

MATOLCSY GYÖRGY

Egyensúly és növekedés

KONSZOLIDÁCIÓ ÉS STABILIZÁCIÓ MAGYARORSZÁGON
2010–2014



KAIROSZ KIADÓ, 2015

11. fejezet

Adóreform Magyarországon

Az 1990–2010 közötti átmeneti két évtizedben a magyar adórendszer egyetlen, a hatékonyan működő adórendszertől elvárható, makrogazdasági szinten jelentkező követelménynek sem tett eleget.³⁵ Nem segítette a magyar gazdaságpolitikát egy fenntartható egyensúlyi pályára, miközben nem támogatta a tartós és dinamikus gazdasági növekedést sem. Sőt, a 2010 előtti magyar adórendszer kifejezetten ellenőztönte a munkavállalást és a munkahelyteremtést azon keresztül, hogy az e kettőből származó jövedelmeket túladóztatta. Az adórendszer „büntető” jellegű működése azon is tetten érhető volt, hogy jelentős rejtett, nem adózó gazdaságot hagyott működni, ezzel a legálisan és adózó módon működő gazdaságot mind a belföldi, mind a külföldön versenyhátrányba hozta.³⁶

Az adóreform céljai

A magyar adórendszer 2010 előtti működése jelentős szerepet kapott abban, hogy rendre kialakult az „egyensúly vagy növekedés” gazdaságpolitikai alapképlete. Ennek döntő oka az, hogy az inaktívok esetén indokolatlanul laza szociális rendszerrel együtt a 2010 előtti magyar adórendszer megakadályozta a foglalkoztatási ráta jelentős és tartós emelését, valamint a munkanélküliségi szint jelentős és tartós csökkenését. A munkavállalás és a munkahelyteremtés büntetésén keresztül – a rövid 1998–2002 közötti időszakról eltekintve – nem tette lehetővé

³⁵ Egy nyitott gazdaság jól működő adórendszerének jellemzőiről átfogó elemzést ad Mirrlees et al. (2010) és Mirrlees et al. (2011).

³⁶ Egyes tanulmányok szerint Magyarországon a rejtett gazdaság mérete meghaladta a GDP 23%-át 2010-ben (Schneider, 2013). Az adóelkerülés elterjedtségét jól mutatja, hogy Elek et al. (2012) eredményei szerint a minimálbérre bejelentett munkavállalók több mint 50%-a eltitkolta a jövedelme egy részét.

még a korábbi munkahelyek megőrzését sem. Furcsa módon ez nem csupán az 1990-es évtized első felének gyors, sokkterápián keresztüli piacgazdasági átmenetére igaz. Végig jellemezte egészen 2010-ig a magyar adórendszert a munkaellenes, tehát a foglalkoztatásellenes jelleg. A 2000 körüli évektől eltekintve, amikor 240 ezer új munkahely jött létre, egészen 2010-ig egyetlen politikai ciklusban, illetve gazdasági-beruházási ciklusban sem bizonyult tartósnak a munkahelyteremtés. Rendre visszatértek a magas munkanélküliségi és az alacsony foglalkoztatási ráták.

Rejtett módon valójában a magyar adórendszer működéséből következett az, hogy a gazdaságpolitika nem tudott átállni a fenntartható egyensúlyra és a tartós növekedésre, mert az adórendszer fékezte a magas foglalkoztatási szint kialakulását. Az 1990–2010 között alkalmazott kormányzati politikák és gazdaságpolitika nem kezelte kellő súllyal a foglalkoztatást és a munkanélküliséget. A politika és a gazdaságpolitika rendre úgy gondolta, hogy elegendő a költségvetési egyensúlyra törekedni, valamint elegendő a gazdasági növekedés beruházási, különösen a külföldi működő tőke forrását kiaknázni. Az 1990–2010 közötti gazdaságpolitikák – a belföldi keresletre és piacra is figyelő 2000 körüli kivételtől eltekintve – a külfölditőke-bevonást tekintették elsődlegesnek, ami nem hozott érzékelhetően magasabb foglalkoztatási rátát, és nem csökkentette a munkanélküliség szintjét sem.

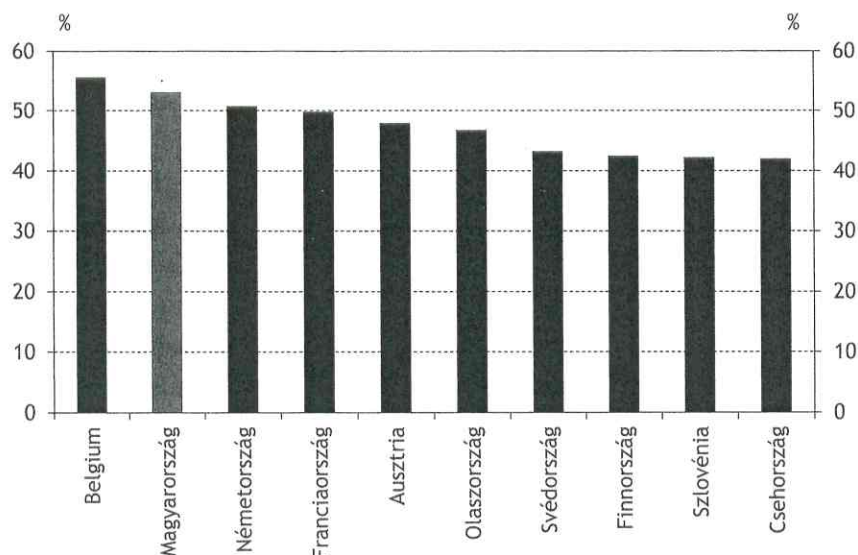
Ennek oka, hogy a bevont külföldi tőke három befektetői körből származott: a reálgazdaságba befektető és döntően új technológiát hozó globális cégcsoportoktól, valamint a belföldi monopóliumok körébe tartozó vállalati felvásárlásból és a pénzügyi szektorból. Az utóbbi két esetben a befektetések jellege miatt nem is volt elvárható érzékelhetően javuló foglalkoztatás. Az energiaszektor, a telekommunikációs szektor, a közszolgáltatások köre (a személyszállítástól a vízművekig) gyenge munkahely-teremtési képességgel rendelkeznek. A globális gazdaságban és a gazdaságtörténeti példák szerint nem ezekben a gazdasági ágazatokban bővül dinamikusan az új munkahelyek száma. Hasonlóan a pénzügyi szektorba befektető külföldi cégcsoportok, hitelintézetek, biztosítók, sem teremtenek jelentős mértékben új munkahelyeket: spe-

ciális tudással kevés munkahelyen, de magas profittömeget előállító tevékenységet végeznek. A reálgazdaságba friss tőkét hozó külföldi működőtőke-befektetések sem teremtenek olyan mértékben új munkahelyet, amely az 1990-es évek első felében elveszített mintegy másfél millió munkahelyet pótolná, mert a világszínvonalú technológiával és magas termelékenységgel működő beruházások definíciószerűen nem képesek megoldani a magyar munkaerőpiac képzettségi szerkezetéből következő gyengeségeket, miközben a munkaintenzívebb termelést folytató hazai kis- és közepes vállalkozások sem voltak képesek a globális termelési láncokba megfelelően integrálódni. A gazdaság fennmaradó erős dualitása miatt a kialakuló adó- és gazdaságszerkezet egyre kevésbé volt képes megfelelő munkahelyet kínálni az alacsony képzettségű munkaerő számára.

A magyar adórendszer rejtett, de minden bizonnyal legerősebb fékje az egyensúly és növekedés támogatása, valamint a foglalkoztatási szint emelése szempontjából az volt, hogy nem tett különbséget a munkaerő-piaci szereplők képzettsége és helyzete szerint a munkát terhelő adóztatásban.

Miközben a fejlett OECD-országok között az egyik legmagasabb adóval és közteherrel terhelte az élők munkát, addig az adórendszer nem ismerte el azt a többmillió munkavállalói csoportot, ahol az alacsonyabb termelékenység miatt nem termelhető ki az ilyen mértékű adóterhelés. A globális cégcsoportokban igen, de a belső piacra termelő vállalkozásoknál kevésbé, és a helyi piacra termelő, illetve csak a szürke zónában fennmaradó vállalkozások körében nem volt kigazdálkodható a munkát terhelő adók magas szintje: vagy a rejtett gazdaság felé mozdultak a vállalkozók, vagy elmaradtak azok a beruházási és üzleti döntések, amelyek révén az alacsony képzettségű munkaerőnek új munkahelyeket teremtettek volna. (135. ábra)

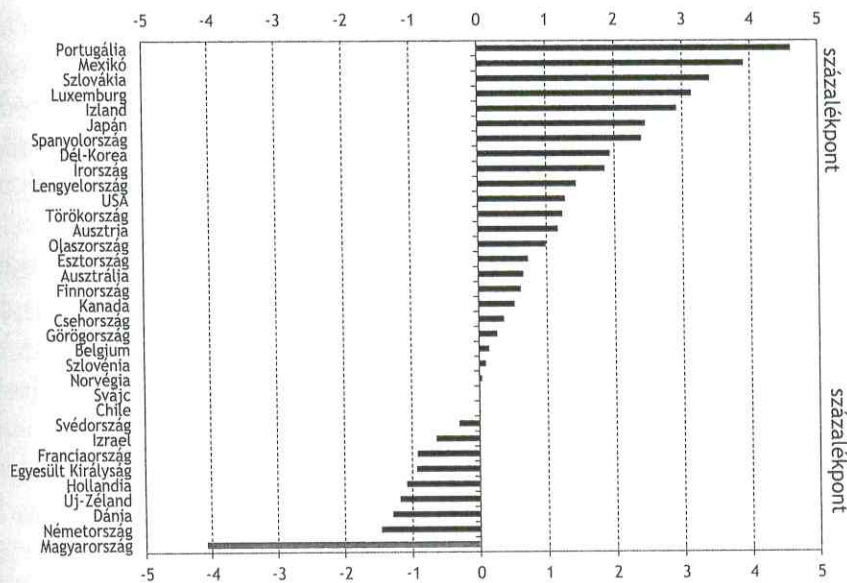
135. ábra. A 10 legnagyobb átlagos adóékkal rendelkező OECD-ország 2009-ben az átlagbért kereső, gyermektelen adózók esetén



Forrás: OECD, *Tax Statistics*

2010 közepén az új politika és gazdaságpolitika felvázolta az adóreform 10 legfontosabb célját. Közvetlenül és/vagy közvetetten valamennyi cél ahhoz kötődött, hogy a gazdaságpolitika megszüntesse az adóreform révén a munkavállalást és a munkahelyteremtést fékező ösztönzőket a munkaerő-piaci szereplők körében. Mind a munkaadóknál, mind a munkavállalóknál fordulatot kellett előidézni a munkával kapcsolatos üzleti kalkulációkban annak érdekében, hogy az uniós tagállamok között második legalacsonyabb foglalkoztatási rátát és a két számjegyű munkanélküliségi szintet a fordulat felé irányítsa az adórendszer változása. 2010 közepén olyan politikai és gazdaságpolitikai koncepciót fogadtak el, amely egyszerre célozta meg a sikeres válságkezelést az államháztartás terén, előzött meg egy államadósság-finanszírozási válságot, és készített elő foglalkoztatási és növekedési fordulatot. (136. ábra)

136. ábra. Az átlagos adóék változása 2009 és 2013 között az OECD-országokban



Forrás: OECD, Tax Statistics

Az adóreform céljai közül is az első helyre került 2010 közepén a költségvetési konszolidáció: ezt célozták a bankadó és a különadók. Ezzel párhuzamosan a második legfontosabb cél a munkahely-teremtési érdekelttség azonnali megerősítése volt: ezt a mikro-, kis- és középvállalatoknak kedvező 10%-os társasági adó segítette már 2010-ben, később az egykulcsos családi adórendszer és a munkahelyvédelmi akcióterv, valamint egy sor speciális foglalkoztatási program keretében érvényesített adókedvezmény erősítette meg a következő években. Emellett a munkavállalók érdekeltségének erősítését is célozták az adóreformok: ezt szintén az egykulcsos családi adórendszer, valamint a minimálbér és közmunkabér bevonása a személyi jövedelemadó rendszerébe együttesen támogatták. A személyi jövedelmek egységes adóterhelése önmagában is lépést jelent az erősebb munkavállalási érdekelttség felé, mert kikapcsolja a jövedelmi lépcsőkön felfelé lépésből származó, addicionális erőfeszítések esetében a progresszív jövedelemadó-rendszerből azonnal belépő fékeket.

A közmunkából és a minimálbéres vállalati szektorbeli foglalkoztatásból származó jövedelmek azonos adóztatása pedig azonos érdekeltséget teremt a vállalati szektorban és az állami foglalkoztatás körében. Az európai összehasonlításban harmadik legalacsonyabb, 16%-os szja-kulcs, valamint a marginális adókulcsok jelentős csökkenése pedig mérsékelte a rejtett, nem adózó gazdaság előnyét a legális szektorban történő munkavállalással szemben.

Valójában az egykulcsos adórendszer bizonyult a 2010–2014 közötti időszakban a leghatásosabb eszköznek a foglalkoztatási ráta emelésére és a munkanélküliség csökkentésére, mert egyszerre volt képes kezelni a munkaadói és a munkavállalói fékek kiiktatását, valamint a rejtett és a legális szektor közötti eltéréseket.

Az adóreform kifejezett célja volt a gyermekvállalás erősítése: ezt az egykulcsos adórendszer családi jellege célozta meg.

Célja volt a 2010 közepén elindított és egészen 2014 év végéig folyamatosan kibontakozó adóreformnak, hogy azonos versenyfeltételeket teremtsen a vállalkozások számára a versenyszektoron belül. A belföldi monopolterületeken a közteherviselésbe bevonó különadókon kívül nem vezetett be az adóreform más, az ágazatok sajátosságait az adórendszeren keresztül megközelítő speciális adókat.

Az adóreform célrendszerében már kezdettől fogva feltűnik egy további elem: a fenntartható egyensúly követelménye az adóbevételek szerkezeti változtatásával. 2010 közepén világos volt, hogy nem csupán arra az évre és a következőre szükséges először javítani, majd a 3% alatti GDP-arányos hiánnyal beállítani az egyensúlyi államháztartási hiány szintjét, hanem ezt hosszú távú fenntartható módon kell megoldani. Ennek egyik oldala az, hogy egyszerre kellett az azonnali egyensúlyt javítani, miközben a munkavállalási és munkahely-teremtési érdekeltség erősítésén keresztül folyamatosan támogatni kellett a foglalkoztatás bővülését, és el kellett érni a munkanélküliségi szint szintén folyamatos csökkenését.

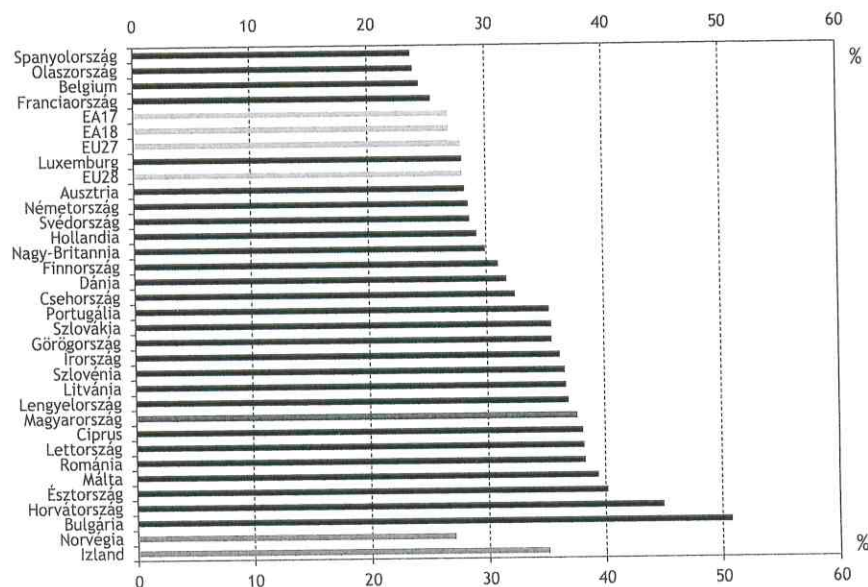
A magyar munkaerőpiac sajátosságai azonban azt jelentették, hogy ez a korábbi adószervezetben nem lehetséges. Olyan alacsony foglalkoztatási szintről és magas munkanélküliségi rátáról indult az adóreform, hogy önmagában a korábbi arányokat mutató adórendszerrel nem lett volna elérhető a hosszú távon fenntartható egyensúly. A 2010–2014 közötti ciklusban nem lehetett reálisan számítani arra, hogy 1 millió új munkahely jöjjön létre, amelynek révén automatikusan fenntartható pályára kerül a mindenkori államháztartás egyensúlya. Ezért az adóreform célja az is volt, hogy a bevételi szerkezet módosításával beépítsen egy gyorsan működő „fenntarthatósági” modellt: tovább nőtt a fogyasztási-forgalmi adók szerepe, miközben csökkent a jövedelmek adóztatása. A fogyasztás körében ugyanis azok a jövedelmek is megjelennek adóztatható formában, amelyek a jövedelem szerzési helyén még a rejtett gazdaság részei, és nem adóznak. Emellett a fogyasztási-forgalmi adók előnye, hogy nem torzítják a gazdasági szereplők megtakarítási és beruházási döntéseit, illetve általában viszonylag alacsony adminisztrációs költséggel járnak, ezért kevésbé károsak a gazdasági növekedés szempontjából. Ugyanakkor a forgalmi és fogyasztási típusú adók a bevezetés évében, illetve emelésük esetén szintén az első évben emelik az adott év inflációját – ennek az adott évben negatív fogyasztási és beruházási hatása van –, azonban a következő évektől a növekedési dinamikában már ez a hatás nem érvényesül, miközben marad az egyensúlyt javító többletbevétel.³⁷ (137. ábra)

Bár az örökölt adórendszerben nemzetközi összehasonlításban magas a fogyasztási adókból származó költségvetési bevétel, ezt az adóreform tovább növelte a magas rejtett gazdaság és az alacsony foglalkoztatási szint miatt. Nem lehetett számítani arra, hogy négy éven belül elérje Magyarország az uniós átlagos foglalkoztatási szintet, tehát a 65%-os foglalkoztatást, így az új munkahelyekből származó új jövedelmekből eredő magasabb adóbevételre sem lehetett számítani, ezért a fogyasztás

³⁷ A különböző adónemek torzító és gazdasági növekedésre gyakorolt hatásáról lásd OECD (2009).

és forgalom bővüléséből kellett új költségvetési bevételeket bevonni az államháztartásba.

137. ábra. A fogyasztási adókból származó bevételek az összes adóbevétel százalékában 2009-ben



Forrás: Eurostat

Az adóreform céljai között szerepelt a beruházások erősítése is, hiszen új beruházásokból új munkahelyek keletkeznek, és ez segíti a fenntartható egyensúlyi költségvetési szint kialakulását: ezt célozták a befektetőknek nyújtott különféle adókedvezmények, a 10%-os társasági adókulcs, valamint a kisvállalati adó bevezetése.

Az adórendszer megcélozta az adóalapok szélesítését is, hiszen az örökös adórendszerben a rejtett gazdaság kiterjedtsége miatt, valamint a különböző adómentességek miatt a lehetségesnél szűkebbek voltak az egyes adónemek forrását jelentő adóalapok.

Végül az adóreformnak kifejezett célja volt az is, hogy a „legmodernebb” ökoadó irányába is lépjen: ezt célozták a különböző környezetvéde-

lemmel és az egészségesebb élelmiszerekkel történő ellátással kapcsolatos különadók.

Volt azonban a magyar adóreformnak egy kimondatlan, már nem a gazdaságpolitika körébe tartozó célja: a társadalmi közfelfogás átalakítása. Egyrészt annak elfogadtatása, hogy a létfenntartáshoz szükséges jövedelem megszerzésének forrása a munkaképes lakosságban a munkavállalással szerzett jövedelem legyen. Másrészt annak elismertetése, hogy a munkavállalás során a többlet-erőfeszítésekhez arányosan magasabb nettó jövedelemnek kell tartoznia. Magyarországon az 1990 utáni évtizedekben az átlagtól felfelé eltérő jövedelmeket és vagyonokat nem csupán az állam gyanakvása, hanem a társadalom idegenkedése, irigykedése is kísérte. Ez a szocialista rendszer évtizedei alatt rögzült társadalmi értékelés önmagában is gátja a fenntartható költségvetési egyensúlynak, tartós gazdasági növekedésre és magas foglalkoztatási szintre épülő gazdaságpolitikai pályának. Gátja, mert rejtett módon korlátozza a beruházást és a fogyasztást, a magasabb jövedelem elérését célzó tudás megszerzését és a vagyongyarapodást.

A Magyarországon alkalmazott erősen progresszív jövedelemadóztatás és bőkezű költségvetési transferek rendszere együttesen ezen értékek kialakulása ellen hatott. Ugyan az igazságosság köntösébe bújzik, és azt mondja, hogy a társadalom belső jövedelem eloszlásának arányosabbá tétele miatt kell progresszívan adóztatni, valójában azonban nem ismeri el a többletjövedelem – vállalkozói jövedelem és munkavállalói jövedelem – mögötti egyéni és családi tőkefelhalmozást, miközben konzerválja a munkapiactól való távolmaradást. A tőkefelhalmozás társadalmi szintű elismerésének a hiánya a XX. század második felétől kezdve egyértelműen a humántőke, azaz a tudásfelhalmozás területén jelenti a legnagyobb féket: a progresszív jövedelemadóztatás legnagyobb mértékben az új tudás megszerzését fékezi, ebből eredően visszafogja a vállalkozói beruházásokat, korlátozza a családi beruházásokat.

A munkaerő-piaci felmérések szerint a magasabb tudásszint – ezt szak-képzettség és diploma megszerzésével mérik, valamint annak munka-

erőpiacon történő érvényesítésével – magasabb jövedelmet hoz mind az egyénnek, mind a családoknak és a munkavállaló munkahelyének is, ezért ha a progresszív jövedelemadóztatás egy magasabb kulccsal terheli a magasabb jövedelmet, ezzel nem ösztönzi, sőt a befektetett idő, pénz és energia el nem ismerésén keresztül bünteti a magasabb jövedelmet célzó nagyobb tudásfelhalmozást. Az egykulcsos adórendszer legnagyobb előnye az, hogy kiiktatja ezt a rejtett féket a magyar társadalomból: bár az irigység nem tűnik el, de pozitív érdekeltség és összefüggés gyengíti. A 16%-os egykulcsos családi adózással, ha valaki kétszer annyit keres, mint egy másik munkavállaló, mert a tudástőkéje kétszer nagyobb, akkor a korábbi négyszeressel szemben, csak kétszer több személyi jövedelemadót fizet, és így erősödik a tudásfelhalmozás érdekeltsége. Ha ez tömegessé válik, akkor a társadalom egészében megtörténik az értékrendi átállás: a magasabb jövedelem és a megszerzett erősebb tudás nem kételkedést, hanem tiszteletet és egyetértést vált ki a társadalom tagjainak többségéből.

A közgazdasági elmélet és a gazdaságtörténet eddigi sikertörténetei egyértelműen bizonyítják, hogy minden gazdasági siker mögött végül is egy társadalom értékrendje, belső kultúrája áll. Ha fennmarad egy társadalomban a korábbi irigységkultúra, ez önmagában fékezi a tőkefelhalmozást, ezen belül különösen a tudástőke gyarapítását, habár önmagában ez az egyetlen társadalmi tényező, amely képes megakasztani, leállítani, sőt visszafordítani egy gazdaság felzárkózási folyamatait.

A fogyasztási és forgalmi adónemek rendszere is jelentős átalakításon ment át a 2010–2014 közötti gazdaságpolitikai ciklusban: ennek közép-pontjában az áfa általános szintjének emelése állt. Kísérletet tett a gazdaságpolitika arra is, hogy a luxusjavak fogyasztását egy még magasabb, 35%-os áfakulccsal terhelje. Ez a kísérlet azonban az Európai Unió ellenállása miatt nem volt sikeres.

Az adóreform hatásai

A költségvetési konszolidációnak a döntő terepe tehát az adóreform volt, mert rövid távon csak egy, a korábbinál lényegesen magasabb adóbevételek esetén lehetett megcélozni a sikeres konszolidációt. Már a ciklus legelején megindult a foglalkoztatás bővülése, valamint a strukturális reformok gazdaságpszichológiai hatása is rövid időn belül jelentkezett: a munkaerő-piaci szereplők azonnal érezték a kormányzati politika változását. Megindult az alkalmazkodás ehhez az új politikához, azonban valójában az új adóbevételek és a korábbi bevételekből származó magasabb tételek konszolidálták a költségvetést 2010–2011-ben. Ebben három bevételi forrás játszotta a főszerepet: a különadók, a forgalmi és fogyasztási adókból származó magasabb bevétel és a korábbi kötelező magán-nyugdíjpénztári rendszer átalakítása, azaz az állami nyugdíjrendszerbe történő befizetések növelése. (A különadókról lásd a 126. ábrát.)

A magyar adóreform keretében bevezetett különadók is sajátos evolúción estek át a 2010 és 2014 közötti időszakban. 2010-ben azonnal bevezetésre került a bankadó és a három magas profitrátával működő szektorra kivetett válságadó, melyek már az első évben a GDP csaknem 1,5%-át megközelítő új bevételt hoztak a magyar államháztartás számára. 2011-ben azért csökkent a magyar költségvetés különadókból származó bevétele, mert a bankadóból leírhatóvá vált a devizahitelrendezés első lépésének, a rögzített árfolyamon történő végtörlesztés bevezetésének pénzügyi terhe.³⁸ Az adóreform egy átmeneti évben elismerte, hogy egy másik válságban lévő gazdasági terület, a lakossági eladósodás kezelésének árát át kell vezetni a különadókon. A 2010-ben a GDP majd 1,5%-át kitevő különadó-bevétel jelentősen hozzájárult a költségvetési konszolidációhoz, 2011-ben a kieső különadót helyet-

³⁸ A pénzügyi intézmények a rögzített árfolyamon történő végtörlesztés miatti veszteségeik 30%-val csökkenthették a 2011. évi bankadó-kötelezettségüket. A visszaigényléseket 2012. január 31-étől voltak jogosultak a pénzügyi intézmények az állami adóhatóságnál jelezni. Ezért a kedvezmény a 2011. évi bankadó-kötelezettséget csökkentette, de pénzforgalomban 2012-ben teljesültek a visszaigénylések.

tesítette a közben elindított magán-nyugdíjpénztári reformból származó, éves szinten mintegy 360 milliárd forintos új költségvetési bevétel. 2012-ben már a teljes korábbi bankadó segítette a konszolidációt, sőt két különadó, a távközlési és a baleseti adó egészítette ki a különadók rendszerét. A különadók evolúciója 2013-ban lett teljes, amikor belépett a pénzügyi tranzakciós illeték, ezzel 2013-ban már a GDP mintegy 2,25%-át jelentő különadó-bevételek tették teljessé a magyar államháztartási konszolidációt. A közműadó és biztosítási adó is olyan új különadókként jelentek meg 2013-ban, amelyek újabb belföldi monopolterületeken elért bevételeket adóztattak.

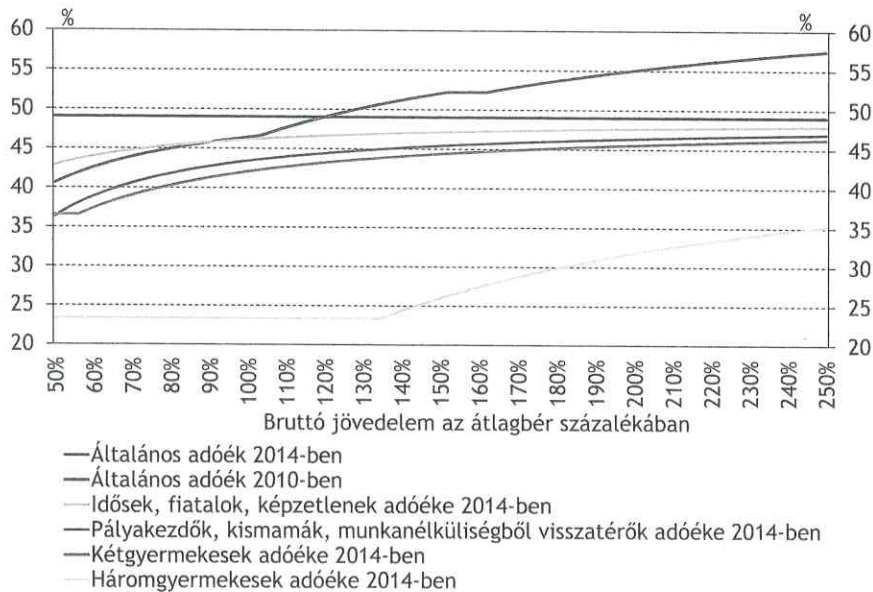
A különadók mellett a forgalmi és fogyasztási adókból származó magasabb bevétel és a 2010–2014 között az államháztartás számára évente 300-400 milliárd forint többletbevételt jelentő nyugdíjreform tették teljessé a költségvetési konszolidáció bevételi forrásait. Mindháromra szükség volt a sikeres és fenntartható államháztartási bevételi szerkezethez, mert sem – a külső konjunktúra révén – az exportbevételekből, sem – a belföldi piac bővüléséből – a belföldi jövedelmekből ilyen mértékben új bevételekre nem tehetett volna szert a költségvetés.

Jelentősen mérsékelte az örökölt adórendszer munkavállalást és munkahelyteremtést fékező jellegét az adórendszer belső átalakítása. A munkahelyteremtést és munkavállalást erőteljesen fékező, nemzetközileg és az uniós átlaghoz képest is kirívóan magas magyar adóék 2010-ről már 2011-re jelentősen csökkent egyes csoportok esetén. (138. ábra)

Különösen erőteljesen hatnak az idősek, fiatalok és képzetlenek esetében bevezetett célzott kedvezmények, melyek az általánosnál kisebb adóéket biztosítanak e csoportok számára. Hasonló módon a pályakezdők, kismamák és a munkanélküliségből visszatérők adóéke is már jelentősen alatta marad az általános adóéknek 2014-ben, s ugyanez igaz a gyermekesek adóékére is. Mindez együtt egyértelműen jelzi a magyar adóreform legfontosabb céljának teljesülését: a foglalkoztatással kapcsolatos ösztönzők erősödését, erősítését. A bővülő foglalkoztatás, illetve a csökkenő munkanélküliség a 2010–2014 közötti konszolidációs

és stabilizációs időszakban végig jellemezte a magyar munkaerőpiacot. Az adóreform tehát valóban céljának megfelelően működött, mert erősítette a munkavállalás és munkahelyteremtés érdekelttségét.

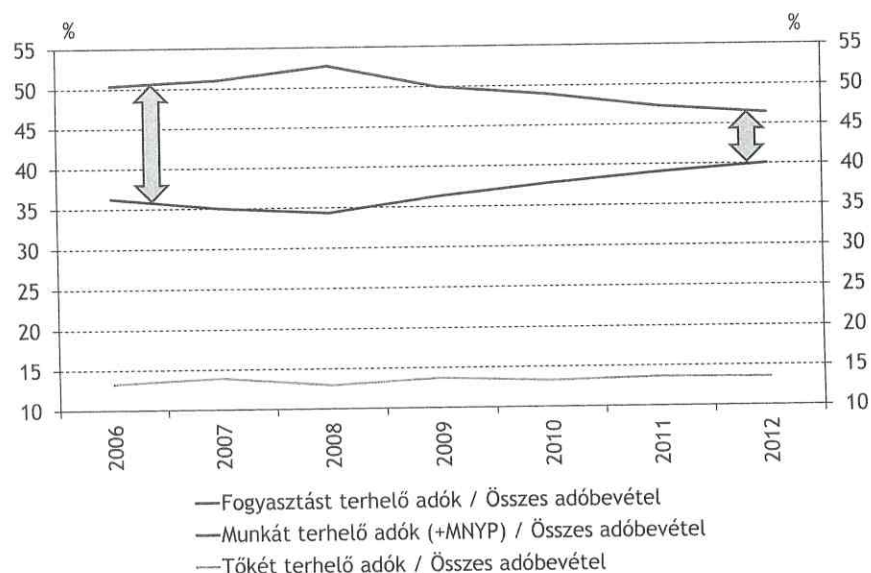
138. ábra. A hazai adóék alakulása 2014-ben



Forrás: Csomós – P. Kiss (2014)

Az adóreform jelentősen megváltoztatta az adóbevételek szerkezetét Magyarországon a 2004–2014 közötti első évtizedben. Annak ellenére, hogy a második konszolidációs kísérlet 2008–2010 között végül kudarcot vallott – hiszen 2010-re azonnali költségvetési konszolidáció nélkül a tervezett 3,8%-os GDP-hiányhoz képest 7% feletti államháztartási deficit alakított volna ki –, az adóreform egyik legfontosabb eszköze, azaz a forgalmi és fogyasztási adókból származó bevételek növelése már ebben az időszakban megindult. Hasonló módon már 2008-ban megindult a munkát terhelő adók csökkenése, valamint a jövedelemadó és tb-járulékok összes adóbevételeken belüli súlyának, arányának csökkentése is. (139. ábra)

139. ábra. Az adóbevételek összetételének változása 2006 és 2012 között



A munkát terhelő adóknál figyelembe vették a kötelező magán-nyugdíjpénztári befizetéseket is.

Forrás: Csomós – P. Kiss (2014)

A magyar adóreform szempontjából két időpont bizonyult döntőnek: a 2008–2010 közötti időszak, valamint a 2010–2014 közötti időszak. Míg az első szakasz nem hozott fenntartható költségvetési konszolidációt, a második már igen. Ennek döntő oka az, hogy a 2008–2010 között beindult, adórendszeren belüli arányokat változtató folyamatokat nem kísérte a gazdaságpolitika teljes fordulata. Ha ez így lett volna, akkor nem csupán az adórendszerben, ezen belül is az adószervezet rendszerében kezdődik átalakulás, hanem új közteherviselési politika is társul az adórendszer átalakításához, valamint foglalkoztatási szintet emelő és a munkanélküliséget csökkentő lépések is történnek. Ugyan a 2008–2010 közötti időszakban elindult egy rejtett adóreform, azonban ez azért nem hozott két-, illetve hároméves időhorizonton eredményt, mert nem egy új politika és új gazdaságpolitika keretei között indult

meg, hanem a régi rendszerben tett kísérletet arra, hogy az új adóbevételekkel elérje a költségvetés konszolidálását.

A 2008–2010 közötti időszakban csökkent a foglalkoztatási ráta és nőtt a munkanélküliség, ezzel az elinduló adóreform ellenére újból növekedési és foglalkoztatási áldozatot hozott a gazdaságpolitika, miközben a költségvetési egyensúly helyreállításának a célját sem érte el. A 2010-ben megkezdett adóreformnak köszönhetően jelentősen csökkent a munkát terhelő adók aránya, és 2012-ben már megközelítette a forgalmi, fogyasztási adók arányát. A magyar költségvetés így már majdnem azonos bevételre tett szert a rejtett gazdaságot is adóztató fogyasztási és forgalmi adókból, mint a munkát terhelő adókból. Ez nem csupán mennyiségi, hanem minőségi fordulat is. 2012-ben erősödött meg olyan mértékben a munkavállalási és munkahely-teremtési érdekeltség a vállalati szektor szereplői körében, amely már 2012 második felében – először még rejtetten – elindította a növekedési fordulathoz vezető üzleti döntéseket.

Miközben a 2008–2010 közötti adóreform-kísérlet ezt támogató politikai és gazdaságpolitikai lépések nélkül növekedési és foglalkoztatási áldozatot hozott, s így 2010-re nem érte el a konszolidált költségvetési célját, addig pontosan ugyanannyi idő alatt, 2010–2012 között ezt az adóreform következő szakasza elérte. Ennek döntő oka az, hogy egy új politika és gazdaságpolitika keretei között folytatódott az adórendszer teljes átalakítása, sőt az új közteherviselés révén többletjövedelemre tett szert a költségvetés, s a nyugdíjreform következtében fenntartható állami nyugdíjrendszer alakult ki. Önmagában a korábbi hármas nyugdíjrendszer – amelyben az állami nyugdíjrendszer mellett működött a kötelező magánnyugdíjpénztár, valamint ezek mellett az önkéntes magánnyugdíjrendszer – gátat szabott a hosszú távon sikeres, fenntartható államháztartási konszolidációnak. Az évi 300-400 milliárd forintos, majd időben emelkedő, kiengedett költségvetési bevétel akkora lyukat hagyott a magyar államháztartásban, amelyet hosszú távon csak olyan adóintézkedésekkel lehetett betömni, amelyek újabb foglalkoztatási és növekedési áldozattal jártak volna.

A sikeres magyar válságkezelés 2010–2014 között döntő mértékben egy teljes körű adóreformmal ment végbe, mely egyszerre járult hozzá a költségvetés konszolidációjához új bevételek révén, miközben erősítette a munkavállalási és munkahely-teremtési érdekeltséget a vállalati szektorban. Ezzel az új gazdaságpolitika elérte, hogy növekedési és foglalkoztatási áldozat nélkül kerüljön sor az államháztartás konszolidációjára. Sőt, az adóreform egyértelműen és már rövid távon segítette a foglalkoztatás bővülését és a munkanélküliség csökkentését, ezáltal valószínűleg az összes magyar strukturális reform közül a leghatékonyabban érte el az új gazdaságpolitika új összefüggésének az érvényesülését: a foglalkoztatás bővülése és az újrainduló növekedés valóban fenntartható költségvetési egyensúlyt teremtett.

A magyar adóreform sikeresen segítette az államháztartási konszolidációt és a gazdasági stabilizációt, de még egy rejtett hatást is kifejtett: csendben megkezdte a társadalmi értékrend átalakítását. Folyamatosan vitázott a magyar társadalom a 16%-os egykulcsos családi adórendszerrel az erre történő áttérés éveiben. Az új politika bátorságát jelezte, hogy vállalta a vitát annak ellenére, hogy politikai szempontból nem tűnt megnyerhetőnek, miközben gazdaságpolitikai előnyei nyilvánvalóak voltak. Az új gazdaságpolitika felfogását jellemzi az, hogy az adórendszerre kizárólag hatékonysági szempontból néz, nem társadalmi szolidaritási szempontból, mert nem az adórendszeren keresztül célozza meg a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklését, hanem a tanuláson és a munkán keresztül, valamint a közösségi összetartozást kifejező más eszközökkel.

A szociális ellátórendszer, a társadalom tagjainak belső szolidaritása és a társadalmi intézmények – kitüntetetten az egyházak és az önkormányzatok – feladata a társadalmi egyenlőtlenségeket mérséklő tevékenység. Ha egy közepes fejlettségi szinten lévő ország, ráadásul alacsony foglalkoztatási szinttel és torz munkaerőpiaccal a jövedelemadó-rendszert használja a jövedelmi és vagyoni különbségek kiegyenlítésére, akkor ezzel a társadalmi szolidaritás oltárán feláldozza a gazdasági hatékonyságot: ennek minden esetben kudarc a vége.

A magyar gazdaság 2010 és 2014 között azért érthette el az államháztartás fenntartható konszolidációját és a gazdasági növekedés tartósnak ígérkező újraindulását, mert a strukturális reformok között vezető szerepet adott egy teljes körű adóreformnak. És ez az adóreform a gazdasági hatékonyságot állította középpontba, a társadalmi újraelosztás és szolidaritás helyett.

Az adóreform társadalmi hatásai

A sikeres magyar adóreform legfontosabb társadalmi hatása a politikai stabilitás fennmaradása a költségvetési konszolidáció és a gazdasági stabilizáció időszakában. Így lehetett végigvinni azokat a strukturális reformokat, amelyek fenntarthatóvá teszik az egyensúlyt és tartóssá a növekedést.

A társadalom értékrendjének és közfelfogásának változása is végbe megy a 2010 utáni években, csak rejtett módon, amelyet csak közvetett tényezőkön keresztül lehet megragadni. 2010 és 2014 között általánossá vált a munkaközpontú közfelfogás Magyarországon, amelyet a politika és a kormányzás állított a társadalmi célok középpontjába. Az egymillió új munkahely teremtése 2020-ig igazi jövőkép: célértéket és időpontot egyaránt megjelöl. Az új politika ismerte fel, hogy tömegesen szükség van új munkahelyekre ahhoz, hogy a gazdasági felzárkózás újrainduljon és megkezdődjön a társadalmi felemelkedés. A korábbi közfelfogás nem koncentrált a munkára, azzal egyenértékűnek vélte a szociális újraelosztáson alapuló életmódot.

Először a gazdasági racionalitás felől került elfogadásra az, hogy mintegy egymillió új munkahely szükséges a hosszú távon fenntartható államháztartási egyensúlyhoz és tartós gazdasági növekedéshez. Ez a hasznosság alapú, racionális megközelítés később általános közfelfogássá vált, egyfajta társadalmi értékrendbeli változás is végbement. Ez a változás azonban csak visszatérést jelent a magyar társadalom egészséges, hosszú évszázadokon keresztül érvényesült munkaalapú érték-

rendjéhez. Éppen az 1990 és 2010 közötti időszak – újból az 1998–2002 közötti rövid időszaktól eltekintve – jelent hibás szakítást az alapvető magyar értékrenddel. A magyar alapértékek közé tartozik a munka megbecsülése és tisztessége, amit furcsa módon nem is a gazdaság, hanem a kultúra teljesítménye tükröz a legjobban.

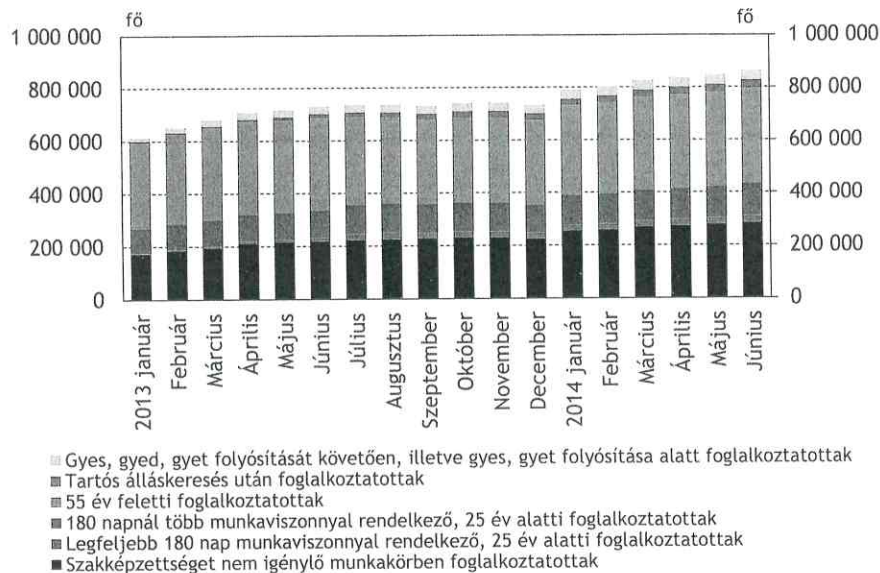
Az elmúlt évszázadok során a nemzetközi összehasonlításban a magyar társadalom hozta létre a legnagyobb és legsokrétűbb népművészeti tárgyegyüttest és kultúrát. Egy-egy kis erdélyi faluban évtizedek alatt olyan nemzeti vagyon jött létre ruhákban, bútorokban és más népművészeti tárgyokban, amely az adott falu többéves gazdasági teljesítményével egyenértékű. Az egész magyar népművészeti kincs azt bizonyítja, hogy a magyar társadalom igen erősen munkaalapú társadalom volt, ez még azokban az időszakokban is érvényesült, amikor nem volt elég munkahely a lokális vagy nemzeti piacon. A szabadidőt kultúrateremtésre fordították, kulturális vagyont létrehozó munkával helyettesítették, egészítették ki a helyi munkalehetőségeket, illetve a munkalehetőségekből adódó alacsony piaci munkakínálatot. (Kopátsy S., 2000)

Az adóreform következtében áttörés történt a munkaerő-piaci torzulások kezelésében is. A munkahelyvédelmi akcióterv lépései mögött az a közgazdasági felismerés áll, hogy a magyar munkaerőpiac gyengeségeit egyes munkavállalói csoportok gyenge munkavállalási képessége is fenntartja. (140. ábra)

Az alacsonyan képzett munkaerő, a nők és az 50 feletti korosztály alacsony foglalkoztatottsági rátája azt jelzi, hogy a munkaerőpiac nagy csoportjait nem lehet azonos eszközökkel munkavállalás felé terelni. Egy globális cégcsoport magyar leányvállalatánál dolgozó többdiplomás munkavállaló és az általános iskola nyolc osztályát sem elvégzett, fizikai munkavállalási képességekkel rendelkező munkavállaló esetében nem vezet eredményre ugyanaz az adórendszer, különösen nem az élőmunka adóterhelésének azonos mértéke. Ezért itt történt áttörés a munkahelyvédelmi akcióterv keretében bevezetett célzott kedvezmények révén. Ezek a célzott kedvezmények elismerték a képzettségek és élethelyzetek

különbségeit a munkaerőpiacon, s ezzel tömegesen segítették a meglévő munkahelyek megtartását a már foglalkoztatottak körében, illetve támogatták új munkahelyek létesítését a gyengébb piaci helyzetben lévő munkavállalói csoportoknál. Fontos tulajdonságuk emellett az új adókedvezményeknek, hogy azokat nem vezetik ki őket magasabb jövedelem mellett sem, így nem növelik a marginális adóéket.

140. ábra. A munkahelyvédelmi akcióterv célzott járulékkedvezményeit igénybe vevő foglalkoztatottak száma 2013–2014-ben



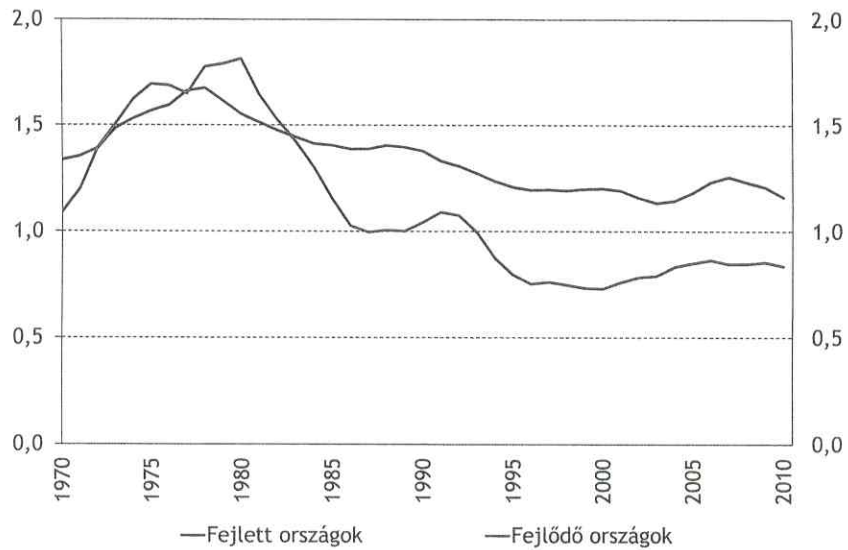
Forrás: NGM

Magyar adóreform nemzetközi tükrökben

A fejlett és fejlődő országok valójában már 1980-tól a progresszív személyi jövedelemadó átalakítása és egy fogyasztási-forgalmi adóztatásra erőteljesebben építő adórendszer felé indultak el. Míg az 1970-es évtizedben a két olajválság gazdasági és társadalmi sokkjaira a progresszivitás erősítésével válaszoltak a fejlett és fejletlen országok, ezt követően előtérbe került a gazdasági hatékonyság a társadalmi újraelosztással szemben.

1980 és 2010 között többé-kevésbé folyamatosan csökkent a személyi jövedelemadó progresszivitása mindkét ország csoportban. (141. ábra)

141. ábra. A direkt és az indirekt adóbevételek aránya



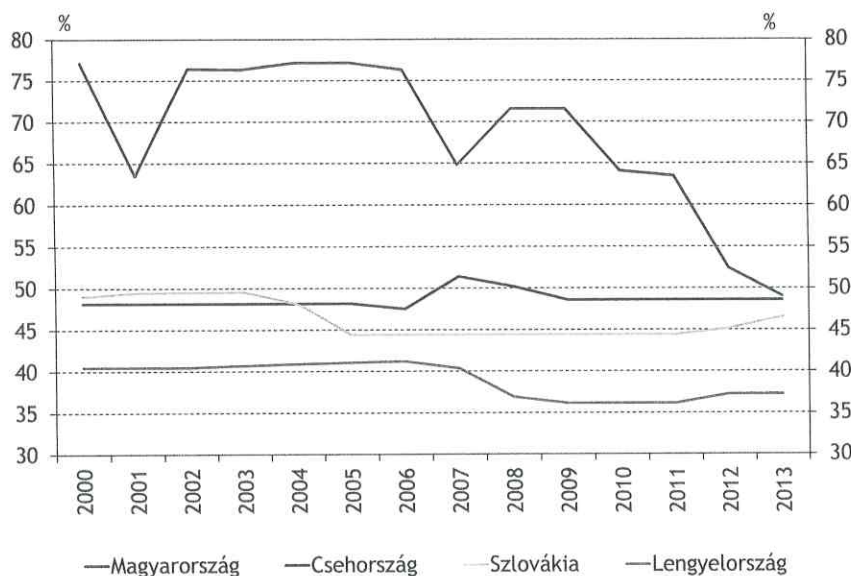
Forrás: IMF Fiscal Monitor 2013. októberi adatbázis

A magyar adóreform ebbe a nemzetközi trendbe illeszkedik, de ennél erőteljesebb fordulatot hozott: megszüntette a személyi jövedelemadó rendszerének progresszivitását a 16%-os egykulcsos adó bevezetésével, a kieső költségvetési jövedelmeket pedig a fogyasztási és forgalmi adók növelésével egyenlítette ki.

Valójában a magyar adórendszer 1990 és 2010 közötti tétlenségét pótolta a 2010 és 2014 közötti teljes körű adóreform, hasonlóan a régiós versenytársakhoz, melyek mindegyike radikális adóreformot hajtott végre az 1990 és 2010 közötti időszakban. A magyar gazdaságpolitika késlekedése miatt a munkaerőpiachoz erősebben kötődő, magasabb aktivitási rátával jellemezhető csoportok esetében a munkaintenzitás és a jövedelemeltitkolás szempontjából, valamint a munkavállalási és munkahelyteremtési érdekelttség megerősítése szempontjából döntő marginális

adóék terén Magyarország egészen 2013-ig óriási hátrányban volt a régiós versenytársakhoz képest. (142. ábra)

142. ábra. Marginális adóék az átlagbér 100 százalékánál gyermektelen egyedülálló kereső esetében

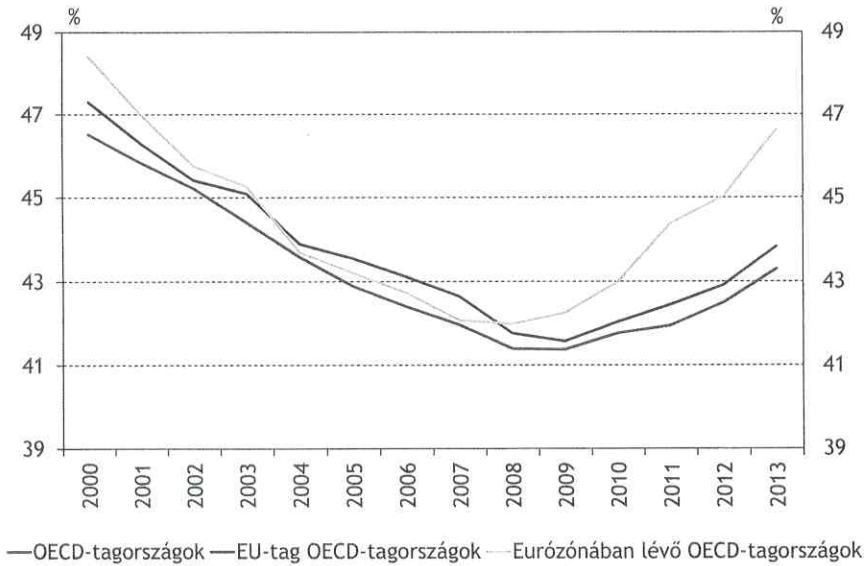


Forrás: OECD

A magas magyar marginális adóék miatt, tehát a többletmunkáért járó jövedelem versenytársakhoz képest nagyságrendileg magasabb terhelése nyomán került a magyar gazdaság egyértelmű versenyhátrányba az adórendszer terén a régiós versenytársakhoz képest.

Az Európai Unió tagállamai között a magyar adóreform egyértelmű versenyelőnyt hozott a 2008-ban már elindult, de 2010-től teljessé váló adóreform révén. Míg a legfelső szja-kulcsok terén 1995 és 2008 között egyértelműen a folyamatosan süllyedő trend volt érvényben, a 2008-as válság következtében 2009 és 2014 között mind az uniós átlagot jelző legmagasabb személyijövedelemadó-ráta, mind a fejlett uniós tagállamokat jellemző ráta emelkedik. (143. ábra)

143. ábra. Törvényben meghatározott legfelső szja-kulcs alakulása 2000 és 2013 között



Forrás: OECD Tax Database

egyszerű átlagok

Különösen erőteljesen emelkedik a fejlett uniós tagállamokban a legfelső kulcs mértéke, következésképp a fejlett országok az adórendszerben, ezen belül is különösen a személyi jövedelemadó rendszerének progresszivitásában rossz választ adtak a válságra. Ezzel megismételték az 1970-es évtized hibáját, amikor a fejlett országok szintén az szja-rendszer progresszivitását növelték. Mint az 1970-es évtizedben, a 2008 és 2014 közötti európai válsághullámok közepette is társadalmi szolidaritási választ adtak egy gazdasági hatékonyság szempontjából kezelendő területen: a társadalmi újraelosztást előnyben részesítették a gazdasági hatékonysággal szemben. Ennek egyenes következménye lett a foglalkoztatási szint csökkenése és a munkanélküliségi ráta növekedése az Európai Unióban. Ezzel szemben Magyarországon megszűnt a személyi jövedelemadó rendszerének progresszivitása, sőt a 16%-os kulcs az egyik legalacsonyabb az Európai Unióban. Ezzel Magyarország az adórendszer egyik legfontosabb területén, a személyi jövedelemadó

tekintetében versenyelőnyre tett szert a többi uniós tagállammal szemben, sőt a régiós versenytársakhoz képest is.

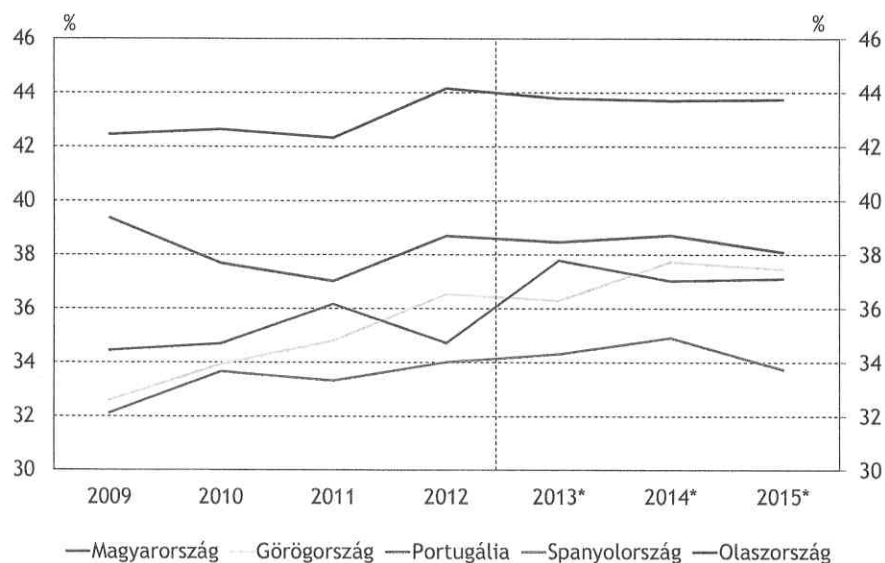
Érdekes összevetni a magyar adóreform következtében kialakult magyar adórendszert és az eurózóna déli szárnyához tartozó országok adórendszerét.

A magyar adórendszer egy 40% körüli adócentralizációs szintről 2009-től 2011-ig fokozatosan csökkentette az adóterhelést, elérve a 37%-os adócentralizációt. 2011-től enyhén újra emelkedik a magyar centralizációs szint, így a költségvetési konszolidáció döntő évére, 2012-re közel került a 39%-os centralizációs szinthez, de nem érte el a 2009-es kiinduló 40%-os szintet. Innen az Európai Bizottság előrejelzése szerint mintegy 38%-ra csökken újból 2015-re a magyar adóterhelés, ezzel a 2009 és 2015 közötti időszakban valójában a 38% körüli adóterhelési szint körül változik a magyar adócentralizáció. Ezzel szemben a görög, portugál és spanyol adócentralizáció igen alacsony szintről indul a válság pillanatában, és a spanyol adócentralizáció kivételével, amely az előrejelzések szerint a 34%-hoz közelít 2015-re, a görög és a portugál adócentralizáció közel kerül a magyar szinthez. Az eurózóna déli csoportjából más szerkezetet mutat az olasz adóterhelés, ez azonban az Európai Unió egyik fejlett gazdaságának adócentralizációs szintje. Valójában a válságra itt is az adóterhelés növelésével válaszoltak. (144. ábra)

Az igazán érdekes azonban az, hogy a 2008-as globális pénzügyi válságot követő eurózóna-válság érintett országaiban – olasz kivétellel – a görög, a portugál és a spanyol gazdaság még a magyar adócentralizációnál is kisebb adóbeszedési szinttel működik. Az eurózóna déli országcsoportja valójában nem használt adóreformot a költségvetés konszolidációs kísérleteihez: nem is sikerült konszolidálni a déli eurózóna-országok költségvetéseit. Az olasz költségvetés kivételével valamennyi ország 3% feletti GDP-arányos hiányt mutatott a 2008 utáni időszakban. Abban az időszakban, tehát a 2010 és 2012 közötti időszakban, amikor Magyarország sikeres költségvetési konszolidációt hajtott

vége, ezek az országok erre nem voltak képesek. Ennek döntő oka az, hogy adóreform nélkül célozták meg a költségvetési konszolidációt.

144. ábra. Adócentralizáció Magyarországon és a Club Med országokban



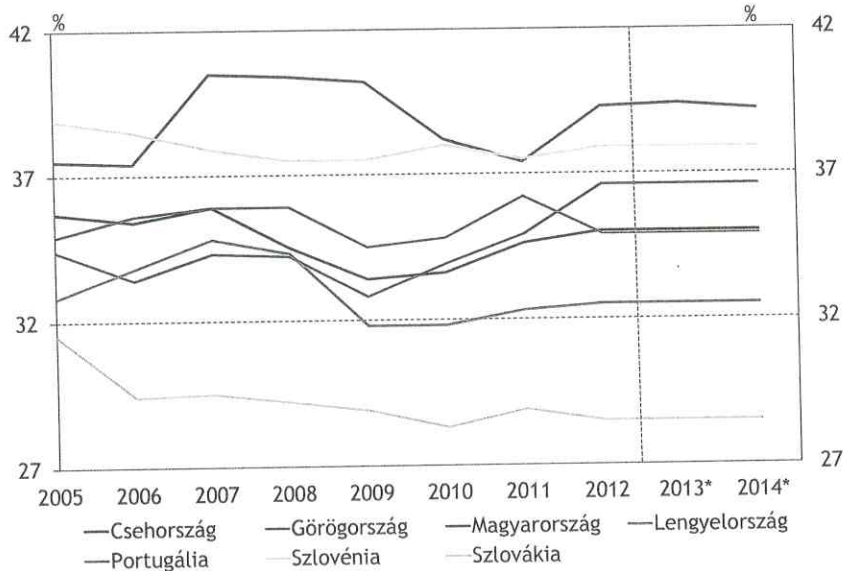
Forrás: Európai Bizottság, AMECO-adatbázis

*becsült érték

Még mélyebb rejtett oka a déli államok kudarcának az, hogy nem aknázták ki a fogyasztási és forgalmi adók növeléséből származó bevételi forrásokat. A magyar forgalmi és fogyasztási adóhoz képest valamennyi eurózóna-tagállamban, különösen a déli országcsoportban, alacsonyabbak az adómértékek. Az alacsony képzettségű és jövedelmű társadalmi rétegeket nem kívánták, vagy nem akarták terhelni magasabb fogyasztási és forgalmi adókkal, és nem ismerték fel azt a gazdasági összefüggést, ami a költségvetési konszolidáció és az új bevételi források, ezeken belül is jelentős mértékben a magasabb fogyasztási- és forgalmiadó-bevételek között fennáll.

Hasonlóan érdekes összehasonlítást kínál az eurózóna déli ország csoportjának és a négy visegrádi gazdaságnak az összehasonlítása az adóterhelés terén. (145. ábra)

145. ábra. Adóterhelés a GDP arányában



Forrás: Eurostat

*becsült érték

Látható, hogy a lengyel adócentralizációs szintre süllyedtek a görög költségvetés adóbevételei a GDP arányában a válságot követő időszakban, ami nem az adócsökkentéseknek, hanem a megugró munkanélküliségnek és a jelentősen csökkenő foglalkoztatásnak a következménye. A hibás és sikertelen görög válságkezelés növekedési és foglalkoztatási áldozattal járt, ennek következtében jelentősen csökkentek a költségvetés bevételei és az adócentralizáció szintje. A sikertelen válságkezelés éveit végig fenntarthatatlan a magas költségvetési deficit, és növekvő államadósság jellemzi a görög gazdaságot, miközben még közgazdasági vita sem folyt arról, hogy egy teljes körű adóreformmal, ezen belül a forgalmi és fogyasztási adó súlyának növelésével konszolidálni lehetne a költségvetést. A visegrádi országok és az eurózóna déli szárnyához tartozó országok összehasonlítása az adóterhelés szempontjából egyértelmű tanulságot hoz: míg az első csoportban 3% körüli GDP-arányos költségvetési hiánnyal és 60%-os államadósság-rátával működnek a gazdaságok, addig a 3%-ot lényegesen meghaladó költségvetési defi-

citttel és folyamatosan növekvő államadóssággal néznek szembe a déli eurózóna-tagállamok, hasonló adócentralizációs szint mellett.

Az adóterhelés szempontjából Magyarország mindkét országcsoportból kiemelkedik, mert úgy volt képes sikeres költségvetési konszolidációra és gazdasági stabilizációra 2010 és 2014 között, hogy közben képes volt – már 2010-től – csökkenteni a GDP-arányos adócentralizációt. Úgy került közel a visegrádi országok, tehát a régió gazdaságainak adóterheléséhez – a jelentősen alacsonyabb szlovák adóterhelést kivéve –, hogy közben megállította az államadósság növekedését, elérte annak kismértékű csökkenését, és beállította a fenntartható 3% alatti költségvetési hiányszintet. Mindez a teljes körű magyar adóreformnak köszönhető, amely csökkenő adócentralizáció mellett bekapcsolt jelentős új költségvetési bevételi forrásokat a különadók, valamint az új fogyasztási és forgalmi adónemek révén, miközben adószerkezeti fordulatot ért el 2012-ben, amikor már majdnem azonos adóbevételt fizettek be a fogyasztási és forgalmi adók révén, mint a jövedelemadóztatáshoz kapcsolódóan.