebb vállalkozásokra nézve célzottabb megoldást jelent az önfoglalkoztatók által választható kisadózók tételes adója (kata), amely a havi 50 ezer forintos (nem főállású vállalkozó esetében havi 25 ezer forintos) tételes adóval lényegében felváltja a vállalkozót terhelő összes adót, és így jelentős adminisztrációs tehertől szabadítja meg a vállalkozni kívánókat.

Ezzel párhuzamosan a költségvetés egyensúlyának fenntartása és az igazságosabb közteherviselés érdekében növekedett egyes, a pénzügyi-gazdasági válságot legegészségesebb állapotban átvészelő és jellemzően nagyobb vállalkozások által dominált, belföldi piacra szolgáltató szektorok adóterhelése. Ugyanakkor a kormány figyelt arra is, hogy az exportra termelő szektorok adóterhei ne növekedjenek. Az exportra termelő közepes és nagyvállalkozások nemzetközi versenyképességének javulásához a munkát terhelő adók csökkentése és a fogyasztási adók emelése is hozzájárult. Az áfa emelése ugyanis nem terheli az exportot, ezért annak növelése a jellemzően exportra termelő vállalkozások esetében nem jelent többletterhet, a munkát terhelő adók mérséklése ugyanakkor esetükben is csökkenti a bérköltségeket.

A különadókkal kapcsolatban gyakran felmerülő kritika ugyanakkor, hogy a kivetett különadók gátolják a gazdasági növekedést és a munkahelyteremtést, azáltal, hogy kiszámíthatatlanná teszik a gazdasági környezetet. Ön szerint sikeresek-e az ilyen típusú adók és érdemes-e azokat hosszú távon fenntartani?

A különadók esetében sem szabad általánosítani és érdemes különbséget tenni közöttük aszerint, hogy közgazdasági értelemben milyen adóalapot terhelnek. A szektorális adóként is emlegetett adónemek egy része valójában forgalmi, fogyasztási adónak (távközlési adó, pénzügyi tranzakciós illeték, biztosítási adó), egy másik része vagyoni típusú adónak (közműadó) és egy kisebb része pedig tőkét terhelő adónak (bankadó, energiaellátók jövedelemadója) tekinthető. A különadók nagyobb része tehát közgazdasági szempontból a kevésbé torzító adónemek közé tartozik. Nem szabad elfelejteni azt sem, hogy a különadók egy olyan válságkörnyezetben kerültek bevezetésre, amikor a költségvetési hiány gyors csökkentésére volt szükség anélkül, hogy ez jelentősen megterhelné a hosszú távú kapacitásokat vagy ellehetetlenítené a vállalkozások működését. Az egyes ágazatokra kivetett különadók tehát az egyik legfontosabb kormányzati célkitűzés teljesítésének, az állami költségvetés hiánya 3 százalék alatt tartásának voltak a nélkülözhetetlen eszközei.

Emellett a különadóknak fontos szerepe volt a közteherviselés igazságosabbá tételében is. Az elmúlt húsz év tapasztalata alapján a magyar adórendszer nem volt képes kezelni a vállalatok és ágazatok közötti szerkezeti különbségeket, ami ahhoz vezetett, hogy nem valósult meg az igazságos közteherviselés. Az effektív adóterhelés, azaz a megfizetett társasági adó és az adózás előtti eredmény hányadosa egyes, jelentős profitot termelő ágazatokban elmaradt a nemzetgazdasági átlagtól (2009-ben az energia-, a telekommunikációs és a kiskereskedelmi szektorban is csupán 5–6 százalék körül volt ez az érték), amiben szerepet játszott, hogy az adókedvezményeket jellemzően a nagyobb vállalkozások voltak képesek kihasználni, és vélhetően nagyobb mértékben fértek hozzá nemzetközi tranzakciókat alkalmazó adóoptimalizációs eszközökhöz is ebben a körben. Hosszú távon ezeket az egyenlőtlenségeket a társasági adó és az egyéb érintett adónemek megfelelő szabályozásával is lehetséges rendezni, de az akkori válságkörnyezetben gyors reakciót kívánt a költségvetés stabilizálása. Nem annak van tehát jelentősége, hogy a meglévő adónemen belüli változtatással történik az adórendszer helyesbítése vagy új közterhek kivetésével, hanem, hogy igazságosabbá válik-e általuk a közteherviselés. Emellett a kivetett különadók egy részének (mint például a pénzügyi tranzakciók illetéknek vagy a távközlési adónak) fontos előnye, hogy széles adóalapokat terhelnek, ezáltal rendkívül alacsony kulcsokkal is jelentős bevételt eredményezhetnek, valamint beszedésük alacsony adminisztrációs költséggel jár. A jövőre nézve azt mondhatom, hogy a széles adóalapokon nyugvó igazságos közteherviselés fenntartása továbbra is szükséges a költségvetési egyensúly biztosítása érdekében, ennek formája és pontos szabályai a körülmények függvényében változhatnak.

Az adóelkerülés csökkentése, az adócsalások elleni fellépés nagyobb hangsúlyt kapott a válság utáni korszakban. Ezen a területen is van egy globális erőfeszítés, amihez Magyarország kapcsolódik. Milyen előrelépésekre számít ezen a téren Magyarországon és globálisan?

Az adóelkerülés jelentős probléma Magyarországon, de nemcsak hazánkra jellemző, hanem más-más mértékben valamennyi országot érinti. A nemzetközi felmérések alapján a Magyarország esetében a GDP 22–25 százalékára becsült feketegazdaság magasabb a Nyugat-Európára jellemző 12–16 százalékos értéknél, de alacsonyabb a Kelet-Közép-Európára jellemző 24–28 százalékos mértékeknél. Az adóelkerülés vagy feketegazdaság a gazdaság számos szegmensére gyakorol kedvezőtlen hatást. Versenyhátrányt okoz a legálisan működő vállalkozások számára, csökkenti a költségvetés bevételeit, amelynek következtében az adóterhek nagyobb mértékben koncentrálnának a bevallott tevékenységet folytatókra, torzítja a gazdasági statisztikákat és ebből eredően a döntéshozatalt is megnehezíti. Az adóelkerülésnek számos oka van: a gazdaságot terhelő adóterhek nagysága, a lebukási valószínűség és a bírságok mértéke, azaz az adóhatósági ellenőrzések hatásossága, az állami intézmények által nyújtott szolgáltatások színvonalának megítélése, a mikrokörnyezet társadalmi normái, de hatással van rá a rejtett gazdaság érzékelt elterjedtsége is.

Az adóelkerülés elleni küzdelem kétségkívül az elmúlt évek egyik legfontosabb gazdaságpolitikai célja volt a fejlett világ országaiban. Így a magyar kormány is

kiemelten kezelte ezt a területet. A gazdaság fehéritése érdekében számos intézkedést vezetett be, amelyek több csatornán keresztül igyekeztek a feketegazdaságot visszaszorítani. Az adóhatósági ellenőrzések hatékonyságát javító intézkedések, mint például az online pénztárgépek bevezetése, a vállalati bevételek eltitkolásának a megakadályozására fókuszáltak, ezáltal ugyanis több más adóelkerülési forma, például a fekete- vagy szürkebérezés is visszaszorítható.

Nagyon fontos eleme volt emellett a rejtett gazdaság elleni harcnak a munkát terhelő adók csökkentése és átalakítása. A 2010 előtti szja-rendszer, amely munkáltatói és munkavállalói oldalról is erősen ösztönözte a többletjövedelmek eltitkolására, nagymértékben hozzájárult az adóelkerülés „kultúrájának” a megszilárdulásához. A marginális adókulcsok régiós szintre mérséklése a munkaintenzitás növelésén túl a jövedelemeltitkolás visszaszorítását is segítette. A bevezetett egykulcsos rendszer emellett nagymértékű egyszerűsítést jelentett, ami csökkentette az adófizetés járulékos költségeit (bevallás, szabályértelmezés) és így az adóelkerülésben való részvételre való ösztönzést. Az önfoglalkoztatók esetében bevezetett kata adónem pedig az adóterhelés és az adminisztrációs terhek jelentős csökkentésén keresztül járult hozzá a mikrovállalkozások fehéredéséhez.

Emellett Magyarország is csatlakozott az OECD nemzetközi adóügyi együttműködést szabályozó többoldalú egyezményéhez és számos állammal kezdeményezte információcsere-egyezmények kötését is, amellyel a nemzetközi tranzakciókat alkalmazó adócsalások elleni küzdelemhez kapott új eszközöket. Bár a gazdaság fehéredését nehéz mérni, a legfrissebb kiskereskedelmi forgalmi adatokból és a Nemzeti Munkaügyi Hivatal ellenőrzési statisztikáiból arra következtethetünk, hogy a meghozott intézkedések eredményesek voltak. De erre utalnak továbbá az áfabevételek is, amelyek a 2014. év első hónapjaiban az alacsony infláció ellenére számottevően meghaladták az egy évvel korábbi mértékeket, még annál is nagyobb ütemben növekedve, mint a kiskereskedelmi forgalom vagy a lakossági fogyasztás. Az online pénztárgépek bekötésének a teljes körűvé válásával pedig a jövőben várhatóan tovább folytatódik a magyar gazdaság fehéredése.

Köszönöm az interjút.

PESUTH TAMÁS

