



MNB-tanulmányok 65.

Krekó Judit – P. Kiss Gábor:

Adóelkerülés és a magyar adórendszer*

2007. szeptember 12.

*A munkaanyag a szerzők véleményét tükrözi, és nem feltétlenül esik egybe az MNB hivatalos véleményével. A szerzők köszönetet mondanak Pitti Zoltánnak, Scharle Ágotának és a nyilvános vita hozzászólóinak a hasznos észrevételeikért. A fennmaradó hibákért a szerzőket terheli a felelősség.

Az „MNB-tanulmányok” sorozatban megjelenő írások a szerzők nézeteit tartalmazzák,
és nem feltétlenül tükrözik a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját.

MNB-tanulmányok 65.
Adóelkerülés és a magyar adórendszer
Írta: Krekó Judit – P. Kiss Gábor

Budapest, 2007. szeptember

Kiadja a Magyar Nemzeti Bank
Felelős kiadó: Iglódi-Csató Judit
1850 Budapest, Szabadság tér 8–9.
www.mnb.hu
ISSN 1787-5293 (on-line)

ÖSSZEFOGLALÓ	4
BEVEZETÉS	5
1. A MAGYAR ADÓRENDSZER RÖVID ÁTTEKINTÉSE NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN	8
2. ADÓELKERÜLÉS ÉS A MAGYAR ADÓRENDSZER	13
2. 1. Az áfa-elkerülés mértéke	16
2. 2. Elrejtett alkalmazotti munkajövedelem	21
2. 2. 1. <i>Elrejtett munka a jövedelmek eloszlása alapján</i>	21
2. 3. Önfoglalkoztatók adóelkerülése	27
2. 3. 1. <i>Munkajövedelem tőkejövedelemként történő kimutatása</i>	28
2. 3. 2. <i>Jövedelmek eltüntetése költségelírással</i>	29
2. 4. Stilizált eredmények	30
3. MIT TEHET AZ ADÓRENDSZER? JAVASLATOK	32
3. 1. Nemzetközi tapasztalatok	32
3. 2. Az eva mint megoldás?	33
3. 3. Megoldási javaslatok	36
3. 3. 1. <i>Küzdelem a belföldi forgalom eltitkolása ellen</i>	37
3. 3. 2. <i>Küzdelem az eltitkolt jövedelmek ellen</i>	37
3. 3. 3. <i>Küzdelem a munkajövedelmek tőkejövedelemként történő kimutatása ellen</i>	40
3. 3. 4. <i>Küzdelem az adóalap eróziója ellen</i>	42
3. 3. 5. <i>A bevételek alapjának szélesítése</i>	42
3. 3. 6. <i>Egyszerűség, az ellenőrzési költségek hatékonyabbá tétele</i>	44
3. 3. 7. <i>Ösztönzők és adófizetési morál befolyásolása</i>	44
KÖVETKEZETÉSEK	46
HIVATKOZÁSOK	48
MELLÉKLET	51
Svédország 1990-91 „az évszázad adóreformja”	51
Görögország 1992-2006, „a permanens adóreform”	52
Oroszország 2001 „az egykulcsos adóreform”	53

Összefoglaló

A jövedelemadó-bevallások és az áfabefizetés adatainak vizsgálata azt mutatja, hogy az adóelkerülés miatt a GDP negyedének-harmadának megfelelő adóalap tűnik el Magyarországon, ami nemzetközi összehasonlításban is nagymértékűnek tekinthető.

Az adóelkerülés kiinduló pontjának tekinthető az áfaelkerülés a belföldi forgalom eltitkolása révén. Ez lehetővé teszi, hogy ebben a körben a képződő jövedelem is eltitkolható legyen. További adóelkerülést tesz lehetővé a nagyon eltérő adóterhelésű munka- és tőkejövedelmek közötti átcsoportosítás az adóbevallásokban. Ezen felül egy bizonyos körben a magánfogyasztás is elszámolható a jövedelemadó alapját csökkentő költségelírásra. Végül a számlák egy része után még áfa-visszaigénylést is benyújtanak, pedig a magánfogyasztás után erre nem lenne mód.

Részletes jövedelemadó-bevallás adataink alapján megállapítható, hogy a bérek részleges eltitkolása jellemző a kisvállalati alkalmazotti körben. Ennek egyik jellemző formája a valóságosnál alacsonyabb munkaidőre való bejelentés (ál-részmunkaidő), amellyel a minimálbér is kikerülhet. Még ennél is magasabb az önfoglalkoztatók (egyéni vállalkozók és társas vállalkozások tagjai) jövedelemelrejtése, amelyet az önfoglalkoztatók nemzetközi viszonylatban is nagyon alacsony adó- és járulékfizetései mutatnak. A jövedelemnél nehezebben elrejtendő tárgyra kivetett adó, pl. az ingatlanadó mérsékelheti a jövedelemelrejtésből származó veszteséget, de csak akkor, ha nem lehet könnyen kijátszani és ha az értékbecslés piaci árinformációkon alapul.

A nemzetközi tapasztalatok szerint az adóterhelés csökkentése önmagában nem csökkenti a rejtett gazdaság méretét, a mérséklődő adókulcsok miatt önmagában nem javul az adómorál.

A különböző típusú jövedelmek adórátáinak kiegyenlítése emellett nem szünteti meg feltétlenül a munkajövedelmek vállalkozói jövedelemként történő kimutatására való ösztönzést, hiszen a kétféle jövedelem adóterhelése elsősorban az eltérő társadalombiztosítási terhek és az adóalap költségelírásokkal való csökkentésének lehetősége miatt különbözik egymástól. A tanulmány egyik megállapítása, hogy az önfoglalkoztatók társadalombiztosítási kötelezettségeit új alapra kell helyezni, például a munka- és tőkejövedelmek szigorúbb szétválasztásával, mert ma a kötelező járulékalap gyakorlatilag a minimálbér. Másrészt a jövedelemátcsoportosítás ösztönzőit mérsékelheti az önfoglalkoztatók költségelírásainak szigorítása is. Emellett indokolt lenne az eva megszüntetése is. Az eva kisebb mértékben a jövedelmek kifehéredéséhez, nagyobb mértékben azok elszürküléséhez vezetett, többek között azért, mert a társadalombiztosítási járulékok alapja függetlenné vált a tényleges jövedelemtől.

Bevezetés

Az adórendszer mindhárom klasszikus állami funkcióval összefüggésben áll. Egyrészt a közjavak előállításának alapvető fedezetét képezik az adók, másrészt az adók - közösen a transzferekkel - a jövedelmek újraelosztását biztosítják, végül az adók töltik be az automatikus stabilizátor szerepét. A társadalmi jólét szempontjából az az adórendszer a kedvező, amely az újraelosztási preferenciák mellett a hatékonysági szempontot is figyelembe veszi. Az állami kiadásokat adottnak véve, az elérni kívánt adóbevétel hatékony módon akkor biztosítható, ha a lehető legkevésbé torzítja a gazdasági viselkedést. Ez többnyire azt jelenti, ha az alacsonyabb rugalmasságú adóalapot (fogyasztási cikket és jövedelmet) magasabb adókulcs, a magasabb rugalmasságú adóalapot alacsonyabb adókulcs terheli, figyelembe véve az adóbeszedés költségét is.

A gyakorlatban a hatékonysági kritérium ellentétbe kerülhet az elosztási preferenciákkal. A hatékonysági szempont alapján például a magasabb jövedelmeket alacsonyabb adókulcs terhelhetné, ezzel szemben a méltányosság éppen az alacsonyabb jövedelmek kedvezményezettségét igényelné, ami azonban nem csak progresszív adórendszerrel, hanem transzferekkel is megoldható.

A hatékonysági kritérium – az elosztási preferenciáktól eltérő – újraelosztást is eredményezhet az adóelkerülés bizonyos szintjének fenntartása révén. Az adóalapot rugalmasságnak ugyanis kétféle összetevője van. (Slemrod, 1990). Egy adókulcsra az adózók nem csupán tevékenységük tényleges megváltoztatásával reagálhatnak (például munkakínálatuk visszafogásával vagy tevékenységük áthelyezésével másik országba), hanem tevékenységük látszólagos megváltoztatásával is, például bejelentett tevékenységük visszafogásával, nyereségük formális eltüntetésével, külföldi kimutatásával. Miközben a tényleges reakció makrogazdasági hatása jelentős figyelmet kap, addig az adóelkerülés társadalmi költségének szempontja háttérbe szorul. Az adóelkerülés társadalmon belüli transzferként valóban nem egy az egyben jelent költséget, mégis el nem hanyagolható jóléti veszteséget eredményezhet.²

A veszteség egyrészt abból ered, hogy az adóelkerülési módokhoz való egyenlőtlen hozzáférés az erőforrások nem hatékony eloszlásához vezet, így például az adóelkerülés különböző módjait kihasználó vállalkozások indokolatlan versenyelőnyhöz jutnak, hiszen a munkapiaci egyensúlyt megteremtő béreket a munkaerő lényegesen alacsonyabb hatékonyságú felhasználása esetén is képesek kifizetni. Eközben a hatékonyabb, egységnyi munkaerő felhasználásával magasabb hozzáadott értéket és társadalmi szinten újraosztható jövedelmet előállító, de szabálykövető vállalatok kiszorulhatnak a munkaerőpiacról. Vagyis az adóelkerülés és az alacsony adómorál rontja az adórendszer hatékonyságát, hiszen eltéríti a gazdasági viselkedést és nem szándékolt és torzító hatású újraelosztást jelent az adót elkerülő és az adót fizető csoportok között.³

Az adóelkerülés másik torzító hatása abból ered, hogy amennyiben az adófizetők egy részének nagyobb lehetősége van az adóelkerülésre, mint másoknak, akkor nyilvánvalóan sérül a horizontális egyenlőség elve, vagyis az adórendszerrel szemben támasztott fontos követelmény, hogy a hasonló helyzetben lévők hasonlóan adózzanak.⁴ Az adóelkerülés

² Pl. Collard, 1989, Auerbach és Feldstein 1998, és Slemrod 1990

³ Elvben az adóelkerülés a hatékonyság növelése révén növelhetné is a jólétet. A feketegazdaság bizonyos esetekben előállíthatja azokat az adókulcsokat, amelyek az optimális adóztatás irányába mozdítják az adórendszert. (Davidson et al. 2005)

⁴ Szélsőséges esetben olyan duális rendszer alakulhat ki, ahol az eltérő adóelkerülési lehetőség miatt az adófizetők egy csoportja (pl. állami alkalmazott) minden kötelezettségnek eleget tesz, míg másik csoportjuk (pl. kisvállalkozó) minden adót elkerül.

kedvezőtlenül befolyásolhatja a hosszabb távú növekedési lehetőségeket is, hiszen – adott államháztartási kiadások mellett - azzal a következményekkel jár, hogy az adót elkerülni nem tudó csoportok esetében az adórátákat magasabbra kell emelni. Összességében az adófizetési morál problémája, az adóelkerülés széleskörű gyakorlata tehát nem csak adóbeszedési kérdés, hanem szoros összefüggésben van az adórendszer általánosabb gazdasági hatásával.

Miközben hatékonysági szempontból igaz az, hogy a rugalmasabb adóalapokat arányosan kisebb mértékben célszerű adóztatni, addig az elosztási preferenciák és a horizontális egyenlőség elve miatt e különböző mértékű rugalmasságok nem tekinthetők adottságnak. A rugalmasság függ az adóelkerülés mértékétől, és ennek csökkentése hozzájárulhat az adóterhelés igazságosabb elosztásához. Meg kell találni az adóelkerülésnek azt az optimális szintjét, ahol az elkerülés miatti torzító hatás és az adórendszer működtetésének együttes társadalmi költsége minimális. Az egyes adóalapok eltérő rugalmassága csökkenthető valamennyire, de egy bizonyos szintű különbség fennmaradhat. Ez azt jelenti, hogy a rejtett gazdaság tartósan alacsonyabb adót fizethet, de ez a különbség megfelelő intézkedésekkel szűkíthető. Az egyszerűsítések a jövedelmek fehéredését és a költségek csökkenését eredményezhetik, ugyanakkor egyidejűleg további elszűrüléshez is vezethetnek. A rugalmas adóalappal rendelkező rejtett gazdaság alacsonyabb adóterhelésének legalizálása hasonlóan kétélű fegyver.

Elemzésünkben a magyar adórendszert elsősorban abból a szempontból vizsgáljuk meg, hogy mennyire felel meg a horizontális egyenlőség elvének, mennyire ösztönzi az adócsalást/elkerülést, illetve hogyan lehet az adórendszert oly módon megváltoztatni, hogy csökkenjen az adóelkerülés számos okra visszavezethető mértéke, illetve az abból származó veszteség. Szűken értelmezve tehát olyan adórendszeri változásokat keresünk, amelyek javítják az adófizetési hajlandóságot és szélesítik az adóbázist, vagyis anélkül növelik az adóbevételeket, hogy az adókulcsokat megemelnék.

Az optimális adóztatás elmélete feltételezi, hogy a különböző adórendszerek összevethetőek a kormányzat céljának függvényében, vagyis megvizsgálható, hogy az adók milyen szerkezete a legkedvezőbb a társadalmi jólét szempontjából. Ehhez szükség lenne annak becslésére, hogy a gazdasági szereplők hogyan reagálnak az adók egy bizonyos szerkezetére a jelenlegi egyensúlyban és minden egyéb lehetséges egyensúlyban. A gyakorlatban a globális információk hiánya miatt az adókra adott komplex válasz nehezen vizsgálható, ezért egy jóval kevesebb információt igénylő megoldással az úgynevezett marginális adóreform elemzése végezhető el. (Stern, 1987) Ez az elemzés arra keresi a választ, hogy milyen irányban kell változtatni az egyes adókat annak érdekében, hogy a társadalmi jólét növekedjen, de az intézkedések mértékéről és rangsoráról semmit sem tud mondani.

A gyakorlatban azonban problémát jelent, hogy a marginális adóreform elemzése a jelenlegi adóelkerülési viselkedésből indulna ki, és nem tudná figyelembe venni az általunk javasolt változásoknak a viselkedésre gyakorolt komplex hatását. Mostani módszerünk az egyszerűség kedvéért alapértelmezésben abból indul ki, hogy az adórendszer olyan irányú változásai, amelyek csökkentik az adóelkerülés mértékét és javítják a horizontális egyenlőséget, csökkentik az adórendszer okozta torzításokat és pozitívan hatnak a hosszútávú növekedési lehetőségekre. Lehetnek természetesen olyan helyzetek, amikor az adóelkerülést mérséklő adóváltoztatás más szempontból kedvezőtlenül befolyásolja a gazdasági viselkedést. Ahol releváns, külön felhívjuk a figyelmet az ilyen típusú ellentétes hatásokra, azonban ezek eredőjét nem tudjuk megbecsülni. Az adóelkerülés jelentős mértéke miatt az annak csökkentésére irányuló lépéseket pozitív hatásúnak minősítjük. Az adóelkerülés „optimális” mértékét ugyanakkor nem számszerűsítjük, mivel az adóelkerülés társadalmi költségére vonatkozóan nem készítettünk becslést

Az első fejezetben röviden áttekintjük a jelenlegi magyar adórendszer főbb vonásait nemzetközi összehasonlításban, hogy keretbe helyezzük elemzésünket. A második fejezetben

áfa-adatok, az szja bevallások, és egyéb munkapiaci adatok segítségével igyekszünk bemutatni a legjellemzőbb adóelkerülési módokat, illetve feltárni az adórendszer azon elemeit, amelyek ösztönzőt/lehetőséget nyújtanak az adóelkerülésre, ahol komolyan sérül a horizontális egyenlőség elve. A harmadik fejezetben áttekintjük az adórendszer azon változásait, amelyek mérsékelhetik az adóelkerülésből származó veszteséget. Ebben a részben támaszkodunk az empirikus nemzetközi tapasztalatokra, a sikeres adóreformok és az adóelkerülés problémájával szintén küszködő országok negatív példáira egyaránt.

1. A magyar adórendszer rövid áttekintése nemzetközi összehasonlításban

A magyar adórendszer és adószerkezet több lényeges ponton eltér az európai gyakorlattól. Az eltérések közül számos olyan van, amely nem országspecifikus jelenség, hanem a kevésbé fejlett, újonnan csatlakozó országok mindegyikében vagy nagy részében megfigyelhető, és elsősorban a gazdaság felzárkózó ill. tranzíciós jellegéből eredő tényezőkkel hozható összefüggésbe. A következőkben rövid áttekintést adunk a magyar adószerkezet alapvető jellemzőiről és a fő adónemek megoszlásáról nemzetközi és az újonnan csatlakozó országokkal való összehasonlításban is. A nemzetközi összehasonlítást az OECD és az Eurostat 2004-es és 2005-ös adatain végezzük, minden esetben hozzátéve, hogy azóta hogyan változtak a magyar számok. Megjegyezzük, hogy különböző okok miatt a GDP arányos adóterhelés félrevezető lehet, a szükséges korrekciók az országok közötti rangsor megváltozását eredményezhetik. (P.Kiss, 2005). A GDP önmagában is részben becslésre épül, 2000-ben az Eurostat szerint Magyarországon a meg nem figyelt gazdasági tevékenység a GDP 12 százalékát érte el. Ez elmarad a Lengyelország és Szlovákia esetében becsült 15 százalékos mértéktől, azonban meghaladja a 7 százalékos csehországi mértéket

Az adóbevételek gazdasági funkciók szerinti szerkezetét illetően Magyarország – hasonlóan a többi újonnan csatlakozó országhoz – jelentősen eltér az euró övezet országainak átlagos adószerkezetétől. (ld. 1-1. táblázat). A csatlakozó országok általános jellemzője a fogyasztási adók viszonylag magas súlya. Amiben Magyarország ettől az ország-csoporttól is eltér, az a tőkét terhelő adók kiugróan alacsony súlya, amit jelentős részben az önfoglalkoztatók alacsony befizetései okoznak. A következőkben röviden áttekintjük, hogy milyen tényezők állhatnak az eltérő szerkezet hátterében.

1-1. táblázat: Adóbevételek szerkezete gazdasági funkciók szerint, 2005

	fogyasztási adók	munkát terhelő adók	tőkét terhelő adók	fogyasztási adók	munkát terhelő adók	tőkét terhelő adók
	a GDP %-ban			az összes adó %-ban		
Mo.	14,6	19,6	4,4	37,8	50,8	11,6
Euróövezet	11,6	19,3	8,5	29,7	48,5	21,9
Újonnan csatlakozók, 2004	13	15,2	5,8	38,6	45	16,8

Forrás: Eurostat

Fogyasztást terhelő adók

A fogyasztást terhelő adók adóbevételeken belüli magas aránya általános jellemzője a csatlakozó országoknak. E jelenség összefügg a jövedelemadók rövid múltjával és az adóadminisztráció relatív fejletlenségével, hiszen a fogyasztási adó beszedése egyszerűbb, könnyebb adminisztrálni. Érdekes módon az elmúlt évtizedekben az európai országok többsége a forgalmi adók arányának növelése irányába mozdult el, összhangban azon elméleti megfontolással, hogy a fogyasztási adók – mivel nem okoznak dinamikus torzítást - kevésbé térítik el a gazdasági szereplők viselkedését és kedvezőbben hatnak a növekedésre.⁵ E tekintetben tehát a csatlakozó országok adórendszere közelebb áll az „elméletileg optimális

⁵ A fogyasztási adó nem torzítja a jelenbeli és jövőbeli fogyasztás közötti döntést. Mivel azonban általában több kulcsa van, ezért a vállalati ágazatok közötti forrásallokációt befolyásolhatja. Elméletileg például a tőkeigényes ágazatok termelésének magasabb adóztatása csökkenti a hosszú távú növekedést.

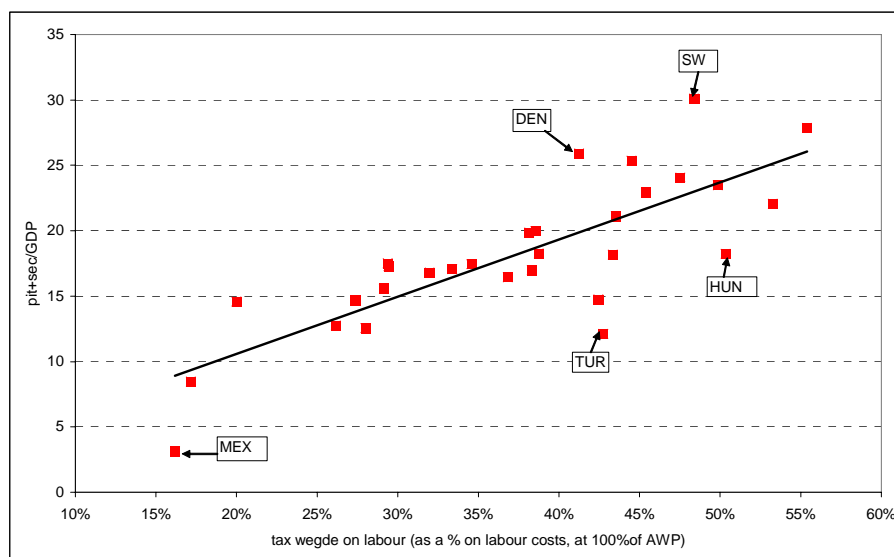
adórendszerhez”. Magyarországon a fogyasztási adók GDP aránya kiemelkedik a csatlakozó országok közül is, amelyet a magasabb áfa kulcsok és egyéb fogyasztási adók magas szintje magyaráz.⁶ Ugyanakkor a magyar áfa bevételek elmaradnak attól, amit a magasabb kulcsok alapján várhatnánk. Az OECD 1998-ra vonatkozó becslése szerint Magyarország az OECD országok között az egyik utolsó az áfa-hatékonyság tekintetében. (OECD, 2001) Ez a becslés azonban nem az átlagos, hanem csak a standard áfa kulcsot tartalmazza, így az eredményeket az is befolyásolja, hogy mekkora a kedvezmények köre.

Összehasonlító vizsgálatok szerint (Christie és Holzner, 2006) Magyarországon az eltitkolt fogyasztás aránya is 8 százalékponttal meghaladja 29 európai ország átlagát a 2000-2003-as időszakban. Ez a rangsorban a 7. legnagyobb arányú eltitkolást jelenti. Mivel azonban a viszonyítás alapját képező statisztikai adatok eltérő pontosságú becslést tartalmaznak az eltitkolt fogyasztásra vonatkozóan, ezek az eredmények a szerzők szerint is óvatosan kezelendők.

Munkát terhelő adók

A munkát terhelő adók és járulékok szintjének nemzetközi összehasonlítása egy jelentős ellentmondásra hívja fel a figyelmet: a munkát terhelő adók nemzetközi mércével kiemelkedő szintje csak átlagos GDP arányos adóbevétel eredményez (ld. 1-1. ábra).

1-1. ábra: A munkajövedelmek adóterhelése és a személyi jövedelemadó és járulékok összegének a GDP-hez viszonyított aránya (2005)



Forrás:OECD.

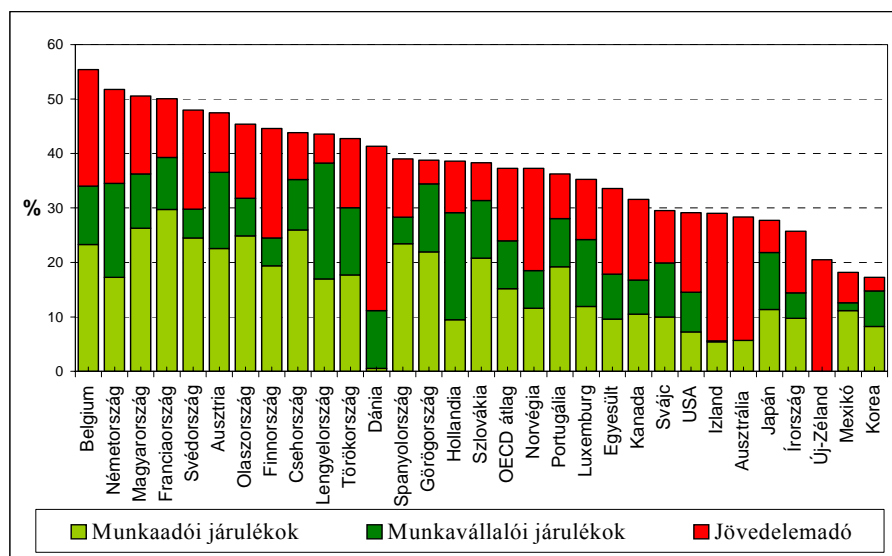
A munkajövedelmeket terhelő teljes (az adókat és járulékokat is tartalmazó) *számított* adóterhelés (adóék) tekintetében Magyarország a világ élvonalába tartozik: nem csak az újonnan csatlakozó országokat előzi meg, hanem a fejlett országok döntő többségét is. Az OECD számításai szerint az átlagjövedelmeket terhelő átlagos adók és járulékok tekintetében 2005-ben Magyarország a 3. az országok rangsorában: a 30 OECD ország közül csak Belgium és Németország előzött meg minket (ld. 1-2. ábra).

2006-ra még nincs nemzetközi adatunk, Magyarországra vonatkozóan az adóterhelés a különböző tényezők eredőjeként tovább nőtt: 2007-re az szja kulcsok 2005-ös és 2006-os csökkenését ellensúlyozta az adósávok csak csekély mértékű igazítása, illetve a 2006.

⁶ Az adat 2004-es és nem tartalmazza a standard áfa kulcs 2006-os csökkentését (20%-ról 25%-ra), valamint a kedvezményes kulcs 15%-ról 20%-ra történő emelését.

szeptemberi- 2007-es tb járulékemelés, melynek eredményeképpen az átlagjövedelem adóterhelése kb. 3 százalékponttal emelkedett, így – a többi ország változatlan adóterhelését feltételezve – a nemzetközi rangsorban a második helyre kerültünk. Mint az 1-2. ábra is mutatja, a magas adóterhelésért elsősorban nem a magas személyi jövedelemadó-kulcsok, hanem az európai viszonylatban magas társadalombiztosítási járulékok, azon belül is elsősorban a munkáltatók által fizetett járulékok kiugróan magas szintje tehető felelőssé.

1-2. ábra: Teljes adóterhelés (adóék)* 2005-ben az átlagkeresetű egyedülálló munkavállaló esetén



*személyi jövedelemadó, munkaadói és munkáltatói járulékok a teljes munkaköltség százalékában.

Forrás: OECD

Mi lehet a fenti ellentmondás – magas számított adóterheléssel elért átlagos GDP arányos adóbevétel – oka? Az 1-1. ábrán a munka számított adóterhelése és a munkát terhelő adók GDP arányos bevétele közötti összefüggés látható. Általánosságban elmondható, hogy a magasabb adóterhelés magasabb GDP arányos bevételt jelent. Az, hogy az összefüggés nem tökéletes, az adóbázis (munkajövedelmek) GDP-hez viszonyított arányának országok közötti eltéréseivel magyarázható. Ez számos tényezőtől függ, pl. tőke/munka arány a GDP-n belül, az egyik tényező azonban az adóbázis és a valós jövedelmek eltérése. Magyarország mélyen a vonal alatt helyezkedik el, ami azt mutatja, hogy a magas adóterhelés relatíve alacsony GDP arányos adóbevétellel párosul. A nemzetközi viszonylatban szűk adóbázisnak számos oka lehet (pl. az alacsony foglalkoztatottság), ugyanakkor az eltérést vélhetően részben a rossz adómorál, az adórendszer alacsony hatékonysága magyarázza. Figyelemre méltó, hogy az 1-1.1. ábrán Magyarország mellett olyan országok találhatók a vonal alatt, amelyekben más adatforrások szerint magas az informális gazdaság aránya (pl. Törökország, Mexikó) és azok az országok vannak felette, ahol közismerten jó az adómorál pl. Svédország).⁷ Magyarországon néhány nemzetközi összehasonlítások szerint nem is az szi, a tb járulék elkerülése az, ami igazán kiugróan tekinthető. Az OECD becslése szerint a tb járulék kiesés tekintetében Magyarország a legrosszabbul teljesítő országok között van (OECD, 2004), (Christie és Holzner, 2006).szerint az a TB járulék elkerülése 1999-2004-ben 6-9

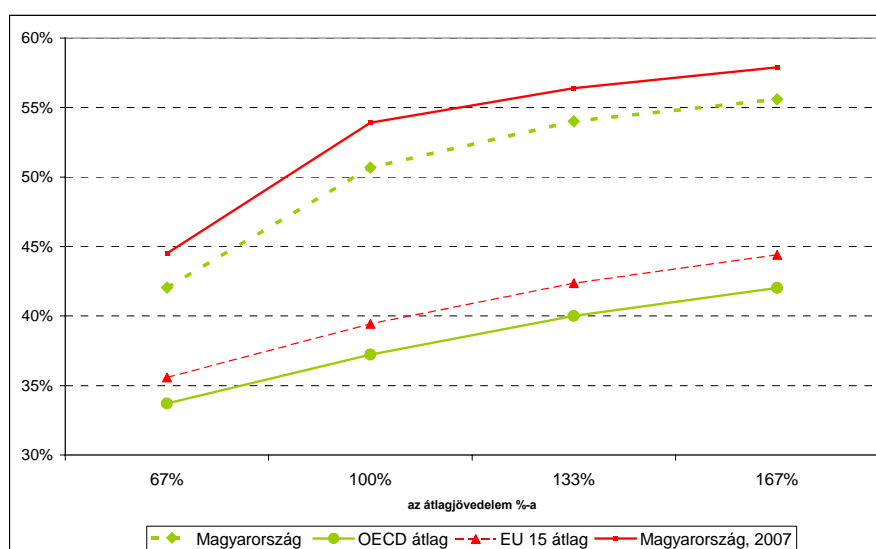
⁷ pl. Schneider (2005), EC(2006)

százalékponttal nagyobb mértékű volt, mint az SZJA elkerülése, s ez utóbbinál 1 az elkerülés mértéke a magas terheléshez viszonyítva nem is olyan magas.

Adóterhelés a jövedelem függvényében – a munkát terhelő adók progresszivitása

A 1-3. ábrán látható, hogy a munkajövedelmek számított adóterhelése az ábrázolt jövedelemkategóriák mindegyikében meghaladja az OECD országokra jellemző szintet, és igazán az átlagjövedelem körüli és a magas jövedelmi szinteken tekinthető kiugrónak. Ennek oka nem a magas szja kulcsokban keresendő, hanem egyrészt abban, hogy a 36%-os kulcs nemzetközi viszonylatban nagyon alacsony szinten, már az átlagjövedelemnél belép.⁸ Másrészt, mint már említettük, rendkívül magas a társadalombiztosítási járulékok szintje. Kiemeljük, hogy a magas járulékok miatt az alacsony jövedelműek teljes adóterhelése a közhiedelemmel ellentétben a minimálbér adómentessége mellett sem tekinthető alacsonynak nemzetközi viszonylatban.

1-3. ábra: Teljes adóterhelés (adóék) a jövedelem függvényében*



*személyi jövedelemadó, munkaadói és munkáltatói járulékok a teljes munkaköltség százalékában

Forrás: OECD 2005-ös, Magyarországra vonatkozóan 2005-ös és 2007-es adatok.

Tőkét terhelő adók

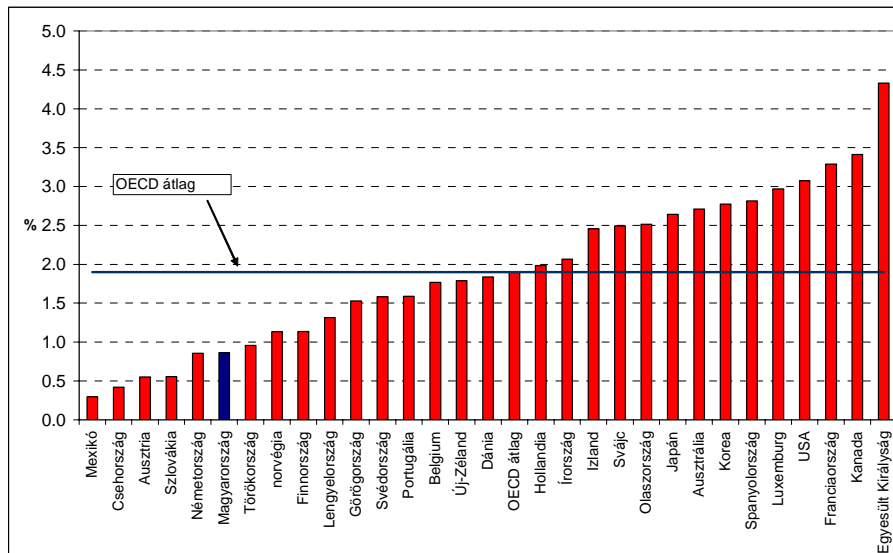
A tőkét terhelő adók szintje GDP arányosan az újonnan csatlakozó országokénál is alacsonyabb szinten. jóval a fejlett európai országok átlaga alatt van. Az újonnan csatlakozó országokban általánosan megfigyelhető jelenség a tőkét terhelő adók, elsősorban a vállalati nyereségadó alacsony kulcsa, és az ehhez az adótípushoz kapcsolódó GDP arányos bevételek alacsony szintje. A tőkeszegény tranzíciós országok számára az alacsony tőkeadók elsődleges célja a tőkeakkumuláció, ezen belül a tőkebeáramlás ösztönzése, vagyis mindez egy tudatos gazdaságpolitikai választás eredménye. Az ösztönző hatás nem csak az adókulcs alacsony mértékével és a veszteségelhatárolás rendszerével (átmeneti negatív kulccsal) függ össze, hanem a külföldi tőke esetében az adókedvezményekkel, a belföldi kisvállalkozások esetében pedig a széles költségleírási lehetőséggel is. Az összhatásában alacsony társasági nyereségadón túl a nyereségre vetített közteher még a 2 százalékpontban maximált iparüzési adó. Ez az összevont adóteher 2006-ig nem volt olyan magas, hogy feltételezhetnénk, hogy a

⁸ Legfelső adókulcsunk (2006-ban 36%, 2007-től 40%) az EU15 átlag (47%) és OECD átlag (43,3%) alatt van.

külföldi tulajdonú vállalatokat olyan típusú – esetenként legális - adóelkerülésre ösztönözte volna, amely a nyereséget más országban mutatja ki (tax planning).⁹

A tőkét terhelő adók alacsony szintjéhez további két tényező járul hozzá. Egyrészt, Magyarországon a vagyoni típusú adók GDP-hez viszonyított aránya nemzetközi viszonylatban nagyon alacsonynak mondható. A vagyoadók alacsony aránya szintén általánosan megfigyelhető jellemzője az újonnan csatlakozó közép-kelet-európai országoknak, amelynek egyik oka a megfelelő vagyonregiszter hiánya (pl. a hatóságoknak nem áll a rendelkezésére elfogadható és átfogó nyilvántartás az ingatlanokról.)

1-4. ábra: Vagyoadó a GDP arányában, 2004



Forrás: OECD, 2006

Másrészt, Magyarországon még az újonnan csatlakozókkal összevetve is alacsony az önfoglalkoztatók (egyéni vállalkozók, kis vállalkozások tulajdonosai) által fizetett tőkeadók aránya, az összes bevételen belül pedig csak fele akkora súlyt képvisel, mint az euróövezet országaiban.. (1-1.táblázat) Az önfoglalkoztatóknak mind tőke, mind munkajövedelme után fizetett adója elmarad az EU átlagtól, annak ellenére, hogy a foglalkoztatottakon belül az EU átlaghoz hasonló az arányuk (részletesebben lásd a következő fejezetet).

Összefoglalva, úgy véljük, hogy az EU országokra jellemző adószervezettől való eltérés részben adóelkerülési okokra vezethető vissza. Ez mutatkozik meg például a magas adóterhelés ellenére átlag alatti jövedelemadó bevételekben, az önfoglalkoztatók európai átlagtól elmaradó adóbefizetéseiben és abban, hogy az áfa bevételek sem annyira magasak, mint amennyivel magasabb az átlagos áfa kulcsunk. E jelenségek részletesebb tárgyalásának szenteljük a következő fejezetet.

⁹ Ennek, nem legális formája az anya és leányvállalat közötti transzferár. Másik a finanszírozáson keresztüli jövedelemtranszfer (*thin capitalization*), ami ellen az EU tagállamok legális lehetőségei korlátozottak. Legálisan lehet vállalatcsoporton belül jövedelmet átcsoportosítani bilaterális kedvezmények kihasználásával a kisebb adót alkalmazó országok felé. (*treaty shopping*) Legális eszköz az ellen is kevés van, hogy alacsony adót alkalmazó országba települt vállalat lássa el finanszírozással a csoport többi tagját, és így a nyereség egy részét ide csoportosíthassa át.

2. Adóelkerülés és a magyar adórendszer

A következőkben megkíséreljük bemutatni a legjellemzőbb adóelkerülési módokat Magyarországon. Az elemzéshez egyrészt nemzetközi összehasonlító adatokat, másrészt a személyi jövedelemadó bevallások részletes adatait vizsgáljuk meg, amelyek 2000-2005 között állnak rendelkezésünkre.

Meg kell különböztetnünk a teljesen illegális adócsalást (tax evasion) és a legális eszközöket, az adórendszer nyújtotta lehetőségeket/kikapukat kihasználó 'adótervezést' (tax avoidance) amely végső soron ugyanúgy a szándékolt adó alóli kibújást eredményezi. Az elkülönítés azért is lényeges, mert eltérő megoldást igényelnek. A kikapukat kihasználó adóelkerülés egyértelműen adórendszeri hézagokra vezethető vissza, és a megoldás az adórendszer oly módon történő megváltoztatásában keresendő, amely megnehezíti a szabályok kikerülését.¹⁰ Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy a törvénytelen adócsalás elleni küzdelem sem csak az adómorál javítása és a hatósági eszközök (ellenőrzés, szankcionálás) javítása révén mérsékelhető. Az adórendszer megfelelő változtatása mérsékelheti az adócsalásra való ösztönzést, illetve a jövedelmek elrejtéséből származó veszteségeket. Fontos még megjegyeznünk, hogy a két kategória sokszor nem különíthető el tisztán egymástól, vannak olyan adóelkerülési módok, amelyek bár nem törvényesek, a gyakorlatban nagyon nehezen, vagy egyáltalán nem ellenőrizhetőek (pl. az önfoglalkoztatók esetén alacsony saját munkajövedelem feltüntetése). A gyakorlati ellenőrzés nehézségei miatt az ilyen típusú adóelkerülési módok orvoslásában is az adórendszer olyan változtatása az elsődleges, amely megnehezíti ezen eszközök használatát, vagy csökkenti az abból származó várható veszteséget. A következőkben a legális adóelkerülésre és az illegális adócsalási formákat egyaránt az adóelkerülés fogalmával illetjük.

Mitől függ az adófizetési hajlandóság?

Az adóelkerülési módok részletesebb elemzése előtt általánosságban érdemes megtárgyalni, hogy milyen tényezők befolyásolhatják az adófizetési hajlandóságot. Az adócsalás alapvető klasszikus modellje szerint az adófizető maximalizálja a bevallott jövedelmek szerinti várható hasznosságát (Allingham és Sandmo, 1972). Az adófizető bizonytalan környezetben dönt arról, hogy jövedelmének mekkora hányadát vallja be a hatóságnak, figyelembe véve a releváns tényezőket, mint az adóráták, illegális adócsalás esetén a lebukás valószínűsége és a várható büntetés, az adóbefizetésből származó haszon stb. Eszerint a főbb tényezők, amelyek hatással lehetnek az adófizetési hajlandóságra - amely magában foglalja az erkölcsi megfontolásokon nyugvó eredő önkéntes adómorált és a kikényszerített adófizetési hajlandóságot is.

- Az adómorál függ attól, hogy az adófizetők érzékelése szerint miként költik el a befizetett adókat. Az alacsony színvonalú állami szolgáltatások, a magas korrupció a tapasztalatok szerint egyértelműen rontja a befizetett adókért várható haszon értékét, így rontja az adómorált. (pl. Lackó, 2006)
- Az előző ponthoz kapcsolódik az a kérdés, hogy milyen szinten szedik be az adókat: nagyobb lehet az adófizetési hajlandóság a helyi adók magasabb aránya mellett, vagyis ha az adók nagyobb része helyben kerül felhasználásra, azaz az adófizetők közvetlenebbül érzékelik a befizetett adók hasznát (local public goods)
- Hasonlóan befolyásolja az adófizetési hajlandóságot az adórendszer érzékelt igazságossága (elosztási preferenciák).

¹⁰ Amint említettük, a külföldi vállalati adóelkerülésével (tax planning) szemben az egyes országok általában korlátozott lehetőségekkel rendelkeznek.

- Az adórendszer egyszerűsége: egyszerűbb adórendszer esetén egyrészt kisebbek az ellenőrzési költségek, ami adott ellenőrzési kiadásokat véve növelheti a lebukás valószínűségét. Másrészt csökken az adófizetés teljesítésének (adóbevallások kitöltése, értelmezése stb.) költsége is, ami csökkenti a bevallott jövedelem alternatívaköltségét. Tanzi (1993) szerint az adórendszer egyszerűsége és átláthatósága különösen fontos a tranzíciós országokban, ahol hiányoznak a fejlett adóadminisztráció és az egyéni adózás hagyományai.
- Az adókulcsok adófizetési hajlandóságra gyakorolt hatása elméletileg sem egyértelmű: a magasabb adókulcsok intuitíve növelhetik az adóelkerülést, hiszen ceteris paribus növelik az eltitkolásból származó nyereséget. Számos modellben azonban – pl. ha feltételezzük hogy a büntetés arányos a be nem fizetett adóval - éppen az adókulcsok *csökkentése* növeli a be nem vallott jövedelmek arányát (ld. pl. Allingham és Slemrod, 1972, Slemrod és Yitzhaki, 2002). Az empirikus példák sem konkluzívak, amiről részletesebben a 3. fejezetben lesz szó.

2-1. táblázat: Az adóelkerülés formái

Adóelkerülés módja	Tipikus példák
áfa-csalás	<ul style="list-style-type: none"> • Vállalkozói bevételek elrejtése a vállalkozó és a vásárló összejátszásával (számla nélküli teljesítés) • Import eltitkolás • Nem jogos visszaigénylés (pl. fiktív számla)
jövedelemeltitkolás	<ul style="list-style-type: none"> • Tőkejövedelem eltitkolása: eltitkolt vállalkozói bevételek után (számla nélküli teljesítés) • Munkavállalói jövedelmek eltitkolása: fekete munka, illetve a bérek aluljelentése (részben zsebbe fizetés) - a munkavállaló és a munkaadó összejátszásával
Adóoptimalizálás, szabályok megkerülése	<ul style="list-style-type: none"> • Munkajövedelem tőkejövedelemként történő kimutatása (illegális formája a színlelt szerződés, legális a vállalkozó által önkéntesen bevallott alacsony munkajövedelem) • Vállalatok, vállalkozók: az adóbázis csökkentése nem valós költségleírásokkal, magánfogyasztás költségként történő elszámolása • Külföldi tulajdonú vállalatok adóelkerülése (jövedelem átcsoportosítás finanszírozás, transzferár vagy bilaterális kedvezmény segítségével) • Kamatadó elkerülése életbiztosítás vásárlásával • Luxusadó elkerülése az ingatlan több részre bontásával

Fontos hangsúlyozni, hogy a fenti adóelkerülési módok összefüggenek egymással. A számlaadás elmulasztásával vállalati szinten nem csak az áfa, hanem a számla értékének megfelelő jövedelem – a nyereség vagy a bérek közterhei – adója is megtakarítható. A vállalat számára az alkalmazottak zsebbe fizetése azzal a következménnyel jár, hogy a be nem vallott bér nem jelenik meg költségként, így a vállalat jövedelmét növeli. Az eltitkolt bér tehát akkor kifizetődő, ha a vállalati nyereségként kivont jövedelem adója alacsonyabb a munkajövedelem adójánál, vagy ha a vállalat jövedelmeit is el tudja rejteni, pl. a számlaadás elmulasztásával vagy nem valós költségleírásokkal. Ezért az aluljelentett munka sok esetben együtt jár a vállalati jövedelmek eltitkolásával vagy az adóalap különböző technikákkal való csökkentésével.

Az eltitkolt jövedelmek miatt kieső adóbevétel a bevallott jövedelmekre kivetett magasabb adókulcs pótolja, amely további ösztönzést jelent a jövedelmek eltitkolására stb. Az így létrejövő ördögi kör tartja fenn az adórendszer „rossz egyensúlyát” (pl. OECD, 2004)

Mekkora a rejtett gazdaság?

Statisztikai értelemben a rejtett gazdasághoz azok a tevékenységek sorolhatóak, amelyek a nemzetközi módszertan szerint a termelés részét alkotják, azonban a statisztikai felvételekből és az adminisztratív adatokból kimaradnak. Magyarországon a rejtett gazdaságra vonatkozó KSH statisztikai becslés 1997-ben a GDP 16%-át, 2000-ben a GDP 12 %-át érte el.¹¹ Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ha az adóbevallások adatait vetjük össze a nemzeti számla statisztikáival, akkor eredményeink ezt a statisztikai becslést fogják visszaadni.

A rejtett gazdaság méretéről ugyanakkor számos egyéb módszer - az adóbevallásoktól független információkkal történő összehasonlítás, élelmiszerfogyasztás, keresetek reprezentatív felmérése, áramfogyasztás – alapján is készíthető becslés. A magyarországi rejtett gazdaság méretéről, nemzetközi összehasonlításáról több tanulmány is született. A különböző becslések eltérő módszereik ellenére is viszonylag szűk tartományban, a hivatalos GDP 20-30%-ban határozzák meg a rejtett gazdaság arányát, és jellemzően azt mutatják, hogy a kilencvenes évek eleje óta a rejtett gazdaság valamelyest visszaszorult.¹² Emellett a nemzetközi rangsorokban Magyarország a legtöbb becslés esetén viszonylag hasonló helyet foglal el: ezek szerint a fejlett országokkal összehasonlítva Magyarországon a kilencvenes években és a kétezres évek elején kifejezetten magas az informális gazdaság aránya, az újonnan csatlakozó országok közül is jellemzően a balti országok vannak mögöttünk, vagy hasonló szinten. (Schneider, 2005, Lackó, 2000, Renooy és szerzőtársai, 2005). A Semjén és Tóth (2004) által vizsgált vállalati körben (amely a GDP 70%-át adja) csökkent a rejtett gazdaság súlya 1996-2001 között, de ez megállapításuk szerint részben az adócsalás „kiszerezése” révén valósult meg. Ennek fő formájaként a kirívóan alacsony bérszinten való foglalkoztatást, mint a közterhek csökkentésének egyik eszközét találták. E vizsgálat nem terjedt ki a kisvállalkozásokra, ahol a rejtett gazdaság jelentős része valószínűsíthető. E körben ugyanakkor egyes szakmák esetében – például fodrász, kozmetikus – az összes tranzakció 80 %-a kötődhet a rejtett gazdasághoz, és az összes kiadáson belül pedig 52%-ot tesz ki a rejtett gazdaság súlya.¹³ (Semjén et al. 2001) Szabó (2007) háztartási panelből származó kiadások és jövedelmek összevetésén alapuló becslése alapján a háztartásoknak minimálisan csak 6 %-a tartozhat a rejtett gazdaságba. Ez az arány a szerző szerint két ok miatt lehet magasabb. Egyrészt a rejtett gazdaság résztvevői megtagadhatták a választást, másrészt, ha válaszoltak is, szürke jövedelmüket legálisnak tüntethették fel. (Szabó, 2007)

¹¹ Ez elmarad a Lengyelország és Szlovákia esetében becsült 15 százalékos mértéktől, azonban meghaladja a 7 százalékos csehországi mértéket. A két időpontban a KSH által alkalmazott Eurostat módszertan eltért, a csökkenés felét magyarázhatják meg az eltérések. Az 1997-es értékben azok is szerepeltek, akik a jogszabályok miatt egyébként sem lennének adóalanyok, így az adóelkerülés becsléséhez a 2000-es érték a megfelelőbb.

¹² Pl. Árvay és Vértes (1994) becslése szerint 1990-ben a hivatalos GDP 20%, Ékes (1993) szerint 23-24%. Schneider (2005) 145 országra kiterjedő, makromodelleket alkalmazó és a pénzkereslet alapján készült becslése szerint is 23-28% körüli az informális gazdaság aránya a hivatalos GDP százalékában. Lackó (2000) lakossági áramfogyasztást felhasználó becslése alapján Magyarországon 1997-ben a rejtett gazdaság aránya a GDP 25%-ára tehető Magyarországon. Ezzel az értékkel Magyarország rosszabb helyzetben volt a visegrádi országoknál (17-21%), de jobban teljesített a volt szovjet tagköztársaságoknál, illetve Romániánál és Bulgáriánál. 23%os érték található Renooy et al (2005) tanulmányában.

¹³ A kőműves munkák esetében az összes kifizetés 70%-a tartozhat a rejtett gazdaságba. Az egészségügyi ellátásban 2001-et megelőzően a hálapénz gyakorlatából adódóan az orvosoknak kifizetett pénz 80%-a, a kórházakban kifizetett pénz 97%-a kötődött a rejtett gazdasághoz. (Semjén et al, 2001)

Az EU összehasonlító elemzése szerint az aluljelentett munka (feketemunka és részleges jövedelem eltitkolás) aránya 18% volt 1998-ban, ami hasonlóan magas szint, mint Lettország, Litvánia, Románia, Bulgária és Szlovénia esetében. Szlovákiában, Lengyelországban és különösen Csehországban és Észtországban azonban kedvezőbb volt a becsült helyzet. (European Commission, 2004). Újabb becslések szerint (Juhász és szerzőtársai, 2006) a magyarországi arány 20-30% közé tehető.

2. 1. Az áfa-elkerülés

Az áfa hatékonyságáról, az áfa-elkerülés mértékéről képet kapunk a tényleges és a potenciális áfa bevételek összehasonlításával, ahol ez utóbbit a névleges áfakulcsok súlyozott átlagának és a potenciális áfa-alap (a nemzeti számlákban szereplő vásárolt fogyasztás mínusz az áfabevételek) szorzataként kapjuk. A tényleges és a potenciális bevételek hányadosát nevezik az áfa hatékonysági mutatójának.¹⁴ A rendelkezésre álló, korábbi évekre vonatkozó becslések alapján Magyarország nemzetközi viszonylatban rosszul teljesít ebben a tekintetben. (Jack, 1996, OECD, 2001). Az alacsony áfa-hatékonyság egyrészt azzal függhet össze, hogy a magas kulcs erősebben ösztönöz az adóelkerülésre, másrészt azzal, hogy az adóhatóság munkája kevésbé hatékony lehet, mint más országokban.

Magyarországon jóval alacsonyabb az a forgalmi érték küszöb, ami fölött az adófizetés kötelező, ami befolyásolhatja az áfa-beszedés hatékonyságát.¹⁵ A forgalmi küszöb 1992 és 2007 között változott ugyan, de a GDP nominális növekedésével összevetve nemzetközi viszonylatban relatíve alacsony maradt. A hatékony – több adóalany ellenőrzésére képes - adóigazgatás esetén a bejelentkezés alacsony forgalmi küszöbe kedvező hatású, mivel javíthatja az adórendszer működését (allokációs és újraelosztási jellemzőit), meggátolhatja a vállalkozások szétdarabolása révén megvalósuló adóelkerülést. Kevésbé hatékony adóigazgatás esetén azonban hatékonyabb lehet a nagyobb adózók szintjén történő adóbeszedés, ez ugyanis jelentősen csökkenti az adminisztráció költségét. A kiugróan magas küszöböt alkalmazó Ciprus és Észtország esetében például mindez nem járt az adóbevétel csökkenésével. Ezzel szemben a magyar küszöb csak egyhatoda-egykilencede a régió országainak, így az adóalanyok száma magasabb, a beszedés kevésbé hatékony.¹⁶ (Jack 1996)

¹⁴ Másképpen kifejezve a mutató az effektív és a névleges átlagos áfakulcs hányadosa.

¹⁵ Az ÁFA bejelentkezés forgalmi küszöbét az indokolja, hogy csökkentse az egyébként aránytalanul magasá váló compliance költséget a kisvállalkozások körében.

¹⁶ Az ÁFA bejelentkezés forgalmi küszöbét az indokolja, hogy csökkentse az egyébként aránytalanul magasá váló compliance költséget a kisvállalkozások körében.

Az áfa-hatékonyság 1996 és 2000 közötti javulása azzal függ össze, hogy a potenciális bevétel lassabban nőtt, mivel a rejtett gazdaság méretére vonatkozó becslés csökkent. Ez a trend a vállalatok szubjektív értékelésével is egybevágh, hiszen Semjén és szerzőtársai (2004) alapján 1996 és 2001 között 33,3 százalékról 21,2 százalékra csökkent a versenytársak rejtett gazdaságban való részvételét (számla nélküli értékesítését) gyakorinak mondó válaszok aránya. Ez az exportarány növekedéséhez kapcsolódik, mert az exportáló vállalatok körében alacsonyabb.

Ezt követően azonban a javuló trend ellenében hathatott néhány változás, például az eva (egyszerűsített vállalkozói adó) 2003-as bevezetése és a 2004-es EU csatlakozás hatása.

Az áfacsalásnak alapvetően kétféle formája van. Az egyik az áfa-kötelezettségek elkerülése, a másik a jogosulatlan áfa-visszaigénylés.

Az áfa-kötelezettség elkerülése alapvetően háromféle módon valósulhat meg.

- Egyrészt az áfa-adóalanyok esetében az értékesítés részleges eltitkolása, illetve barterügyletek folytatása csökkenti az áfa-kötelezettséget. Ebben az esetben a beszerzések áfa-ja levonható marad.
- Másrészt az EU csatlakozás következtében megszűntek a tagállamok közötti vámhatárok, ezáltal annak a lehetősége is, hogy a vámhatóság kivetéssel állapítsa meg az adót ezen beszerzések után. Az áfa alanyok tekintetében a kivetést az önbevallás váltotta fel a csatlakozást követően, így lehetőség nyílt az adóeltitkolásra. Meghatározott beszerzési értékhatár felett a nem áfa alany jogi személyeknek önbevallásra és adófizetésre kötelezetté váltak az EU-n belüli beszerzés esetén. Mivel nem váltak adóalannyá (visszatérítésre nem jogosultak), ezért ez is adóelkerülésre ösztönzött. Az EU-n belüli kereskedelem esetén az a speciális helyzet is előfordult, hogy importáló cég sem a beszerzés, sem az értékesítés áfa-ját nem fizeti be, hanem rövid tevékenység után megszűnik.¹⁷ A csatlakozás előtt az import áfa be nem fizetésére az új vállalatoknak nem volt lehetősége, mert import esetén azonnal letétet kellett elhelyezniük, és ez alól csak akkor mentesültek később, amikor megbízható adózónak minősültek.
- Végül, a forgalmi küszöbnél alacsonyabb forgalom kimutatása révén lehetséges az alanyi adómentesség elérése, vagy pedig a tevékenység végzése teljesen illegális lehet. Speciális eset az eva, ahol az árbevétel eva-kötelezettsége kiváltja az áfa-kötelezettséget, és a visszatérítés lehetősége is megszűnik. Mivel az evás nem alanya az áfa rendszernek, így a nem evás tevékenysége után sincsen áfa-kötelezettsége. Ezen formák közös jellemzője, hogy itt az áfa-visszaigénylésre nincs mód, ezért ez ott jövedelmező, ahol más (csatolt) vállalkozáson keresztül mégis vissza lehet igényelni a beszerzések áfa-ját (ld. a következő bekezdést), illetve már a beszerzések is számla nélküliek, vagy pedig a tevékenység hozzáadott értéke magas.

Az adóvisszaigényléseknél kétféle adócsalás követhető el.

- Egyrészt áfa-körön kívüli vállalkozások illetve magánfogyasztás beszerzéseinek kimutatása egy részben áfa-visszaigénylésre alapított vállalkozáson keresztül. Az eva

¹⁷ A körhinta csalás egymáshoz kapcsolódó fiktív adásvételek láncolatából áll. A láncolatban belül az áfa fizetési kötelezettség egy fantomcégnél ("hiányzó kereskedő") halmozódik fel, amely ezt a kötelezettségét nem teljesíti, végül egy vállalatban keresztül export vagy EU-n belüli értékesítés történik. E végső szereplő jelentős áfa-visszaigénylő lesz, miközben a láncolat adásvételei az árat úgy duzzasztják fel, hogy közben a közbenső valódi szereplők alacsony haszna miatt az adófizetési kötelezettség alacsony marad. Az árat a visszaigénylő vállalat egy másik tagállamban alapított közvetítő beiktatásával értékesíti egy fantomcég részére adómentesen, ezzel a folyamat előről kezdődik.

kulcsa a bevezetéskor alacsonyabb volt a standard áfa kulcsnál (15% vs 25%) ami az evás kapcsolt vállalkozások intenzív áfa elkerülésére adtak gyakorlatilag ellenőrizhetetlen lehetőséget. Az adózók kapcsolt vállalkozások alapításával ki tudták használni a 2006. októberig 15 százalékos adóterhet viselő végső értékesítés lehetőségét úgy, hogy a befogadott számlák áfatartalmát az érdekeltségi körükbe tartozó másik cégükben igényelték vissza. Ez az adómegettakarítási lehetőség a standard áfakulcs 2006. januári csökkentésével és az eva kulcs 10 százalékpontos emelésével megszűnt – a jelenlegi áfakulcs (20%) ugyanis most alacsonyabb az eva kulcsnál (25%).

- Másrészt fiktív ügyletek (pl export) utáni fiktív számlák után igényelnek visszatérítést. E visszaélések elkerülése céljából bevezetésre került az a szabály, amely szerint csak az az áfa vonható le, amely már előzőleg befizetésre került.¹⁸ A fiktív ügyletek és nem valós szereplők feltüntetése az építőiparban is megfigyelhető, ahol a bonyolult alvállalkozói közreműködői rendszer segítségével leplezik ezt. A nem valós szereplőtől történő fiktív beszerzést a kereskedelemben a nem törvényes módon beszerzett árukészlet legalizálására használják.

Magyarország esetében az értékesítési láncok és körbeszámlázási csalások esetében évente a GDP 0,1%-ának megfelelő összegben tárnak fel a vizsgálatok jogszabályellenes tevékenységet. Az összeg 88 százaléka a nagy forgalmat bevalló adózók köréből került ki, és gyakran gépjármű, számítástechnikai eszköz, vagy éppen gyümölcs sűrítmény forgalmával függött össze. A gépjármű kereskedelemben például jellemzők a több szereplős, határokon átvitelő ügyletek, ahol a közösségi értékesítés szabályainak kihasználásával, fiktív szereplők közbeiktatásának segítségével tudnak kedvező áron értékesíteni, miközben a bevétel utáni áfa-fizetést elkerülik. A vizsgálatok felfedési eredményességtől függően ez arra enged következtetni, hogy az adóalapok szintjén az ilyen típusú áfa-csalás a GDP 1-2%-a közötti kiesést eredményezhet. Ekkora eltérés beleillik abba a statisztikai különbségbe is, amely az eredményszemléletű import-export egyenleg és a megfelelő pénzforgalmi pénzügyi statisztikák között fennáll. A két statisztika részben természetes okok miatt is eltér, de az eltérő adatforrások miatt azt is feltételezhetjük, hogy a kérdőíves adatgyűjtésre ill. banki adatszolgáltatásra épülő pénzforgalmi pénzügyi statisztikák kevésbé érzékenyek az áfa-csalás ilyen formáira.

Feltételezhetjük, hogy a belföldi forgalom eltitkolása és fiktív ügyletek által okozott veszteség a külkereskedelemben kapcsolódó áfa-kiesésnél akár nagyságrenddel is nagyobb lehet. Gyakorlati problémák miatt azonban e két tényező hatása nem választható külön. Akár a pénzforgalmi bevételek dinamikájából, akár a KSH statisztikákból indulunk ki, a szétválasztás nem oldható meg.

Kézenfekvő megoldásnak tűnik az áfa-bevallásoknak és a KSH adatainak az összehasonlítása. Mivel a statisztikai adatgyűjtés részben hasonló problémákkal szembesül a rejtett gazdaságot illetően, ezért részben becslésekre támaszkodik. Az adóbevallás és a statisztika különbsége tehát részben ezt a becslést fogja visszaadni. További probléma, hogy *módszertani* problémák miatt csak az adóalapok elnagyolt összehasonlítása végezhető, ráadásul a bevételek éves dinamikája is jelentős módon eltér a *pénzforgalmi* bevételekétől.

Módszertani eltérések miatt az áfa-bevallás tartalma – mivel az adott év szabályozását követi - az egyes években eltérő. Ezzel szemben a KSH adatok tartalma homogénebb, de a 2000 előtti módszertan eltérő volt. Részben ez is hozzájárulhat ahhoz, hogy az áfa-bevallásban szereplő adóalapok annyira eltérnek a KSH adatoktól, hogy csak egyetlen ésszerű bontást találtunk. Külön azonosíthatjuk a vállalati beruházást, amely nem áfa-adóalap, de a visszatérítés miatt

¹⁸ A befizetés elmaradása persze nem csak a fiktív ügyletek esetében fordulhat elő, hanem csődbe ment vállalkozásoknál is. Ekkor a vásárlót kár éri, mert nem tudja az ÁFÁ-t visszaigényelni, hiszen a csődbe ment eladó azt nem fizette be.

ösztönözheti a vállalatokat a minél pontosabb bevallásra. Ezzel szemben az összes többi tételből nem lehetett kiemelni az egyes áfa-adóalapokat, sőt a nettó export (ami szintén nem adóalap) sem különböztethető meg egyértelműen. Ennek oka, hogy amíg az export esetében a bevallás és a KSH adatok kapcsolata szorosabb, addig az import esetében a kapcsolat annyira laza, hogy az adóbevallásban a belföldi beszerzések egy része is feltehetően import lehet.

A vállalati beruházás mellett tehát azonosítottunk azt a maradékként adódó széles kategóriát, amely a lakossági fogyasztás és beruházás mellett az állami vásárlásokat is tartalmazza, mint adóalapokat, továbbá a nettó exportot, ahol az importból levontuk a vállalati beruházások feltételezett import-tartalmát.

1999-2005 között a bevallott vállalati beruházás átlagosan a hasonló KSH adat 88,1 százalékát reprezentálta. Ezzel szemben a maradvány kör átlagosan csak 84,8 százalékot fedett le. A vállalati beruházás eltitkolását elvben nem feltételezhetjük, hiszen ez a visszatérítés elvesztését jelentené. A gyakorlatban azonban az építőipari kivitelezés egy része számla nélkül történik. Az áfa ugyan visszaigényelhető lenne, de a kivitelezőnél egyéb adókötelezettség (pl. TB járulék) is keletkezne, így a kisebb számla előnyösebb. A kisebb bevallás hátterében azonban részben azok az alanyi adómentes vállalkozások állnak, amelyek nem nyújtanak be adóbevallást. Ez a vállalati adatbázis alapján az áfa 2,8 százalékának kiesését magyarázza, így az APEH-KSH különbségből fennmaradó 9,1 százalék hozható összefüggésbe az adóelkerüléssel.

A vállalati beruházást nem tartalmazó maradvány körben ezzel szemben szerepet játszhat az adóelkerülés összes korábban említett formája. Amennyiben feltételezzük, hogy az alanyi adómentesség alacsonyabb forgalom kimutatásával nem torzított hatása e körben is 2,8 százalék, akkor az APEH-KSH különbségből az adóelkerülés becslésére 12,4 százalék adódik. Ez az érték alulbecsült lehet, amennyiben a rejtett gazdaság statisztikában figyelembe vett mértéke alulbecsült.

A másik probléma, hogy a részletes áfa-bevallásból adódó és a pénzforgalmilag realizált áfa-bevétel nemcsak szintjében, hanem dinamikájában is jelentősen különbözik. Ezért a következőkben a külön információt hordozó pénzforgalmi bevételeket részletesebben is megvizsgáljuk.

A pénzforgalmi bevétel havi alakulása lehetővé teszi, hogy az áfa-elkerülésben bekövetkező változások hatását megfigyeljük. Ilyen változások például az eva 2003-as bevezetése, az EU csatlakozás 2004-es hatása és az eva 2006-os szigorítása. Mivel a visszatérítések ütemezésének hatása – előrehozása és késleltetése – nehezen szűrhető ki, így a visszaigénylés esetében az adócsalásra nem készíthető teljes becslés. A bruttó áfa-befizetés már tartalmaz áfa-levonást, a pénzben visszaigényelt összeget ugyanakkor nem.

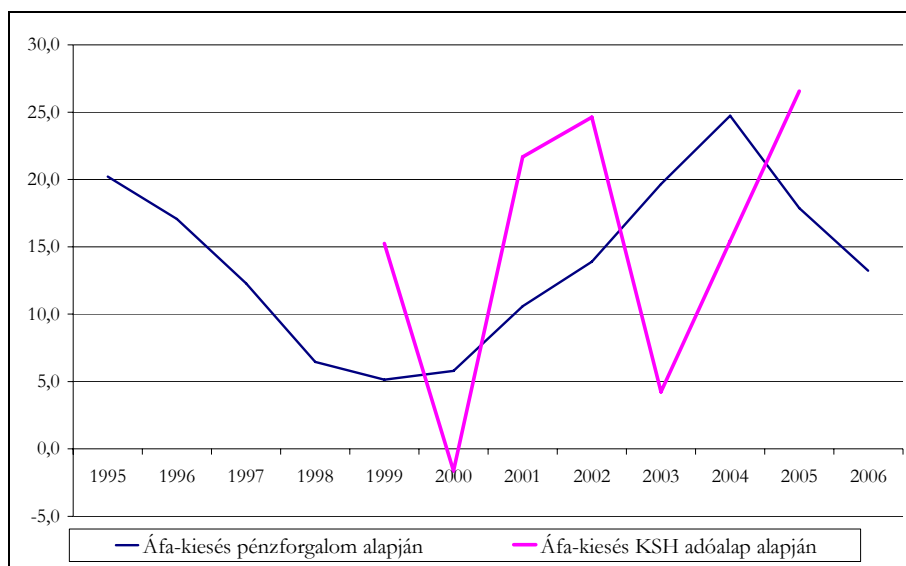
A bruttó áfa-befizetés alakulása többféle ok miatt térhet el a meghatározó adóalapnak, a vásárolt lakossági fogyasztásnak az alakulásától. Ezért érdemes egyrészt kiszűrni az adóváltoztatások becslés hatásait.¹⁹ Másrészt ugyanaz a nettó bevétel eltérő halmazódás mellett is kialakulhat, ezért ennek időbeli változását is érdemes kiszűrni a bruttó áfa-befizetésből.²⁰ Harmadrészt, az összehasonlítást torzítaná az is, hogy a többi kisebb adóalap (lakásépítés, állami vásárlás) súlya is változott, ezért ennek hatásával is korrigáltunk. Az eltérést emellett indokolhatja, hogy a vásárolt fogyasztáson belül a fogyasztás szerkezete elmozdulhat a különböző adókulcsú körök között, ezzel azonban nem korrigáltunk. Az így fennmaradó eltérés tehát nagyjából tekinthető az adóelkerülés bevételi oldalon és részben a visszaigényléseknél jelentkező hatásával, amennyiben a viszonyítási alap 1995 első

¹⁹ Az áfabevételből levontuk a kulcsváltozások hatását, továbbá az eva teljes összegét, feltételezve, hogy minimálisan ekkora összeg esett ki emiatt az áfa-ból.

²⁰ Korrigáltunk azzal, hogy 2004-et követően a bruttó áfa-bevétel dinamikáját visszafogta, hogy a határon történő beszedés megszűnése a halmazódást (így a visszatérítést nagyobb mértékben) csökkentette.

negyedéve. A 2-1. ábra azt mutatja, hogy 1995-2000 között javult a helyzet, majd 2001-2004 között jelentősen nőtt az adóelkerülés. Ezt követően kismértékű javulás indult meg.

2-1. ábra: Áfa kiesés a pénzforgalomból becsülve és a KSH statisztikával összehasonlítva



Amennyiben feltételezzük, hogy az APEH-KSH összehasonlítás átlagában jó becslést ad az adóelkerülés mértékére, akkor ezzel összhangban a pénzforgalmi becslés szintjére az adódik, hogy az elkerülés a legkedvezőbb évben (1999) sem csökkent 5 százalék alá.²¹

Mivel az eva-befizetéssel az áfa-bevételt már eleve korrigáltuk, ezért a 2003-ban jelentkező 2 százalékos bevételkiesés arra utalhat, hogy az árbevétel várt fehéredése helyett inkább korábbi – főként 25%-os áfa – alakult át 15%-os evává. Mivel a bruttó befizetés már a levonás egy részét is tartalmazza, ezért ebben a kiesésben a kapcsolt vállalkozásokon keresztüli áfa-levonás hatása is megjelenik, míg a visszaigényelt áfa hatása nem. 2004-ben a kétszeresére nőtt az eva-befizetés, ami az elkerülést az előző évhez hasonlóan növelhette. Ezen felül további adóelkerülésre adott módot az, hogy az EU csatlakozás miatt csökkent a kontroll az import esetében (a beszédéről a bevallásra való áttérés miatt). A 2006 utolsó negyedévében hozott eva-szigorítás bezárta az áfa-elkerülés lehetőségét, így az adóelkerülés ismét kedvezőbb lett, mint 1995 évi indulószint.

Amint láttuk, a KSH és APEH adatok összevetésével készített becslés 1999-2005 között csaknem 13 százalékos adóelkerülésre utal. A pénzforgalmi adatok alapján készített alsó becslés alapján –feltéve, hogy 5% alá egyetlen időpontban sem csökkenhetett - ugyanerre az időszakra átlagosan mintegy 14 százalékos kiesés adódik, és ez megegyezik a legutóbbi év (2006) becsült mértékével is. Az így kapott 13-14 százalékos becsült bevételkiesés nagyjából összevethető az Egyesült Királyság esetében becsült 11-16 százalékos mértékkel.²² Megjegyezzük, hogy rejtett gazdaság tevékenységéről készített alternatív becslések a GDP 20-25 százalékos sávban mozognak, ezért – mivel a rejtett tevékenységek nagyobb része elkerüli az áfát is - ez a 13-14 százalékos mérték valóban alsó becslésnek tekinthető.

²¹ 5 százaléknál kisebb elkerülés valószínűtlen, mert a visszaigénylésnél az elkerülés becslése csak részleges, továbbá az elkerülés mértékének minimumát az jelenti, hogy az illegális tevékenységek – melynek súlyát a KSH a GDP 1 százalékára becsüli - semmiképpen nem fizetnek áfát. Az 5% minimumérték 1999-ben egy 25%-os indulószinttel konzisztens 1995 első negyedévében.

²² *Tackling VAT fraud, report of the U.K. National Audit Office, 2004*

2. 2. Elrejtett alkalmazotti munkajövedelem

Az adózók eltitkolt jövedelmeinek részletesebb mintázatáról adhat képet a személyi jövedelemadó bevallások vizsgálata. Értelemszerűen magukból a bevallásokból nem következtethetünk a teljesen fekete jövedelmekre, vagyis azok jövedelmére, akik egyáltalán nem jelennek meg az adóbevallásokban. A bevallott jövedelmek eloszlása, más adatokkal (reprezentatív felmérésekkel, egyéb munkapiaci és nemzetközi adatokkal) való összevetése azonban képet adhat a jövedelmek aluljelentéséről, vagyis arra a közismert jelenségről, amikor az adófizetők a valósánál alacsonyabb jövedelmet vallanak be. Ennek egyik formája az önfoglalkoztatók önálló adóbevallásán alapuló jövedelemelrejtése, másik az elrejtett alkalmazotti munka, vagyis a valóságosnál alacsonyabb béren történő bejelentés, amely a munkavállaló és a munkaadó összejátszásán alapul.

Ebben az alfejezetben a valóságosnál alacsonyabb béren bejelentett alkalmazottak kérdését, majd a következő alfejezetben az önfoglalkoztatók adóelkerülését vizsgáljuk.

2. 2. 1. Elrejtett munka a jövedelmek eloszlása alapján

A „minimálbéresek”- hányan vannak valójában?

A jövedelemelrejtés egyik formája, hogy a vállalatok alkalmazottaikat a valóságosnál kisebb béren, például minimálbéren jelentik be, és a különbözetet – természetesen adó és járulégmentesen – „zsebbe” fizetik. Tonin (2006) modelljében a minimálbér-csúcs mérete, vagyis a minimálbéren keresők aránya és a rejtett gazdaság aránya összefügg egymással, amit a szerző empirikus elemzése is alátámaszt: 17 országot elemezve arra a következtetésre jutott, hogy a minimálbéren keresők aránya és a rejtett gazdaság mérete között pozitív korreláció van, míg a minimálbéresek aránya és a minimálbér/átlagbér arány között nem talált ilyen összefüggést.²³

Magyarországon a 2005-ös jövedelemadó bevallások szerint a 4,15 millió főből összesen 1,5 millió fő összevont adóalapja van a minimálbéren vagy az alatt, ami az összes adózó 35%-át jelenti. A 3,75 millió alkalmazásban álló munkavállalóból ez 30%, ami 1,15 millió főt jelent.²⁴

Az adatok értelmezését és más adatforrásokkal való összevetését azonban megnehezíti, hogy az adóbevallások adatai éves jövedelmeket tartalmaznak, így nem adnak képet az időarányos jövedelmek eloszlásáról, vagyis a havi- és órabérek alakulásáról. Az adóbevallások alapján tehát azt nem tudjuk megmondani, hogy hány adózó keresete van a minimálbér munkaidővel arányos részén, egyéb adatforrások azonban lehetőséget adnak a minimálbéren keresők hatalmas tömegének kicsit részletesebb vizsgálatára. Először az adóbevallásoktól független forrásból származó, a teljes munkaidős alkalmazottak közötti minimálbéresek arányát vizsgáljuk meg nemzetközi összehasonlításban, majd rátérünk az szja bevallásokból származtatható adatokra és a két adat közti különbség lehetséges okaira.

A teljes munkaidőben foglalkoztatott minimálbéresek

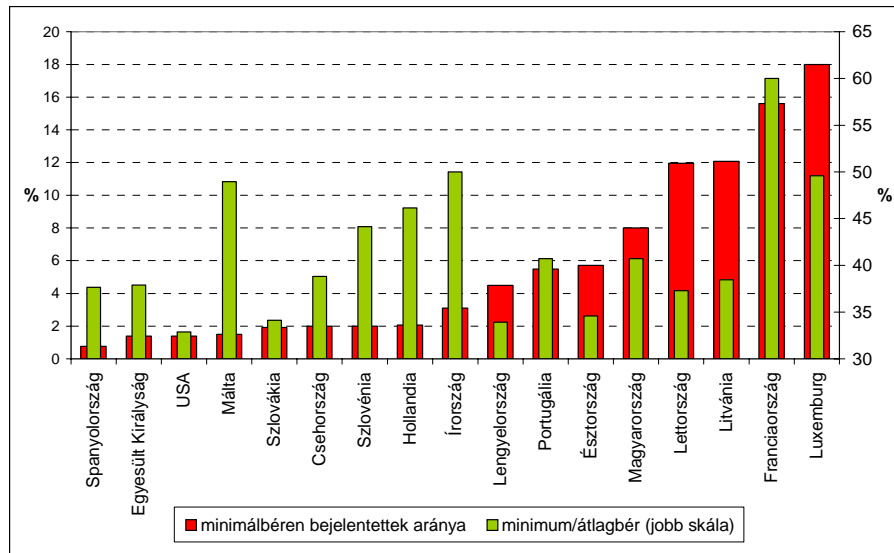
Az szja adatokból származó jövedelem-eloszlási adat az eltérő munkamennyiség miatt tehát nem hasonlítható össze az EU kereseti statisztikájával (melynek magyarországi adatforrása a 4 fő feletti vállalati foglalkoztatási statisztika), amely szerint Magyarországon 2005-ben a teljes munkaidős foglalkoztatottak 8%-a kapott a minimálbért. Ez az arány is magasnak

²³ Rejtett gazdaság méretére Schneider (2005) becslését vette alapul.

²⁴ Ezek az adatok csak az összevont adóalapot veszik figyelembe, és nem tartalmazzák az elsősorban tőkejövedelmeket (osztalék, ingatlan bérbeadásából ill. eladásából származó jövedelem stb.) tartalmazó elkülönülten adózó jövedelmeket. Az elkülönülten adózó jövedelmek alacsony hányada (kb. 10%), és az összevont adóalaphoz viszonyított stabil aránya miatt a tőkejövedelmek figyelembe vétele sem módosítaná jelentősen az adatokat.

mondható az EU országokkal való összehasonlításban, különösen annak ellenére, hogy a minimálbérek és átlagbérek aránya nemzetközi szinten nem tekinthető igazán magasnak (ld. 2-2. ábra). Megjegyezzük, hogy a Magyarországot megelőző Lettországban és Litvániában számos tanulmány szerint (OECD, 2003; Renooy et al 2004) kiugróan magas az aluljelentett jövedelem aránya.

2-2. ábra: A minimálbéren keresők aránya és a minimálbérek átlagbérehez viszonyított aránya az EU adatai szerint (2004)



Mi okozhatja a nagymértékű különbséget a teljes munkaidőben foglalkoztatottak adatain alapuló és az adóbevallásokból származó minimálbéres arányban? A fő kérdés az, hogy okozhat-e ilyen nagymértékű különbséget a különböző adatokban megjelenő eltérő munkamennyiség? Két alternatív munkapiaci adatforrást, a reprezentatív mintavételen alapuló munkaerő-felmérés, és a már említett, 4 fő feletti vállalatok létszám és kereset adatainak segítségével becsültünk arra, hogy az év csak egy részében dolgozó illetve a részmunkaidős alkalmazottak hogyan módosíthatják a havi átlagbérek eloszlását. Konkrétan a 4 fő feletti vállalatok teljes munkaidős alkalmazottainak 2005-re vonatkozó béreloszlását, és a részmunkaidőre és az év egy részében dolgozók számára vonatkozó munkaerő-felmérés adatait felhasználva megbecsülhető egy hipotetikus éves béreloszlás, ami azt mutatja, hogy miként nézne ki az összes alkalmazott adófizető éves munkajövedelmének eloszlása feltételezve, ha a 4 fő feletti vállalatok alkalmazottainak havi béreloszlása jól tükrözné az összes alkalmazott havi béreloszlását.²⁵

Eredményeinket a 2-2 táblázatban foglaltuk össze. Eszerint a hipotetikus és az szja bevallásokból származó tényleges béreloszlás éles ellentétben áll egymással, és mivel a 4 fő feletti vállalatok statisztikai valószínűleg közelebb áll ahhoz, amit az APEH-nak jelentenek, az eltérés jelentős része a 4 fő alatti vállalatok alkalmazotti köréből származik. Számításaink alapján a 4 fő alatti vállalatok alkalmazottainak átlagbére a 4 fő feletti vállalatok szintjének

²⁵ 2005-ben a munkaügyi felmérés (KSH) alapján 424 ezer volt a foglalkoztatotti körbe újonnan belépők és 466 ezer a kilépők, és 155 ezer a részmunkaidősök száma. Ezek a foglalkoztatottak csak az év egy részében dolgoztak, számításunkban félidővel számoltunk, vagyis azt feltételeztük, hogy 6 hónapnyi teljes munkaidős havi bért keresnek egy évben. A nem teljes munkaidősök becsült bérével korrigálva meg tudtuk becsülni az éves keresetek eloszlását a teljes szerinti foglalkoztatotti körben, végül ezt az eloszlást vetítettük az adóbevallást adó alkalmazottak tömegére. Így kaptunk egy hipotetikus eloszlást az éves bérjövödelmekre. Számításainkban figyelembe vettük, hogy az alkalmazottak átlagosan 3%-a van egyszerre táppénzen, amelynek összege a bér 70%-t teszi ki.

mindössze a kétharmada, az alkalmazottak 70%-a van minimálbéren bejelentve. Ha feltételezzük, hogy a 4 fő alatti vállalatok alkalmazotti körének jellemzői megegyeznek a 4 fő feletti vállalatokéval, akkor azt kapjuk, hogy csak ez a kisvállalati alkalmazotti kör legalább 500 Mrd Ft-nyi bérjövédelmet titkolt el 2005-ben, és legalább 463 ezer ember éves bevallott jövedelme valószínűleg volt a minimálbéren vagy az alatt. Mivel a 4 fő alatti kör jövedelme ténylegesen alacsonyabb lehet a 4 fő feletti körnél, ezért a kiesés valamennyivel kisebb lehet. Ugyanakkor a 4 fő feletti vállalatok körében is jellemző az aluljelentett bér, ami pedig az ellenkező irányba módosítja az eredményeket, bár ezen alkalmazotti kör egy része fokozatosan átalakul ún. gazdaságilag függő dolgozókká (*outsourcing, contracting out*).²⁶ E réteg formálisan önfoglalkoztató, lényegében azonban kényszervállalkozónak tekinthető.²⁷

2-2. táblázat: A 4 fő feletti vállalatok béradatai alapján becsült és az szja bevallásokból származó bérek 2005-ben

	becsült	szja bevallás	különbség	4 fő alatti vállalatok alkalmazottai
az éves minimálbéren vagy az alatt keresők aránya	18%	30%	12%	70%
az éves minimálbéren vagy az alatt keresők száma (ezer fő)	690	1153	463	645
éves kereset/fő (ezer Ft)	1677	1540	137	1080
teljes éves keresettömeg (mrd Ft)	6293	5800	493	

A CEMI (2006) elemzésében a magyar szja bevallások eloszlását a szlovák adóbevallásokéval összevetve, a szlovák jövedelem-eloszlást valószínűleg feltételezve az eltitkolt jövedelmeket 2005-ben minimum 1000 milliárd Ft-ra becsülik, ami a bevallott jövedelmek 16%-t teszi ki. E szám is alacsonyabb lehet azonban a valóságosnál, hiszen a bérek aluljelentése feltehetően Szlovákiában sem ismeretlen jelenség, bár a jóval kisebb adóterhelés és egyszerűbb adórendszer miatt a magyarországi szintnél valószínűleg alacsonyabb. Nemzetközi összehasonlító tanulmányok azt becsülték, hogy 1998-2002 között a TB járulékok esetében lényegesen kisebb volt a szlovák elkerülés, mint a magyar, az szja esetében azonban még ennek az ellenkezőjét találták. (Christie és Holzner, 2006) Az EU összehasonlító elemzése szerint az aluljelentett munka Szlovákiában 13-15% lehetett 2000-ben, míg Magyarországon 18%-ot érhetett el 1998-ban. (EC, 2004) Újabb becslések szerint az aluljelentett munka (a feketemunkával együtt) 20-30% közé esik. (Juhász et al, 2006) Az alkalmazotti körben az eltitkolt munkajövedelem felső becslésének az alacsonyabb eredményeket vettük alapul, mivel fenti becslések átfedésben vannak az önfoglalkoztatók később vizsgált adóelkerülésével. Az alkalmazottaknál kieső adóalap azonban így is elérheti a GDP 7%-át.

Az éves minimálbér alatt - részmunkaidősök

Az adóbevallási adatokat kicsit közelebről szemügyre szembetűnő, hogy nem a minimálbér éves összegének megfelelő jövedelműek, hanem a minimálbér alatt keresők aránya az, ami kiugrónak tekinthető. Az éves minimálbér kategóriájában²⁸ (650-700 ezer Ft között) 425 ezer adózó (10,9%), ill. 327 ezer alkalmazott (8,7%) van, jelentős azonban a minimálbér *alatti*

²⁶ Semjén és Tóth (2004) az 50 fő feletti vállalatoknál talált jövedelemelrejtésre utaló jeleket (kirívóan alacsony bérszint), de elsősorban az elbocsátásra készülő vállalatoknál. Tendencia ugyanakkor a béren kívüli juttatások időben növekvő jelentősége (legális adótervezés).

²⁷ Megbízójával a munkaviszonyra jellemző alá-fölé rendeltségi viszonyban áll és havi rendszerességgel egy megbízótól kap díjazást.

²⁸ 2005-ben az éves minimálbér 684 ezer Ft

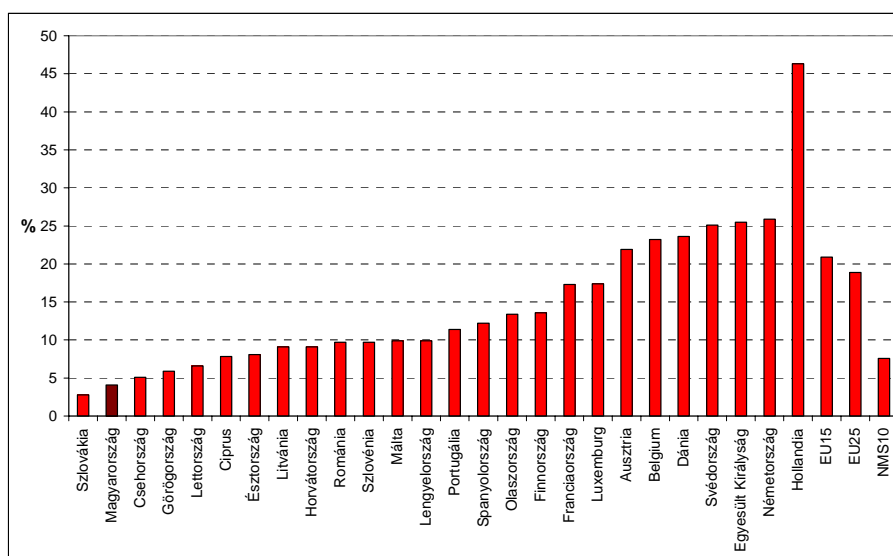
éves jövedelműek száma 1,01 millió adófizető (24%), illetve 835 ezer alkalmazott, az alkalmazottak 22%-a. Az alkalmazottak tekintetében az éves minimálbér alatti kereset a teljes évre vonatkozó 8 órás állásnál kevesebb munkát jelent. Nincs arra vonatkozó adatunk, hogy ez a tömeg hogyan oszlik meg a részmunkaidősök, az év csak egy részében dolgozók között, e számból hány embert érint ténylegesen a minimálbér. Az adójóváírást igénybevevők adatait felhasználva azonban alsó becslést tudunk adni a részmunkaidősök számára, az adójóváírást ugyanis teljes egészében csak az veheti igénybe, akinek a havi jövedelme nem éri el a minimálbér összegét²⁹ Ennek alapján *legalább* 606 ezer azoknak a száma (585 ezer alkalmazott), akiknek havi jövedelme kisebb mint a minimálbér. Ez tehát az alkalmazottak esetén azt jelenti, hogy minimum 15%-uk dolgozik részmunkaidőben úgy, hogy havi jövedelmük nem éri el a minimálbért.³⁰

Ez az adat éles ellentmondásban áll a reprezentatív, önkéntes felmérésen alapuló munkaerő-felmérés (LFS) adataival, amely szerint Magyarországon a foglalkoztatottak mindössze 4%-a részmunkaidős, amely arány jóval alacsonyabb az EU átlagánál (18,9%) (2-3.ábra). A munkaerő-felmérésnél valamelyest kissé magasabb, de az adóbevallások adatainak szintén ellentmond a 4 fő feletti vállalatok foglalkoztatottsági adatait tartalmazó adat, amely szerint a foglalkoztatottak 7,5%-a (201 ezer fő) volt részmunkaidős 2005-ben. Ez alapján kiszámolható, hogy a 4 fő alatti vállalatok, társaságok alkalmazottainak minimum 40%-a, 384 ezer alkalmazott volt részmunkaidőn, az éves minimálbér összegének megfelelő jövedelem alatt. Feltételezve, hogy a kisvállalati alkalmazotti körben a részmunkaidősök aránya nem tér el jelentősen, legalább 317 ezer azon részmunkaidősök száma, kiket munkaadójuk a valóságosnál kevesebb munkaidőre jelent be.

²⁹ Rendelkezésre áll az az adat, hogy az éves minimálbér alatti összevont jövedelemmel rendelkezők közül hányan fizetnek adót. Nem kell szja-t fizetnie – teljes adójóváírást vehet igénybe – az a személy, akinek a *havi* jövedelme nem éri el a minimálbért, vagyis a maximum havi adójóváírást meg kell szorozni a ledolgozott hónapok számával. Tehát akinek az éves keresete azért van a minimálbér alatt, mert az év egy részében nem dolgozott, de a ledolgozott hónapokban a havi jövedelme meghaladta a minimálbért, az nem kaphat teljes adómentességet. Az adót nem fizető minimálbér alattiak számából kivontuk az egyéb adókedvezményeket igénybe vevők számát (azt feltételezve, hogy aki adókedvezményt vett igénybe, annak nem maradt adófizetési kötelezettsége), így egy alsó becslést tudunk adni a részmunkaidősök számáról. Emellett a táppénzre vonatkozó adatok ismeretében (az összes ledolgozott munkanap kb. 3%-a volt táppénzes 2005-ban), hogy a minimálbér alatti alkalmazottak kb. 3%-a kerülhetett így ebbe a kategóriába, hogy teljes munkaidőn volt bejelentve, és táppénzen volt.

³⁰ Persze ez nem jelenti azt, hogy az év egész részében dolgoztak, csak azt, hogy a ledolgozott hónapokban a havi jövedelmük nem éri el a havi minimálbér összegét. Azokat egyébként nem tudjuk kiszűrni, akik részmunkaidősek, a jövedelmük azonban magasabb a minimálbér időarányos részénél, de alacsonyabb a teljes munkaidős minimálbér összegénél, így e becslés alapján az pontosan nem mondható meg, hogy a minimálbér hány ember számára effektív.

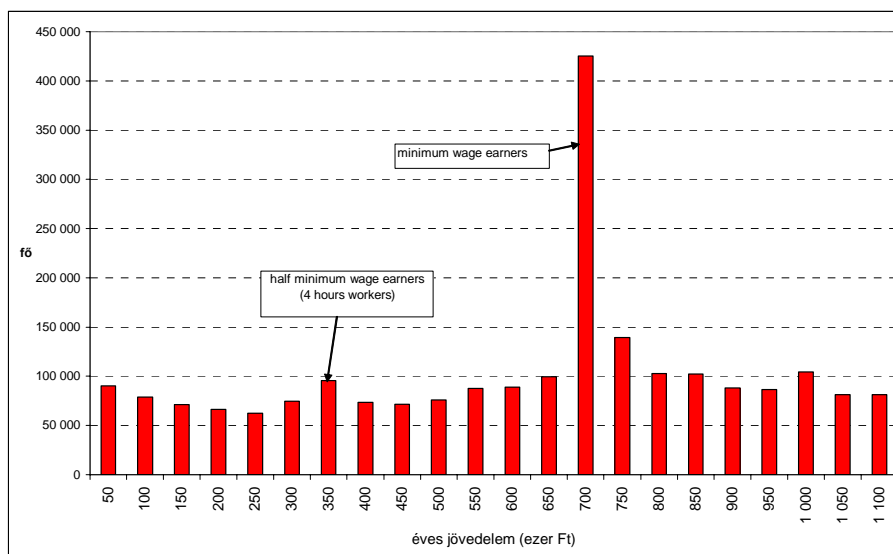
2-3. ábra: A részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya a teljes foglalkoztatottságon belül, a LFS alapján (2006)



A részmunkaidős foglalkoztatás adóelkerülésben játszott szerepét támasztja alá az a tény is, hogy a minimálbér 2001-2002-es, összesen csaknem duplájára emelésekor jelentősen nőtt a minimálbér alatt keresők száma. A minimálbért először 2001-ben havi 25500 Ft-ról 40 ezer Ft-ra (57%) majd 2002-ben 50 ezer Ft-ra (24%) emelték. A minimálbér alatti alkalmazottak aránya 2000-ről 2002-re 16-ról 26%-ra nőtt, ugyanakkor a munkaerő-felmérés nem mutat emelkedést a részmunkaidősök számában. A régi és új minimálbér között 572 ezer fő volt 2000-ben, de 354 ezer maradt a minimálbéremelés után is, a minimálbéres alkalmazottak száma pedig mindössze 177 ezerről 225 ezer főre nőtt. Mindez arra utal, hogy a vállalatok részben az aluljelentett munka növelésével reagáltak a minimálbéremelésre, amelynek egyik jelentős formája a ténylegesnél kevesebb munkaidő bevallása.³¹ Ez összhangban áll azzal a külföldi megfigyeléssel is, mely szerint a vállalatok a minimálbér emelésére a részmunkaidős foglalkoztatás változtatásával reagálnak (Ressler et al, 1996).

³¹ Ezt támasztja alá Halpern és szerzőtársai (2004) elemzése is, amely szerint a vállalkozók az adóelkerülés fokozásával reagáltak a növelésre. Ugyanakkor a minimálbéremelés, mint fehérítési eszköz nyilván nem volt hatástalan. Tonin (2006) a KSH háztartási panel élelmiszerfogyasztásának elemzése alapján arra a következtetésre jutott, hogy az adóelkerülés valamelyest csökkent – erre utalt a minimálbér alatti csoportok élelmiszerfogyasztásának csökkenése, ami azt mutatja, hogy a csoport nettó bére csökkent.

2-4. ábra: A „minimálbér-csúcs” – az adófizetők éves jövedelmének eloszlása a minimálbér környékén 2005

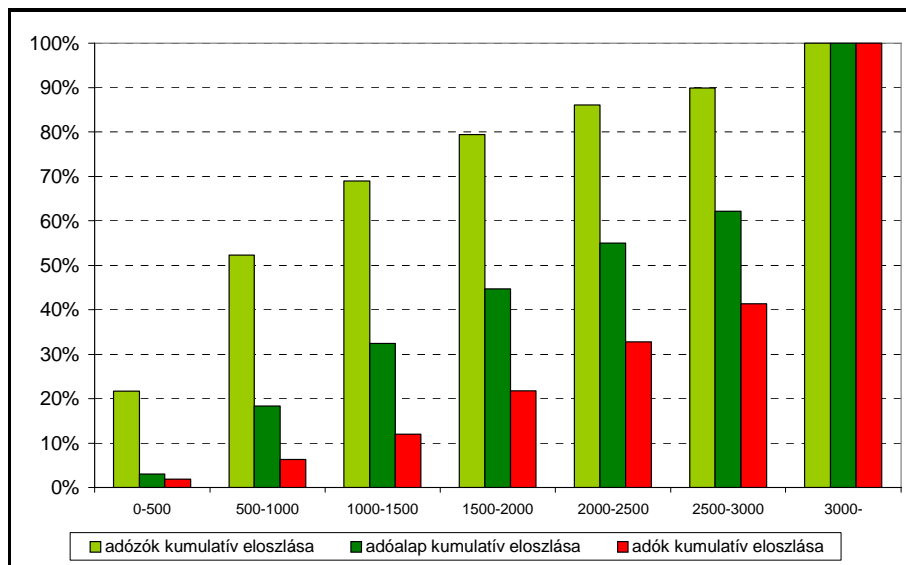


A valós jövedelmek eltitkolására utal az APEH adatokból és egyéb, véletlenszerű mintavételen és önbevalláson v. vállalati bevalláson alapuló adatforrások eltérése is. Az alacsony keresetűek aránya (*low wage earners*, az átlagbér 60%-a alatt keresők) az adóbevallások szerint 2005-ben 60%, míg a véletlenszerű statisztikai mintavételen alapuló, egységes európai módszertannal készült kereseti felmérés (SES) szerint 2002-ben csak 32% volt, amely adat ugyan meghaladja az EU25 átlagát (25%), de nem tekinthető kirívónak. Ekkora eltérést aligha magyarázhatnak a részmunkaidőben, illetve az év csak egy részében dolgozó adófizetők. Feltehetően ez utóbbi adat áll a valósághoz közelebb, és az APEH adatoktól való jelentős eltérés szintén arra utal, hogy jelentős mértékű a jövedelemeltitkolás aránya.

Összességében az adófizetők kereseti eloszlása és más adatforrásokkal való összevetés azt mutatja, hogy a ténylegesnél alacsonyabb jövedelem bevallása az adóelkerülés egyik népszerű módja. Nemzetközi összehasonlításban magasnak tekinthető a minimálbéren keresők 8%-os aránya a 4 fő feletti vállalatoknál teljes munkaidőben foglalkoztatottak körében is. Még ennél is jóval magasabb a minimálbéren vagy az alatt keresők aránya a kisvállalati alkalmazotti körben és az önfoglalkoztatók között, amelynek eredményeképpen az alkalmazottak 30, az összes szja-t fizető 35%-ának éves jövedelme nem éri el a minimálbér éves összegét. A jövedelemadó bevallások alapján az adóelkerülés egyik népszerű módja a nem valós részmunkaidőre való bejelentés, amellyel kikerülhető a minimálbér is. A részmunkaidő gyakorlata a 2001-2002-es minimálbéremeléssel fokozódott.

Mindez azt eredményezi, hogy a jövedelemadók nagy része az adózók aránytalanul kis hányadát terheli. Az adózók alsó 80%-a a személyi jövedelemadók mindössze 20%-át fizeti; ők azok, akiknek éves jövedelme 2005-ben évi 2 millió Ft alatt volt, ami a KSH adatai szerint nagyjából megfelel a 2005-ös teljes munkaidőben dolgozók éves átlagkeresetének. 2005-ben a személyi jövedelemadók 60%-át pedig az adófizetők felső 10%,-a, az évi 3 millió Ft feletti jövedelműek fizették meg (ld. 2-5. ábra).

2-5. ábra: Az adózók számának, a jövedelemnek és az adók kumulált eloszlása 2005



2. 3. Önfoglalkoztatók adóelkerülése

A teljes foglalkoztatottság mintegy 12%-t kitevő önfoglalkoztatók adózása sok adórendszer Achilles-sarkának tekinthető. (Az önfoglalkoztatók alatt az egyéni vállalkozókat és a társas vállalkozások tagjait értjük.) Általánosan ismert probléma, hogy a vállalkozóknak a jövedelem önbevalláson alapuló, komplikált, költségesen ellenőrizhető meghatározása miatt a bérből és fizetésből élőknel jóval nagyobb lehetőségük van tényleges jövedelmük eltitkolására. Amennyiben a vállalkozások a költségelszámolások, amortizációs szabályok kreatív és gyakorlatilag nem ellenőrizhető alkalmazásával valós jövedelmüknél kevesebb után fizetnek adót, nyilvánvalóan sérül a horizontális egyenlőség elve. Az önfoglalkoztatók adócsalásának/adóelkerülésének problémája számos országban ismert, több, az élelmiszerfogyasztási és adózási adatok összehasonlításán alapuló elemzés szerint számottevő az önfoglalkoztatók jövedelemeltitkolása pl. Angliában (Pissarides és Weber, 1989), Finnországban (Johansson, 2000), Svédországban (Ertsröm és Honglund, 2006) Kanadában (Schuetze, 2002). Különösen nagy lehet az ösztönző az olyan országokban, ahol magas az általános adószint. Több tanulmány, pl. Shuetze (2002), Parker (1996) megállapítása szerint az egyéni vállalkozók számának megugrása egybeesett a jövedelemadók emelkedésével. Scharle (2002) az önfoglalkoztatók magyarországi arányának kilencvenes évekbeli alakulását vizsgálva azt találta, hogy a minimum tb járulékok jelentősebb emelését követően csökkent az önfoglalkoztatók aránya, ami az adóelkerülés mérséklődéseként értékelhető.

Nyilvánvaló, hogy a jelenség a vállalkozások jövedelem-elszámolásának jellege és bonyolultsága miatt teljes mértékben nem szüntethető meg. Több jel is arra utal azonban, hogy e probléma Magyarországon más országokkal összehasonlítva is kiugróan magas, ami a horizontális egyenlőség elvének fokozott sérülését jelenti.

2-3. táblázat: Önfoglalkoztatók adózása nemzetközi összehasonlításban, (GDP%) 2005

	Magyarország	EU 25	NMS10
Jövedelemadó	0,3	2,0	1,0
tb járulék,	0,5	1,5	0,8
összesen	0,8	3,5	1,8

Forrás: Eurostat

A vállalkozók jóval kisebb adóterhelésére, és esetlegesen adóelkerülésre utal az a tény, hogy az európai országokkal összehasonlítva rendkívül alacsony az önfoglalkoztatók (self-employed) által befizetett adók GDP-hez viszonyított aránya, még az újonnan csatlakozó országokkal összevetve is, holott az Eurostat munkapiaci adatai szerint az önfoglalkoztatottak aránya a foglalkoztatottakon belül Magyarországon nagyjából megfelel a 13%-os EU átlagnak. Az önfoglalkoztatók jövedelemadója 2005-ben a GDP 0,3 %-át érte el. Ez sokkal alacsonyabb, mint az EU 2%-os átlaga, és hazánk csak a 23. helyen állt a sorban. Az önfoglalkoztatottak TB befizetéseinél is jelentős az adóelkerülés. A bevétel csak a GDP 0,5 %-át érte el, ami még jobban elmarad az EU átlagtól (1,5%), és csak a 17. az EU-n belül.

Az önfoglalkoztatottak összes adója Magyarországon a GDP 0,8%-át teszi ki, szemben az EU átlag 3,5%-kal, és az újonnan csatlakozott országok 1,8%-os átlagával. Az önfoglalkoztatók adóelkerülése miatti bevételkiesés a GDP 2,7%-ával haladhatja meg az átlagos adóelkerülést az EU-ban, amennyiben feltételezzük, hogy nem csak létszamarányuk, hanem GDP-hez való tényleges hozzájárulásuk is hasonló arányú.³² Az európai bevételi átlag azonban nem jó viszonyítási alap, mert önmagában is tartalmaz adóelkerülést. Az Eurostat szerint az önfoglalkoztatók implicit adórátája csak kétharmada a vállalatok implicit adórátájának, ami részben az eleve alacsonyabb adóterheknek, részben az adóelkerülésnek tulajdonítható. Utóbbira durva közelítésben a GDP 1-1,5 százaléka közötti adókiesést feltételeztünk. Ez hozzáadódik a 2,7 százalékos átlagos felüli kieséshez, így esetünkben összesen a GDP 4 százaléka tehető az adókiesés. Mivel a munkajövedelmek esetében az adó- és járulékfizetési kötelezettség meghaladná az 50 százalékos, ezért a 4 százalékos kiesés minimálisan az adóalap 8 százalékos elkerülésével konzisztens.

2. 3. 1. Munkajövedelem tőkejövedelemként történő kimutatása

A nemzetközi összehasonlításból az egyik szembeötlő jellemző, hogy az önfoglalkoztatotti munkajövedelmek nagyon alacsonyak Magyarországon. A munkajövedelmek tőkejövedelemként történő kimutatása akkor lehet jövedelmező, ha a két típusú jövedelem effektív adóterhelése érdemben eltér egymástól. Hangsúlyozni kell, hogy az effektív terhelést nem csak a jövedelmeket terhelő adókulcsok, hanem a társadalombiztosítási fizetési kötelezettségek és a jövedelem- adóalap – számítását meghatározó költségelszámolások is befolyásolják, sőt, jellemzően ez utóbbi két tényező okozza a nagyobb eltérést. A munkajövedelem tőkejövedelemként történő kimutatásának illegális formáját jelentik pl. a színlelt szerződések, kevésbé megfogható ugyanakkor a társas és egyéni vállalkozók tagjainak saját munkajövedelmének bevallása.

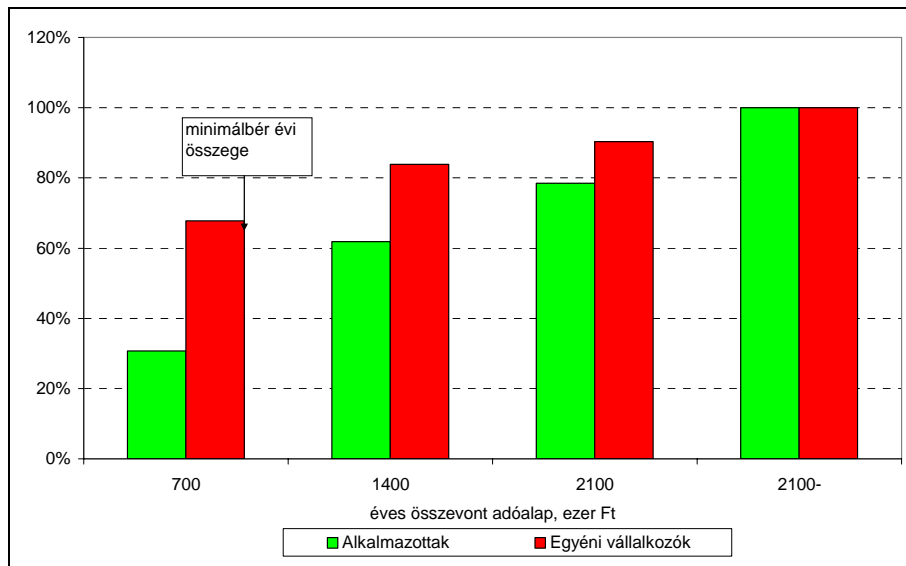
A munkajövedelmek vállalkozói jövedelemként történő bevallásának teljesen illegális formáiról (vállalkozóként működő alkalmazottak, színlelt szerződések) nincs adatunk. A munkajövedelmek átcsatornázásának egy jóval kevésbé megfogható formája az egyéni vállalkozók és a kis társas vállalkozók számára a vállalkozói jövedelem munka- és tőkejövedelemre történő bontása. Az egyéni vállalkozók például saját munkajövedelmüket, ami a tb járulék alapját képezi (vállalkozói kivét), önbevallással határozzák meg, ami gyakorlatilag legális járulékelkerülésre ad lehetőséget.

Az szja bevallások alapján például, a kivétet elszámoló egyéni vállalkozásoknál (2005-ben 180 ezer fő) a társadalombiztosítási járulék alapjául szolgáló vállalkozói kivét az egyéni vállalkozók 77%-nál van a minimálbér alatt, és 92%-uknál a minimálbér kétszerese (az

³² Lehetséges, hogy a GDP-hez való hozzájárulás valamivel kisebb, mert 1997-ben az önfoglalkoztatókon belül a saját alkalmazottal nem rendelkezők aránya Magyarországon valamivel meghaladta az EU átlagot. Azóta azonban közeledhettünk az átlaghoz, így ettől a hatástól eltekintettünk.

átlagbér 75%-a) alatt. Az átlagos kivét összege nem éri el a minimálbér összegét, ami az alkalmazottak átlagos munkabérének mindössze 36%-át teszi ki.³³

2-6. ábra: Az alkalmazottak és az szja bevallást készítő egyéni vállalkozók összevont adóalapjának eloszlása, 2005



2. 3. 2. Jövedelmek eltüntetése költségleírással

Ha nem csupán az önfoglalkoztatottak munkajövedelmét, hanem teljes – tőkejövedelemmel együtt vett – jövedelmét nézzük, akkor még ez is alacsony. A nemzetközi összehasonlítás szerint ugyanis a nem munkajövedelmek esetében is jelentős a lemaradásunk. A magyar szja bevallások alapján az önfoglalkoztatók számottevő részét kitevő egyéni vállalkozók átlagos adója és adóalapja elmarad az alkalmazottakétól, a különbség 2001-ről 2005-re pedig drasztikusan nőtt: az alkalmazottak teljes jövedelme 8-kal, az átlagos adófizetési kötelezettsége 2001-ben 36%-kal volt magasabb az egyéni vállalkozókénál, 2005-ben azonban az alkalmazottak átlagos teljes jövedelme 85%-kal, az átlagos fizetett szja pedig 114%-kal több mint az egyéni vállalkozóké.³⁴

Mi okozhatja a fenti eltéréseket? Önmagukban a fenti adatok nem bizonyítják az önfoglalkoztatók jövedelemeltitkolását, hiszen elvben lehetséges, hogy az önfoglalkoztatottak tényleges átlagjövedelme alacsonyabb az alkalmazottakénál, és a GDP-hez való hozzájárulásuk alacsonyabb, mint az EU országaiban, ezért további adatok szükségesek.

Az egyéni vállalkozók szektorális megoszlása nem indokolja ezt a különbséget: az egyéni vállalkozók szektorális megoszlásának súlyaival számolva a nemzetgazdasági kereseteket 2005-re a nemzetgazdasági átlagkeresetnél mindössze 4%-kal alacsonyabb kereset adódik.³⁵

Az egyéni vállalkozók bevallásadatai azonban azt mutatják, hogy a vállalkozói adóalap az összes bevétel mindössze 2%-át tette ki, vagyis az egyéni vállalkozók nagyjából 98%-os

³³ Az összes szja-t bevalló egyéni vállalkozónál ezek az arányok 71, ill. 85%.

³⁴ Az összevont adóalap és a különadózó jövedelmek összegeként adódó teljes jövedelemre nincs pontos adatunk 2001-re vonatkozóan, a különadózó jövedelmek adóját átlagosan 18%-nak véve becsülhető.

³⁵ Az elérhető jövedelmeket enek kívül számos tényező, pl. a munkavállaló/vállalkozó iskolai végzettsége, lakóhelye, a vállalat mérete, tőkeállománya stb. befolyásolja. E tényezőkre vonatkozóan nincsen átfogó adatunk, de a valószínű, hogy nem függetlenek a szektorális megoszlástól.

*költséghányaddal dolgoztak 2005-ben, az egyéni vállalkozásoknak 61%-a veszteséges vagy nullszaldós.*³⁶

2. 4. Stilizált eredmények

A következőkben összefoglaljuk eredményeinket, és ez alapján becslést készítünk az adóelkerülés mértékére. Eredményeink összevontan tartalmazzák az adóelkerülés különböző formáinak hatását, így további megbontás csak illusztratív lehet. Felhasználhatjuk azonban azt az összefüggést, hogy a belföldi forgalom eltitkolása teszi lehetővé, hogy jövedelem is eltitkolható legyen. Ha a belföldi forgalom eltitkolására (áfakiesésre) vonatkozó becslést fogadjuk el, akkor az nagyjából a jövedelemeltitkolás alsó becslésével konzisztens. Amennyiben a jövedelemeltitkolás felső becslését fogadjuk el, abból azonban magasabb áfakiesés adódik. Mivel az áfakiesésnél nagyjából a statisztikai becslést fogadtuk el, így nem zárható ki, hogy a kiesés ennél magasabb lehet.³⁷

2-4. táblázat: Becsült adóalap-kiesés (GDP %)

	Alsó becslés	Felső becslés
Áfa-alap kiesés	14,0	n.a.
5 fő alatti kör alkalmazottainak béreltitkolása	2,5	7,0
4 fő feletti kör alkalmazottainak béreltitkolása	n.a.	
Önfoglalkoztatók adóelkerülése	8,0	8,0

Az áfa kiesés három tényezőjéből ismerjük a belföldi forgalom eltitkolására vonatkozó statisztikai becslést (12%) és a feltételezett import eltitkolást (1%), így maradékként jogtalan áfavisszaigénylésre 1% adódik. Ha a 12% áfatartalmától eltekintünk, akkor ennek alapján 10% jövedelem eltitkolás valósulhat meg. Az adóalapot tovább csökkentheti még az a költségelszámolás, amely valójában magánfogyasztás lenne (a jogtalan áfavisszaigénylés alapján nagyságrendileg 1%). A jövedelemadó-elkerülés felbontását nehezíti, hogy a 5 fő alatti alkalmazottak adóelkerülésre vonatkozó becslés részben átfedi az önfoglalkoztatók körét, hiszen az önfoglalkoztatók egy része - konkrétan a társas vállalkozások azon tagjai, akik saját cégükhöz bejelentkeznek - az alkalmazottak között is megjelenik.

Ha az adóelkerülés a jövedelemadók alapját 11%-kal csökkenti, akkor maradékalapon az adódik, hogy a 4 fő feletti kör alkalmazottaink adóelkerülése – amivel eddig nem számoltunk – a GDP 0,5%-ának megfelelő adóalapot tüntethet el. (Illetve amennyiben az önfoglalkoztatók és az 5 fő alatti kör adóelkerülésének átfedése mondjuk a GDP 0,5%-át éri el, akkor maradékalapon 1% adódna a 4 fő feletti kör béreltitkolására.)

Alsó becslés alapján tehát összesen a GDP egynegyedének megfelelő adóalap eshet ki.

Ha felső becslésként a bérek nagyobb mértékű aluljelentésnek feltételezéséből indulnánk ki, akkor a magasabb jövedelemadó elkerüléshez arányosan magasabb áfakiesést is feltételezhetünk. Összesen így a GDP egyharmadának megfelelő adóalap esne ki.

A felső becslés valószínűleg inkább azt az adóalapot közelíti, amelyet akkor lehetne adóztatni a hasonló adóalapok implicit adóterhelésének megfelelően, ha az adóalapok rugalmassága alig térne el. Valószínű azonban, hogy például az önfoglalkoztatottak és a többi adófizető közötti implicit adóterhelés az EU átlag szintjén jelentkező eltérését sem csak az adóelkerülés okozza.

³⁶ Forrás: APEH

³⁷ Emlékeztetni szeretnénk arra, hogy a pénzforgalmi kontrollszámításnál a kiesés minimális szintjének 5%-ot tételeztünk fel, ami ennél ténylegesen magasabb lehet.

Az önfoglalkoztatottak adókötelezettségét ugyanis, mivel ez az adóalap rugalmasabb, eleve alacsonyabban állapíthatták meg.

2-5. táblázat: Az adóelkerülés miatt kieső adóalap illusztratív megoszlása (GDP%)

	Áfakiesés alapján	jövedelemadóból
ÁFA kiesés összesen	14	18,8
import eltitkolás	1	1
nem jogos visszaigénylés (pl. magánfogyasztás)	1	1
Belföldi forgalom eltitkolás = jövedelem eltitkolás + áfa	12	16,8
Jövedelemadó kiesés összesen	11	15,0
Jövedelem eltitkolás = forgalom eltitkolás – áfa	10	14
Magánfogyasztás kimutatása termelő-felhasználásként	1	1
Összesen	25,0	33,8

Mivel az alsó becslésnek megfelelő adóalap adóztatása realisabb, ezért csak az ebből adódó adókiesést becsültük meg. A jövedelemeltitkolásból eredő adóalap megoszlik munka- és tőkejövedelmekre, mégis azt feltételeztük, hogy ez a tőkejövedelmek kiesésében nem tükröződik, mert legalább akkora súlya lehet a tőkejövedelmeként kimutatott munkajövedelemnek, ami azt ellensúlyozza. A tőkejövedelem után fizetett adó kiesését ezért lényegében a költségleírason keresztül megvalósuló adóelkerülés feltételezett hatásával azonosítottuk.

2-6. táblázat: Becsült adókiesés (GDP%)

áfa	2,3
Munkajövedelmek adója	5,0
Tőkejövedelmek adója	0,2
Összesen	7,5

Ezek alapján nagyságrendileg a GDP 7,5 százalékára tehető az adókiesés (2-6. táblázat). Mindez azt jelenti, hogy a magánszektor által fizetett adók és járulékok legalább egynegyede a legális és rejtett gazdaság közötti átcsoportosításnak tekinthető. Ez jelentősen meghaladhatja azt az optimális szintet, ahol az adóelkerülés miatti torzító hatás és az adórendszer működtetésének együttes társadalmi költsége minimális lenne. A következő fejezetben azokkal a lehetséges változtatásokkal foglalkozunk, amelyek a jövedelmek fehéredését és a költségek csökkenését eredményezhetik.

3. Mit tehet az adórendszer? Javaslato

A lehetőségek tárgyalása előtt összefoglalunk néhány, a nemzetközi példákból leszűrhető általános tanulságot (részletesebben ld. a Mellékletet). Ezt követően áttekintjük az egyik megoldási kísérlet, az eva tapasztalatait. Végül az általunk tett különböző megoldási javaslatokat az adóelkerülés módja szerint csoportosítva értékeljük, hangsúlyozva, hogy az egyes típusok több ponton is összefüggnek egymással.

3. 1. Nemzetközi tapasztalatok

- Sem elméletileg, sem az empirikus tapasztalatok alapján nem állítható, hogy a magas adókulcsok csökkentése önmagában növeli az adófizetési hajlandóságot és ezen keresztül rövidtávon növeli az adóbázist. Bár számos empirikus elemzés talált pozitív összefüggést az adóterhelés és a szürke gazdaság között (pl. Schneider, 2005), a *tapasztalatok alapján pusztán az adóterhelés csökkentése nem csökkenti a rejtett gazdaság méretét, a mérséklődő adókulcsok miatt önmagában nem javul az adómorál.*³⁸ Vagyis ha az adóelkerülés széles körben gyakorlattá vált, az adócsökkentés nem jelent elég ösztönzöt, akkor sem, ha részben a magas adók késztették kialakulását. Emellett a magas adók és az adóelkerülés közötti kapcsolat endogén, vagyis az adókulcsok részben éppen a kiterjedt informális gazdaság következményeként magasak. Az adóalap növekedése, az adófizetési hajlandóság javulása csak olyan átfogó reformok esetén volt érzékelhető, amelyek az adókulcsok csökkentése mellett a „szürke” adóalapok rugalmasságának csökkentését is célozták, így például az adórendszer egyszerűsítését, az adóelkerülést ösztönző elemek illetve az azt lehetővé tevő kiskapuk bezárását, az adóellenőrzés fokozását, az adminisztráció jelentős javítását is magukba foglalták (pl. Oroszország 2001, Svédország 1991). Ausztria 1988-as adóreformját elemezve pl. Schneider (1994) azt találta, hogy az adócsökkenés nem mérsékelte érdemben a szürke gazdaságot, mert a szabályozás nem változott. Giles és szerzőtársai (1999) új-zélandi elemzésükben némi evidenciát találtak arra, hogy a szürke gazdaság kevésbé reagál az adócsökkentésekre, mint az emelésekre. Mindez arra hívja fel a figyelmet, hogy egy átfogó adóreformot akkor célszerű véghez vinni, amikor a költségvetés egyensúlyi helyzete, illetve a kiadások csökkentése lehetővé teszi az adóbevételek kiesését, az adófizetési hajlandóság javulásának fokozatosságát.
- *Az adók szerkezetének és az ellenőrzés fókuszának a hatása egyaránt jelentős lehet.* Egyrészt azokban az országokban, ahol jelentős az informális foglalkoztatottság aránya, jellemzően kisebb a tőkejövedelem adója, amely közvetlenül ösztönzi az eltitkolt munka alkalmazását. Másrészt az OECD (2004) szerint azokban az országokban jellemzően alacsony az eltitkolt jövedelmek problémája, ahol a munkamennyiség ellenőrzése helyett a vállalati jövedelem meghatározására fektetnek nagy hangsúlyt (pl. Ausztrália).
- *A „permanens adóreform”, vagyis az adószabályok évről-évre történő folyamatos változtatása kiszámíthatatlan gazdasági környezetet jelent, és negatívan hat az adómorálra.* A nagy bevételkiesést eredményező kiskapuk bezárása és az adóelkerülés

³⁸ Emellett több empirikus elemzés a szürke gazdaság mértét meghatározó tényezők közül az adórátáknál fontosabbnak találta a vállalkozásokat és a munkavállalást érintő jogi környezetet, és az informális gazdasági tevékenység várható veszteségét (büntetési tételek, lebukás esélye stb.). Más elemzések nem találtak összefüggést az adóráták és az informális gazdaság között. (A témában készült irodalmakról összefoglalást írt Scharle (2002)).

ellen hozott adminisztratív adószabályok nem egyenlők az adóreformmal. Az adófizetési hajlandóságot rövidtávon növelő és az adóelkerülést rövidtávon csökkentő (pl. technikailag lehetlenné tévő) intézkedések nem feltétlenül eredményezik egyben az adómorál hosszabb távú javulását, így az új adószabályok kiismerésével és új kiskapuk találásával az adóelkerülés ismét emelkedhet. (pl. Svédország a 80-as években, Görögország). Az adóamnesztiák is könnyen beépülnek a várakozásba, tovább rontva az adómorált.

- *Az adórendszer átalakításakor és az adófizetési morálra, a horizontális és vertikális egyenlőségre gyakorolt hatásokor nem csak a személyi jövedelemadókat, hanem a társadalombiztosítási járulékokat is számításba kell venni, sőt sok esetben a társadalombiztosítási rendszerek jelentik a meghatározó tényezőt. Ez még akkor is így van, ha a társadalombiztosítási járulékokhoz – az adókkal ellentétben – közvetlen biztosítási jogviszony és szolgáltatás tartozik, ami a nyugdíj és az egészségbiztosítás némely eleme (pl. táppénz) esetében ráadásul arányos a befizetett járulékokkal. Jó példát jelent az utóbbi évtized „egykulcsos” adóreformjainak eltérő gazdasági és adófizetési hajlandóságra gyakorolt hatása, ahol a különbségeket részben a társadalombiztosítási rendszerek és járulékok eltérő változtatása magyarázta. (Keen és szerzőtársai, 2006). Az empirikus tapasztalatok is megerősítik, hogy azokban az országokban, ahol az önfoglalkoztatók társadalombiztosítási terhei jóval alacsonyabbak az alkalmazottakénál, magasabb az önfoglalkoztatók aránya, és súlyosabb a színlelt vállalkozásokon keresztüli adóelkerülés problémája is, azokban az esetekben is, ha a jövedelmet terhelő adókulcsok nem is térnek el jelentősen (OECD, 2004). Példaként említhető Görögország, Lettország, Litvánia, ahol az önfoglalkoztatók egy alacsony, egyösszegű járulékot fizetnek. A fejlett országok egy részében az önfoglalkoztatók által fizetendő társadalombiztosítási járulékok nagyjából megegyeznek az alkalmazottak és munkaadók által fizetett járulékok összegével. (Pl. Ausztrália, Új-Zéland, Dánia, Finnország). (OECD, 1992, 2004). Ezekben az országokban nincs is jelentős adóteljesítési (compliance) probléma.*

3. 2. Az eva mint megoldás?

Mivel a becslések szerint néhány szakma esetében a rejtett gazdasághoz kötődő tranzakció az összes tranzakció akár 80%-át is elérheti,³⁹ ezért bizonyos szakmát folytató egyéni vállalkozó és magánszemély számára a tételes adózás helyett bevezették az átalányadózás lehetőségét. Ez az átalányadó 1995 elejétől az szja-ra terjedt ki, majd 1997 elejétől alanyi adómentességet biztosítva az áfa-fizetést is kiváltotta. 2006 elejétől egy másik szűkebb - művészeti, szellemi – foglalkozási körben vezették be *magánszemélyek* részére az egyszerűsített közteherviselési hozzájárulást (ekho), amely a bérek közterheit váltotta fel.

Ezeknél sokkal szélesebb kört érint az eva (egyszerűsített vállalkozói adó) 2003-as bevezetése, amely a kisvállalkozások adóelkerülésének mérséklését célozta. Az eva hatálya alá először 15 millió, 2005-től pedig 25 millió Ft alatti éves árbevételű *társas vállalkozások* és *egyéni vállalkozók* jelentkezhettek. Az eva keretein belül a vállalkozásnak 15%-ot, 2006 szeptemberétől 25%-ot kellett fizetniük árbevételük után, ami kiváltotta a vállalkozói szja-t, osztalékadót, áfát, társas vállalkozásoknál a társasági nyereségadót.

Az eva a kevésbé szigorú könyvelési kötelezettség és a rendkívüli egyszerűsége miatt jelentősen csökkenti az adókötelezettségeknek való megfelelés költségét, így az eredeti szándékok szerint az eva növelheti az adófizetési hajlandóságot. Különösen vonzó lehet azok

³⁹ Semjén és szerzőtársai (2001) becslése szerint

számára, akiknél korábban a bevallott jövedelem nem valós költségleírások eredménye volt. Ugyanakkor – mivel nincs bizonyos szakmákra leszűkítve - az eva tényleges adómegetakarítást jelent azoknak, akiknél a költséghányad valóban alacsonyabb. Az evás vállalkozások 2003-as megoszlása azt mutatja, hogy az evát választó vállalkozások közel 60%-a a jellemzően alacsonyabb költséghányaddal működő ingatlanügyek, és gazdasági szolgáltatás ágazatban tevékenykedett, ami azt mutatja, hogy az új adókonstrukciót zömmel olyan vállalkozások választották, amelyek számára adómegetakarítást jelentett. Emellett árulkodó lehet, hogy a kulcs 2006-os emelését követően kevesen léptek ki az eva körből, vagyis az evás vállalkozások többsége számára a 10% ponttal magasabb adókulcs is előnyös. Amint említettük, az a tény, hogy az eva kulcsa a bevezetéskor alacsonyabb volt a standard áfa kulcsnál (15% vs 25%) szintén lehetővé tették az adóelkerülést.

Ha összehasonlítjuk az eva alany és a tételes költségelszámolást választó egyéni vállalkozók adózását, látható, hogy az eva a nem túl magas költséghányaddal működő vállalkozások számára jelentős adómegetakarítást hozott (ld. 3-1. táblázat).

3-1. táblázat: Adott árbevételnél az eva alany egyéni vállalkozóéval megegyező adóbefizetést eredményező költséghányad a költségelszámolást végző egyéni vállalkozóknál

évi árbevétel	2006-ig	2006. január-szeptember	2007
5 millió Ft	82%	80%	66%
25 millió Ft	79%	77%	62%

Forrás: saját számítás

Látható, hogy az eva kulcs emelése előtt 5 millió Ft-os árbevételnél az adófizetési kötelezettség egyenlő volt a bevételek 82%-át költségként elszámoló nem evás egyéni vállalkozó adóterhelésével. Vagyis az evá-ba való átlépéssel mindazok az egyéni vállalkozók csökkenteni tudták adófizetési kötelezettségeiket, akiknek a tényleges költséghányada évi 5 millió Ft-os árbevételnél 82% alatt volt. 2007-ben az analóg költséghányad csökkent, de még így is magas.

Ösztönző a színlelt szerződésekre

Az eva egyszerűsége és az alacsony kulcs miatt a költségelszámolással működő egyéni vagy társas vállalkozásokhoz képest is nagyon erős ösztönzést jelent a színlelt szerződésekre, vagyis arra, hogy a munkaadó munkavállalói státusz helyett evás vállalkozói szerződés keretében foglalkoztassa a munkavállalót. Az 3-2. táblázatban összehasonlítottuk az alkalmazotti státuszban, illetve eva alanyként vállalkozói szerződéssel működő személy nettó jövedelmét különböző foglalkoztatotti költségek mellett.

Látható, hogy a jellemzően kis költségű foglalkozások esetén az eva kedvező adózása jelentős ösztönzést jelent a foglalkoztatotti státusz helyett eva-s szerződés keretében történő munkavégzésre. Az evás szerződés évi 4.8 millió Ft-os nettó munkaköltség, azaz (az átlagos evás bevételnek nagyjából megfelelő) *6 millió Ft-os bruttó bevételnél még a 2006-os kulcsemelés után is csaknem 75%-kal nagyobb nettó jövedelmet eredményez.* Az eva jogosultság felső határát jelentő éves 25 millió Ft-os árbevételnél (ami éves nettó 20 millió Ft-os munkaköltséget jelent) az alkalmazott mindössze 41 %-át kapja kézhez annak, mint amit az evás vállalkozó. Figyelemre méltó, hogy 2006 októberéig az áfa-kulcsnál alacsonyabb eva-kulcs miatt az eva alany nettó jövedelme 6 millió Ft-os árbevétel felett több mint a nettó munkaköltség.⁴⁰

⁴⁰ 2006 előtt, a 25%-os áfakulcs mellett még inkább.

Látható, hogy az eva előnye annál nagyobb, minél magasabb a teljes munkaköltség. Ennek egyik oka, hogy az eva egykulcsos adója alacsonyabb, mint a progresszív jövedelemadó, viszont még ennél is lényegesebb a tb járulék alapján lévő különbség, ami az eva alanyoknál a minimálbérrel, illetve 2006 szeptembere óta bizonyos árbevétel felett a minimálbér kétszeresével egyenlő.⁴¹

3-2. táblázat: Az evás vállalkozóként adózó, és a tényleges alkalmazott nettó jövedelmének összehasonlítása azonos munkaköltség mellett – adó és tb befizetések¹

Munkáltató éves nettó munkaköltsége ²	evás havi bruttó árbevétel 2006-ig	evás havi bruttó árbevétel 2007-től (ezer Ft)	alkalmazott havi bruttó bére (ezer Ft)	2006 -ig			2007		
				Havi nettó jövedelem (ezer Ft)			Havi nettó jövedelem (ezer Ft)		
				evás	alkalmazott	Alkalmazott/evás	evás	alkalmazott	Alkalmazott/evás
1,2 mill	125	120	73	78	62	79%	57	59	104%
1,9 mill	198	190	117	139	81	58%	108	77	71%
4,8 mill	500	480	298	393	170	43%	292	166	57%
20 mill	2083	2000	1247	1723	629	37%	1 417	582	41%

Forrás: saját számítás

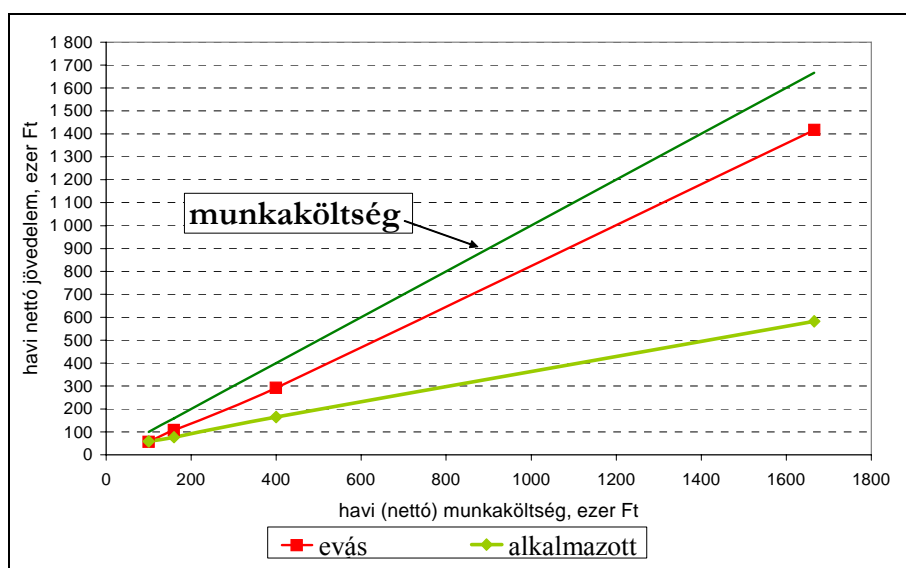
¹ A számításoknál feltételeztük, hogy az eva alany a minimálisan kötelező minimálbér utáni tb járulékot fizeti meg, 2006 szeptembere után, a kétszeres járulékalap bevezetését követően pedig az éves 6 millió Ft-os bruttó munkaköltség felett (3-4. sor) a minimálbér kétszerese után. Az eva alanyoknál az iparüzési adót is figyelembe vettük. Az alkalmazottak és evások közötti különbséget csökkenti, ha figyelembe vesszük a béren kívül, adómentesen adható juttatások körét is.

² Feltételeztük, hogy a fővállalkozó az evá-s alvállalkozó áfáját visszaigényeli

³ 2006-ig a standard 25%-os, 2007-től a standard 20%-os kulccsal számolva. Az adóváltozások egy része 2006 januárjában, másik része 2006 szeptemberében, a harmadik pedig 2007 januárjától lépett érvénybe, a köztes 12 hónapra nem végeztük el a számítást.

⁴¹ Mint a fenti számításainknál említettük, 2006 szeptemberétől elvben a járulékalap az eva alanyok számára is a minimálbér kétszerese, de az egyéb vállalkozásokhoz hasonlóan az eva alany is jelenthet ennél alacsonyabb jövedelmet, így lehetséges van alacsonyabb, de legalább a minimálbér után járulékot fizetni. Mivel az intézkedés hatása nem egyértelmű, számításainkban azt feltételeztük, hogy az évi 2,5 millió ft-os árbevétel alatt az evás a minimálbér után fizet járulékot.

3-15. ábra: Az alkalmazott és a szerződéssel foglalkoztatott eva alany nettó jövedelme a nettó munkaköltség függvényében 2007-től



Az egészen magas éves munkaköltségtől eltekintve a 2006. szeptemberi – 2007-es adóváltoztatások szűkítették a különbséget, mivel az evások összes terhelése a foglalkoztatottakét meghaladó mértékben nőtt.

Összességében az eva kulcsának 15-ről 25%-ra történő emelése csökkentette az egyéb adózási formákkal szembeni adóelőnyét – a horizontális egyenlőség elve kevésbé sérül – és mivel az eva kulcs már magasabb az áfa kulcsnál, az emelés bezárt néhány nyilvánvaló adócsalási lehetőséget, pl. a korábban említett kapcsolt vállalkozásokét. Mindazonáltal az eva még így is rendkívül előnyös, és színelte szerződésekre ösztönöz. *Különösen sérti a horizontális egyenlőség elvét, hogy az eva alanyok esetén a társadalombiztosítási járulékok alapja független a tényleges jövedelemtől.* Becsléseink szerint ha az evás vállalkozások a nemzetgazdasági átlagbér után fizettek volna járulékot, 2005-ban több mint 50 milliárd forinttal, a 2007-ben, a kétszeres járulékalap bevezetése után is kb. 40 milliárd forinttal több bevételt hozott volna a társadalombiztosítás számára. A költségvetési negatív hatás makroszinten tehát feltehetően nem annyira jelentős (csak 99 ezer eva alanyról van szó), azonban a benne részt vevők adóterhelése meglehetősen alacsony. Az eva emellett ronthatja az adórendszer adófizetők által érzékelt igazságosságát, ezen keresztül az adómorált.

3.3. Megoldási javaslatok

Mint a 2. fejezetben írtuk, a különböző adóelkerülési folyamatok összefüggenek egymással, így a problémát érdemes egy rendszer kereteiben szemlélni. Ahhoz, hogy jövedelmet el lehessen rejteni, a legegyszerűbb út a forgalom elrejtése. Ezen belül is a belföldi forgalom eltitkolása kifizetődő, mert így egyúttal az áfa is elkerülhető. Amennyiben azonban a bevételek pontosan követhetőek, akkor a magas adóterhelésű munkaköltség eltitkolása és a könnyen igénybe alkalmazható költségleírasi technikák csökkenthetik az adófizetési kötelezettséget. Kisebb mértékben fiktív számlák és áfa-visszaigénylési csalások is hozzájárulnak az adók kieséséhez.

Azt is említettük, hogy a tapasztalatok szerint az adók szerkezete és az ellenőrzések fókuszáltsága is számít. Ennek megfelelően a munkajövedelmek adóját célszerű lehet csökkenteni a forgalmi adók, tőkejövedelmek, vagyoadók és egyéb bevételek (térítési díjak) növelése révén.

- a vállalati profitot és a béreket terhelő adók és járulékok közelítése egymáshoz (az iparüzési adó például azonos kulccsal adóztatja a kétféle jövedelmet és kevesebb lehetőséget ad leírásokra, adókedvezményekre)
- a bevételek ellenőrzése (számlaadási ellenőrzés, bizonyos esetekben könnyebb és kevésbé költséges, mint az aluljelentett munka felderítése)
- egyéb adóalap-csökkentő technikák ellenőrzése (pl. nem valós költségeírások).

3. 3. 1. Küzdelem a belföldi forgalom eltitkolása ellen

Amint láttuk, az áfa-beszedés kiemelkedő jelentőségű, hiszen a jövedelmek eltitkolásának első lépcsője az áfa-köteles tevékenységek eltitkolása. Az áfa-küszöb emelésével az adóalanyok száma csökkenhetne, ami segítené az adóhatóság munkáját. Másrészt azonban az adóelkerülést növelheti, hogy a forgalom aluljelentésével könnyebb lenne kikerülni az adóalanyok közül.

A magasabb áfa-bevétel ugyanakkor lehetővé tenné azt is, hogy kisebb mértékben támaszkodjon az adórendszer a munkajövedelmek adóztatására. Mivel az áfa kulcsunk még a csökkentést követően is viszonylag magas, a bevételek növekedését kedvezőbb lenne az effektív áfa kulcs növelésével, vagyis az áfa beszedés hatékonyságának emelésével elérni.

3. 3. 2. Küzdelem az eltitkolt jövedelmek ellen

Az eltitkolt munkajövedelem ellenőrzése nem egyszerű, különös nehézségekbe ütközik az aluljelentett, vagyis a részben zsebbe fizetett bérek leleplezése – egy helyszíni ellenőrzés például csak az abszolút feketemunka detektálására alkalmas.⁴² Maga az adórendszer változtatása is mérsékelheti azonban a jövedelemelrejtésből adódó veszteséget. A következőkben a lehetséges elmozdulási irányokat tekintjük át, kitérve egyes javaslatok egyéb negatív hatásaira.

Adók/járulékok minimum szintjének biztosítása/emelése

Az aluljelentett bérek elleni küzdelem egy elterjedt típusa az alacsony bérek terheinek valamilyen módon való megemlése, illetve az adókra/járulékokra vonatkozó egy alsó korlát meghatározása, feltételezve, hogy a nagyon alacsony jövedelmi kategóriákban zömmel adóelkerülők vannak. Így sok esetben a gazdaság fehéritésének célját szolgálja:

- Az alacsony jövedelmek adóterhelésének emelése, egy alsó korlát meghatározása az adókra, tb. járulékokra, pl. egy fix járulék bevezetésével stb.
- Minimálbér bevezetése illetve emelése
- A részmunkaidő és alkalmi munka hátrányosabbá tétele vagy korlátozása (pl. munkaidőtől független, fix járulék ill. adó)

Alapvető probléma ezzel az intézkedéscsoporttal az, hogy mivel az információs aszimmetria miatt a hatóság nem tudja megkülönböztetni a jövedelmeket elrejtőket a ténylegesen alacsony keresetűektől, a minimum terhelés emelése ez utóbbi csoport munkapiaci helyzetét hátrányosan érintheti. Egy adott eszköz alkalmazásának makroszintű hatását ezért nagyban befolyásolja, hogy milyen e két csoport méretének egymáshoz viszonyított aránya. A fenti eszközök munkapiaci hatása – mivel másképpen hatnak a munkaerőköltségre, bruttó ill. nettó bérekre, így eltérően befolyásolják a munkakeresleti és munkakinálatti oldalt- eltér egymástól, így a következőkben külön elemezzük őket.

⁴² Nehezen fedhető fel a fiktív részmunka, több esély van a sikeres ellenőrzésre az alkalmi munkavállalói könyvvel történő alkalmazás esetén.

Munkaadói vs munkavállalói terhek

Az alacsony bérek adóterhelésének emelésének foglalkoztatottsági hatása először is a munkakínálati és - keresleti görbe alakjától függ: minél nagyobb a munkakínálat ill. kereslet berrugalmassága, annál erősebb a foglalkoztatottsági hatás. Emellett – legalábbis rövidtávon – az is fontos, hogy a munkavállaló vagy a munkaadó terhei emelkednek-e. A munkaadó terheinek emelkedése közvetlenül megemeli a munkaerőköltséget, így a foglalkoztatottsági hatás attól függ, hogy mekkora részét tudják áthárítani a munkavállalókra. Lefele irányuló bémerevség vagy effektív minimálbér esetén semennyit. Ebben az esetben a munkaadói terhek emelésének hatása teljes mértékben a foglalkoztatottságban csapódik le, a változás mértékét pedig a munkakereslet berrugalmassága határozza meg. A munkavállalót érintő terhek esetén a munkaadói terhekkal ellentétben nem emelkedik feltétlenül azonnal a munkaköltség, hanem attól függően, hogy a munkavállalók a terhek emelkedésének mekkora részét tudják a munkaadókra áthárítani.

Amennyiben az adóemelés a bruttó bérek változatlansága mellett a nettó bér csökkenésében jelentkezik, a foglalkoztatottsági hatás a munkakínálat reálbér-rugalmasságától függ. Rugalmas munkakínálat esetén a munkakínálat csökkenése a foglalkoztatottság csökkenését eredményezheti, de fontos hangsúlyozni, hogy ebben az esetben nem a kényszerű munkanélküliség nő, hanem az aktivitás csökken. A tapasztalatok szerint a munkavállalók az adóterhelés egy részét nominális béremelés formájában át tudják hárítani a munkaadóra, ennek mértéke pedig a munkapiaci jellemzőktől, a béralkuk folyamatától, a szakszervezetek erősségétől függ.⁴³

A teljes adóterhelést – munkaadói és munkavállalói terheket - vizsgáló, jellemzően az OECD országok adatait elemző empirikus vizsgálatok jellemzően negatív kapcsolatot mutatnak az adóterhelés és a foglalkoztatottság között (pl. WB, 2005). Ezen belül az adóterhek emelkedése leginkább az alacsony keresetűek szegmensében befolyásolhatja negatívan a foglalkoztatottságot, ebben a szegmensben nagyobb a munkakínálat és a munkakereslet berrugalmassága is. (WB 2005, OECD 2001, Liebfritz és tsai 1997)). Az OECD (2006) szerint a közelmúltban a fejlett országokban éppen az alacsony jövedelműek terheinek a csökkentése a jellemző tendencia, és számos ország (pl. Belgium, Hollandia) ért el eredményeket az alacsony jövedelműek adóterheinek mérséklésében. (pl. OECD 2001, OECD 2005). A legerősebb hatást a munkaadói terhek emelésénél mutattak ki az elemzések, de a vizsgálatok zöme szerint a személyi jövedelemadó foglalkoztatottsági hatása is jellemzően szignifikáns volt (ld. OECD, 2001, Liebfritz et al (1997). Az empirikus elemzések is alátámasztják, hogy az adóterhelés foglalkoztatottsági hatása annál erősebb, minél a rugalmatlanabb a munkapiac, pl. a béralkuk centralizációjának hatását mutatta ki Elmeskov és tsai (1998).

Kulcs vagy fix?

Eltér a hatás attól függően, hogy a magasabb terhelés magasabb kulcsok, vagy egy fix összegű járulék emelésével/bevezetésével történik. Ez utóbbi esetnek elsősorban a befizetésekkel nem arányos szolgáltatások, így pl. az egészségügyi szolgáltatások vagy egy fix alapnyugdíj esetén lehet létjogosultsága (ld. Barabás 2007; CEMI 2006). A fix járulék esetén csökkenhetnek a marginális kulcsok, amelynek különösen a magasabb jövedelmi kategóriákban pozitív foglalkoztatási hatása lehet. Az alacsony jövedelmi szegmensben azonban, ahol a fix járulék az átlagos terhek növekedését eredményezi, így csökkenheti a munkapiacra való belépés valószínűségét. Amennyiben pedig a magasabb munkavállalói

⁴³ Ld Liebfritz és szerzőtársai (2003), OECD(2001)

járulékterhelést valamelyest átgyűrűzik a nominális bérekbe is, a fent említett hatáson keresztül a munkakereslet is érinti a nagyon alacsony bérszinteket. Amennyiben a fix járulék a munkaidővel arányos, a részmunkaidő alkalmazásával ráadásul könnyedén kikerülhető, és amint az 1. fejezetből láttuk, Magyarországon ez releváns szempont. A munkaidőtől független járulék viszont a részmunkaidő effektív korlátozásával fokozhatja a munkapiac rugalmatlanságát, és különösen hátrányosan érintheti a másodlagos keresők, pl. tipikusan a nők munkapiaci helyzetét.

A negatív munkapiaci hatás mérsékelhető abban az esetben, ha a fix járulék nem a munkaviszonyhoz kötődik, hanem egy szűkebb mentességi kör (pl. munkanélküliek, nyugdíjasok) mellett minden felnőtt biztosítottat érint. Megjegyezzük, hogy a nem munkanélküli, és egyéb inaktivitási kategóriába⁴⁴ sem tartozó személyeknek elvileg a törvény szerint jelenleg is kell egy fix egészségügyi járulékot fizetnie, amelynek mértéke azonban 2006-2007-ben háromszor is változott.⁴⁵ A tb kártyák jogosultsági ellenőrzésének hiánya, valamint a mentességek tág köre miatt e szabályozás nem volt effektív, magánszemélyként sokan nem fizettek járulékot.

A minimálbér emelése

A magasabb minimálbér előírása a fehér gazdaságban közvetlenül megemeli az alacsony bérűek munkaköltségét és a nettó béreket is. A minimálbéremelések munkapiaci hatásának iránya elméletileg nem egyértelmű: súrlódásmentes, tökéletes munkapiacra a kereslet csökkenése miatt a foglalkoztatottság csökkenése várható, munkapiaci súrlódások, mindenekelőtt monoposzionisztikus munkakereslet esetén érvényesülhet a magasabb reáljövedelem pozitív munkakínálati hatása. A végső hatás tehát alapvetően a munkapiaci súrlódásoktól valamint a munkakereslet és a munkakínálat berrugalmasságának egymáshoz viszonyított értékétől függ. Fontos megjegyezni, hogy amennyiben a minimálbér nem a valós bért tükrözi (aluljelentett jövedelmek), a reáljövedelem nem, csak a munkaköltség változik, így még súrlódásos munkapiacra sem relevánsak a kínálati tényezők. A bérsokk ugyanakkor ebben az esetben jóval kisebb, ami mérsékeli a negatív foglalkoztatottsági hatást. A minimálbéremelések hatásait vizsgáló nemzetközi empirikus elemzések nem konkluzívak, negatív és elhanyagolható vagy kismértékben pozitív foglalkoztatottsági hatásra egyaránt van példa. (A minimálbér emelések elméletét és az empirikus tapasztalatok széleskörű összefoglalását ld. Benedek és Tsai (2006), Kovács (2005)).

A magyarországi tapasztalatokra kézenfekvő példát jelent a minimálbér 2001-2002-es emelése. Kertesi és Köllő (2002, 2003, 2004) szerint a minimálbér 2001-2002-es emelésének hatására a jelentősen megemelkedett munkaerőköltség a munkakereslet csökkenésén keresztül csökkentette a foglalkoztatottságot a kisvállalatok körében és rontotta az alacsony bérűek foglalkoztatási esélyeit, különösen súlyosan érintve egyes iparágakat (pl. textil) és az

44 A kiskorú eltartottak továbbra is alanyi jogon, ingyenesen jogosultak az egészségügyi szolgáltatásokra, ahogy a táppénzen, GYED-en, GYES-en lévők és a közép- vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán tanulók is.

45 2006 szeptemberéig a járulék a minimálbér 11%-a volt 2006 szeptemberétől 15%-ra, 2007 januárjától 16%-ra emelkedett, 2007 áprilisától pedig az eredeti szint alá, a minimálbér 9%-ra csökkent. A minimálbér összege 2007-től 65500 forint, a 9%-os kulcs így havi 5895 forintot jelent. Ha a családban az egy főre jutó havi jövedelem nem éri el a minimálbér összegét, és erről a települési önkormányzat polgármestere hatósági bizonyítványt állít ki, akkor a járulékfizetés alapja az egy főre jutó tényleges havi jövedelem, de legalább az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege (ami 2007-ben 27130 forint, így a járulék összege havi 2441,7 forint). Külön érdekessége volt a rendszernek, hogy a részmunkaidős foglalkoztatott csak a munkaidővel arányos járulékot fizet, így elvben a 4 órában, minimálbéren dolgozó munkavállaló 2007 első hónapjaiban hasonló járulékulcs mellett feleannyi egészségbiztosítási járulékot fizetett, mint egy háztartásbeli.

elmaradottabb régiókat, annak ellenére, hogy a kevésbé iparosodottabb régiókban a munkaadók monopsoniáként viselkednek.⁴⁶ Szintén negatív foglalkoztatottsági hatást mutatott ki Halpern és szerzőtársai (2004). Kovács (2005) felhívja a figyelmet, hogy a mikro alapú vizsgálatok alapján becsült 1,5-3,8%-pontos foglalkoztatottság mérséklésével ellentétben a makro foglalkoztatottság 2000 és a mélypontnak tekinthető 2003 között mindössze 1% ponttal mérséklődött, olyan időszakban, amikor egyéb negatív sokkok is érték a munkakeresletet. A vitáról részletesen beszámol Benedek és társai (2006). A különbséget részben magyarázhatják azok az adataink, melyek szerint az adóbevallásban a minimálbér alatti alkalmazottak aránya 2000-ről 2002-re 16-ról 26%-ra nőtt, miközben a munkaerő-felmérés nem mutat emelkedést a részmunkaidősök számában, vagyis a vállalatok részben az aluljelentett munka növelésével reagáltak a minimálbéremelésre.

Összefoglalva, az alacsony bérűek adóterhelésének valamilyen formájú emelése, vagy a minimálbéremelés a foglalkoztatottság csökkenését okozhatja. Az elméleti megfontolások és az empirikus tapasztalatok alapján leginkább és a leggyorsabban a munkaadói terhek emelése járhat negatív hatásokkal a munkaerőköltség emelkedésének azonnali munkakeresleti hatása miatt, a munkavállalói terhek emelése (pl. fix járulék bevezetése) is negatívan hathat a foglalkoztatottságra, annál inkább, az adóemelkedés minél nagyobb része hárul a munkáltatókra nominális béremelkedésen keresztül. A magyarországi potenciális hatások értékeléséhez támpontot nyújthat, hogy a becslések szerint a vállalatok munkakeresletének berrugalmassága európai viszonylatban átlagosnak mondható (Körösi, 2005), a béralkuk centralizációja közepesnek tekinthető (Pula, 2005). *Mindez arra utal, hogy az adóterhelés emelésének egy része feltehetően hosszabb távon is a munkaköltségek emelkedését eredményezi, ami pedig negatívan hathat a munkakeresletre.* Tehát még abban az esetben is várható a foglalkoztatottság csökkenése, ha a munkakínálat érdemben nem csökken. Egy jövőbeli minimálbér-emelés munkapiaci hatása nehezen becsülhető, amennyiben azonban az emelés effektív, tehát sok embert érint, negatív hatásokkal is számolni kell.

A potenciális makroszintű hatások magyarországi értékelésekor emellett figyelembe kell venni az amúgy is számottevő munkapiaci problémákat: a foglalkoztatottság nemzetközi viszonylatban rendkívül alacsony, ráadásul az OECD országokkal szembeni lemaradásunk elsősorban az alacsony képzettségűek foglalkoztatottságában van (ld. Kertesi 2007). Emellett az alacsony jövedelműek adóterhelése a magas társadalombiztosítási járulékok miatt a minimálbér adómentessége mellett is magasnak tekinthető nemzetközi viszonylatban (ld. 1 fejezet), és a minimálbér átlagbérekhez viszonyított nemzetközi összehasonlításban sem alacsonyabb lényegesen a nemzetközi átlagnál. Összességében e tényezőket mind figyelembe véve ezek a típusú eszközök a negatív munkapiaci hatások miatt kedvezőtlenül befolyásolhatják a növekedési lehetőségeket, egyedül a munkapiaci helyzettől független fix járulék emelését tartjuk elképzelhetőnek.

3. 3. 3. Küzdelem a munkajövedelmek tőkejövedelemként történő kimutatása ellen

A munkajövedelem tőkejövedelemként történő kimutatásának illegális formái elleni küzdelemben fontos szerepe lehet az adminisztratív intézkedéseknek, pl. a színlelt szerződések, egy vásárlóval rendelkező vállalkozók leleplezésének is. Emellett azonban kiemelt fontosságú a munkajövedelem vállalkozói jövedelemként történő kimutatására való

⁴⁶ Megjegyezzük, hogy Kertesi és Köllő (2003) elemzése a formális foglalkoztatottságra vonatkozik, így nem biztos, hogy jól tükrözi a teljes – informális és formális gazdaságot is felölelő – teljes munkapiaci folyamatokat. Amennyiben a formális foglalkoztatottság csökkenése – legalábbis részben -- az informális foglalkoztatottságba való átáramlást mutatja, a teljes foglalkoztatottság csökkenése kisebb, igaz, az adóbevételek szempontjából lényegtelen.

ösztönzés mérséklése. Ez jelentheti egyrészt az eltérő típusú jövedelmek adóterhelésének egyenlővé tételét, vagy annak szigorú szabályozását, hogy a vállalkozói jövedelmek hogyan bonthatóak meg tőke- és munkajövedelemre.

Az első típusú megoldást – az adóterhek egyenlővé tételét – tűzik ki elvben a „flat tax” adórendszerek, ahol a munka és a tőkejövedelmek marginális adókulcsa minden jövedelemszint mellett megegyezik. A létező egykulcsos adórendszerek tapasztalata azonban azt mutatja, hogy az azonos adókulcsok nem jelentenek feltétlenül egyenlő adóterhelést. A vállalkozók és a foglalkoztatottak adóterhelése közötti lényegi különbsége ugyanis sok esetben nem a jövedelmet terhelő adókulcsokban, hanem a társadalombiztosítási járulékok különbségeiben és az adóalap meghatározásában érhető tetten. A második megoldás jellemző egyes skandináv országokra (pl. Norvégia), ahol a munka- és a tőkejövedelmek eltérően adóznak (dual income taxation)⁴⁷ de az önfoglalkoztatók és kis vállalkozások számára a munka- és tőkejövedelmek szétválasztása meghatározott és szigorú módszer szerint történik. A norvég „split” módszer szerint a teljes jövedelemből a tőkejövedelem a vállalkozásba befektetett tőke meghatározott ráta⁴⁸ szerinti hozamaként adódik, a maradék pedig a munkajövedelem. Persze a „split” módszer – a hozamok részben esetleges megválasztása miatt – sem tesz lehetővé egzakt szétválasztást, ugyanakkor az önfoglalkoztatóknak jóval kisebb a játéktere, mint a munkajövedelmek önkéntes meghatározása esetén.

A következőkben azt vizsgáljuk meg, hogy a magyar adórendszerben milyen pontokon csökkenthetőek a jövedelmek átcsatornázására való ösztönzők.

Magyarországon a vállalkozók és a foglalkoztatottak adóterhelése közötti igazán jelentős különbség nem a jövedelmeket terhelő adókulcsokban, hanem a társadalombiztosítási terhekben jelentkezik. Bár a társasági nyereségadó ill. a vállalkozói szja alacsony (16%), a nyereség vállalkozásból való kivétele esetén a vállalkozónak elvben osztalékadót is kell fizetnie (25, ill. 35%), és a két adó együttesen már meg is haladhatja a munkajövedelem adóját. Jelentős azonban a társadalombiztosítási terhekben jelentkező különbség, ami elsősorban nem a tb kulcsokat, hanem a járulék alapját képező jövedelmet érinti. A társadalombiztosítási terhek összesített kulcsa nagyon magas: a munkavállalók számára a különféle, munkaadói és munkáltatói járulékok 2007-től összesen a bruttó bér 50,5% (!)-át teszi ki, amelyhez társul a fix, tételes egészségügyi hozzájárulás, amely az átlagjövedelemnél kb. 1%-ot jelent. Az egyéni vállalkozók, evások számára a járulékalapot kb. 50%-nyi járulék terheli.⁴⁹ A társadalombiztosítási járulékok összesített kulcsa az önfoglalkoztatók számára tehát nem sokkal alacsonyabb, mint a munkavállalóknak, a járulék alapját azonban az eva-sok számára minimum a minimálbér,⁵⁰ az egyéni vállalkozók és a kis társas vállalkozások tagjai számára pedig pedig az önkéntes bemondáson alapuló munkajövedelem (minimum a

⁴⁷ A „dual income tax” rendszerekben (jellemzően a skandináv országok (Norvégia, Svédország, Finnország) vezették be a 90’-es évek elején. Jellemzője, hogy a tőkejövedelmeket (egyéni szinten) egykulcsos adó, míg a munkajövedelmeket, nyugdíjakat egy progresszív adó terheli. Némileg a jelenlegi magyar adórendszer is hasonló, hiszen a személyi tőkejövedelmek az összevont jövedelmektől elkülönülten, jellemzően (pl. az osztalék kivételével) egy kulccsal adóznak.

⁴⁸ A kockázatmentes hozam és valamilyen kockázati korrekciós tényező összegeként adódó hozam

⁴⁹ A munkajövedelem terhei: a bruttó bér után a munkavállaló fizeti meg a 8,5%-os nyugdíjbiztosítási járulékot (ha a munkavállaló magánnyugdíj-pénztár tagja: 0,5% nyugdíjjárulék és 8% tagdíj fizetendő), a 7%-os egészségbiztosítási járulékot, valamint a 1,5%-os munkavállalói járulékot. A munkaadó a bruttó bér után 29%-os társadalombiztosítási járulékot, 3% munkaadói járulékot, 1,5% szakképzési hozzájárulást, és teljes munkaidő esetén havi 1950 forintnyi tételes egészségügyi hozzájárulást. Az egyéni és az evás vállalkozóknál a járulékalapot 29%-os társadalombiztosítási járulék, 8,5%-os nyugdíj- és 7%-os egészségbiztosítási járulék, az 1,5%-os szakképzési hozzájárulás és a 4%-os vállalkozói járulék terheli.

⁵⁰ 2006 szeptemberétől az alkalmazottakhoz hasonlóan a minimálbér kétszerese, de ez a gyakorlatban nem érvényesül teljeskörűen.

minimálbér) képezi. (Az egyéni vállalkozók önkéntesen határozhatják meg a munkajövedelemként adózó vállalkozói kivétet, a társas vállalkozók pedig tetszőleges béren jelenthetik be magukat saját vállalkozásuknál).⁵¹

Ez arra ösztönzi a vállalkozókat, hogy jövedelmük aránytalanul kis részét mutassák ki munkajövedelemként. és az előző fejezetből láttuk, hogy az egyéni vállalkozók munkajövedelemként elszámolt átlagos jövedelme nem éri el a minimálbér összegét.

Mindez arra hívja fel a figyelmet, hogy a különböző típusú jövedelmeket terhelő adókulcsok (pl. a személyi jövedelemadó és társasági nyereségadó) kiegyenlítése sem szüntetné meg a jövedelmek átszarnázására való ösztönzést, hiszen e különbségek elenyészők a társadalombiztosítási terhekben lévő különbségekhez képest.

Mindezek alapján szükséges az önfoglalkoztatók társadalombiztosítási terheinek alapját képező jövedelem meghatározásának újragondolása. Egyrészt, szükséges lehet a járulékok alapját képező munkajövedelem meghatározás önkéntességének megszüntetése és megfontolandó a norvég „split” rendszerhez hasonló meghatározás bevezetése.

Másrészt felmerül az a megoldás is, hogy a társadalombiztosítási járulékokat terjesszék ki a személyi tőkejövedelmekre is. Finnországban például az osztalék után is kell fizetni társadalombiztosítási járulékot. Jelenleg Magyarországon is kell fizetni egészségügyi járulékot egyes tőkejövedelmek után és e járulékok mértéke 2007-től emelkedett is, de csak egy felső határig (2007-ben 450 ezer Ft).

3. 3. 4. Küzdelem az adóalap eróziója ellen

A vállalkozói jövedelmek azonos terhelése még azonos adókulcsok, a munka- és tőkejövedelmek szigorú megkülönböztetése esetén sem valósul meg akkor, ha a kimutatott jövedelem, vagyis az adóalap az adófizető által könnyen befolyásolható. Ez a vállalkozók számára elsősorban a vállalati költségek meghatározásában és egyéb és kedvezményekkel történő (vissza)élésben érhető tetten. Az előző fejezetben láttuk, hogy a magyar vállalkozások költséghányada nagyon magas, amelyben feltehetően tekintélyes a nem valós, magánfogyasztási célokat szolgáló költség. A munkajövedelmek vállalkozói jövedelmekbe történő átszarnázására való ösztönzők mérsékléséhez, illetve az alkalmazottak – nem alkalmazottak közötti horizontális egyenlőség javításához elengedhetetlen költségelszámolás szabályainak szigorítása és a benyújtott számlák szigorúbb ellenőrzése, a büntetési tételek emelése.

3. 3. 5. A bevételek alapjának szélesítése

Ingtatlanadó emelése

A vagyoni típusú adók különösen akkor javíthatják az adórendszer hatékonyságát és a horizontális egyenlőség elvének érvényesülését, ha a jövedelmek eltitkolása széleskörű és viszonylag könnyen kivitelezhető gyakorlat, míg a vagyonelemek adóhatóság elől történő elrejtése költséges, és a vagyoni típusú adók beszedése egyszerűbb és kisebb költséggel megvalósítható⁵². A vagyontárgyak egy részére, mindenekelőtt az ingatlanokra mindenképpen

⁵¹ Egészségügyi járulékot egyes tőkejövedelmek után is kell fizetni, de ennek mértéke korlátozott.

⁵² Bár az európai statisztika minden ingatlanadót a vagyoni adókhoz sorol, a saját tulajdonú lakásra kivetett adó értelmezhető jövedelemadóként, hiszen a saját tulajdonú ingatlan imputált bérleti díját adóztatják meg.

igaz, hogy kevésbé lehet elrejteni, mint a jövedelmet.⁵³A 2007-es Konvergencia Program számol az ingatlanadó 2008-ban bevezetésével, a tanulmány írásának idején azonban az új adó részletei és időzítése nem ismert. Mint az első fejezetben írtuk, az ingatlanokat terhelő adókból származó bevételek Magyarországon jóval elmaradnak a fejlett országokra jellemző arányoktól, így egy ilyenfajta elmozdulás közelítést jelentene a nemzetközi szinthez. Emellett az ingatlanadó bevezetése – különösen, amennyiben személyi jövedelemadót vált ki – növeli a helyi adók szerepét, amellyel, mivel az adófizetők közvetlenebbül érzékelik a befizetett adó hasznát, az adómorál javulását eredményezheti.

Az ingatlanadó bevezetésének gyakorlati megvalósítását illetően kiemeljük, hogy az ingatlanokat ugyan elvben nehezebb az adóhatóság elől elrejteni, az ingatlanok hatékony számbevétele azonban erőforrásokat igényel, és a rosszul, komoly szankciók nélkül bevezetett, könnyen kijátszható ingatlanadó nem járul hozzá az adóelkerülésből származó veszteség mérsékléséhez. A lakás célú ingatlanok adója esetén például biztosítani kell azt, hogy a lakóingatlan vállalati ingatlanként való kimutatása révén az adó ne legyen elkerülhető. Ennek hiányában ugyanis pont azon vállalkozók számára nyílna esély az új adó alóli kibújásra, akiknek a jövedelemadó elkerülésében is nagyobb lehetőségeik vannak. Az ingatlanadó egyéb lehetséges buktatóira világít rá a 2006-ban bevezetett luxusadó kudarca is (ld. Keretes írás).

3-1. keretes írás: A rosszul kivetett adó: a luxusadó esete

A kormány 2006 szeptemberétől vezette be a luxusadót a 100 millió Ft feletti lakóingatlanokra, és mértékét az értékhatár feletti rész 0,5%-ában határozta meg. A luxusadóból befolyt bevétel messze alatta maradt a várakozásoknak és mindössze néhány száz ingatlantulajdonos fizetett, ami nyilvánvalóan jóval kisebb a valós számnál. A fővárosban összesen 435 db 100 millió Ft értékű ingatlant jelentettek be, ugyanakkor csak az Expressz online ingatlanhirdetése között 1637-et hirdettek 100 millió Ft felett 2007 januárjában. Természetesen e szám felfelé torzít, hiszen csak irányarat tartalmaz, vannak ingatlanok amelyek több hirdetésben is szerepelnek stb. de még e halmozódásokat figyelembe véve is nyilvánvaló, hogy a bejelentett ingatlanok száma csak minimális része a ténylegesnek, ha figyelembe vesszük hogy az adott értékű ingatlanok csak kis részét árusítják, és számos fórumon. A luxusadó bevezetésének kudarca rávilágít az ingatlanadó lehetséges buktatóira és a jövőben elkerülendő hibákra:

1. *Az ingatlanok értékét nem piaci árinformációra alapozva, hanem hatósági eszközökkel határozták meg:* Az értékövezeteket, az övezetekhez tartozó négyzetméterárakat, valamint a végső árat befolyásoló korrekciós tényezőket az önkormányzatok rendelettel határozták meg, ami szándékos vagy véletlen torzításokra adott lehetőséget. A hatékony ingatlanadó esetén az ingatlan értéke piaci információn kell hogy alapuljon.

2. *A magas értékhatár miatt az adminisztráció költsége nagyon magas volt a várható bevételhez képest.* Az önkormányzatok többsége – az alacsonyabb ingatlanárakkal jellemezhető területek - csak minimális bevételre számíthatott, ami ellenérdekeltté tette az önkormányzatokat az alapos értékbecslésben, és a hatékony ellenőrzésben is. (A legjobban érintett főváros is csak kb. 100 millió Ft-nyi bevételt könyvelhetett el az új adóból, ami bevételeinek elenyésző hányadát teszi ki.)

3. *Az adó bevezetéséhez nem rendeltek komoly ellenőrzési eszközöket és szankciókat,* vagyis a nem teljesítésből eredő várható nyereség nagyon nagy volt.(A fővárosban pl. mindössze 15 esetben indítottak eljárást, ami a fentiek alapján töredékét érinti az adó alól kibújó tulajdonosoknak.)

⁵³ Van olyan ország, ahol a pénzügyi eszközöket is megadóztatják, pl. Luxemburg, a mobil vagyonelemeket azonban pl. könnyen külföldre lehet vinni.

Térítési díjak emelése

A lakosságnak természetben juttatott fogyasztás (egészségügy, oktatás) költségeit az államháztartás nagyobb részt adóból, kisebb részt az igénybevevők által fizetett térítési díjból fedezi. Miközben döntés kérdése az, hogy az egyes állami szolgáltatások után egyáltalán kell-e térítési díjat fizetni, addig a díj mértékének eldöntése már számításokkal alátámasztandó kérdés. A díj mértéke elvben akár a teljes költséget is fedezhetné, amennyiben nincs érv az alacsonyabb díj mellett. (OECD, 1998) Az alacsonyabb díjfizetést támaszthatja alá azonban a társadalmi költség-haszon elemzés eredménye (externális, pl. környezetvédelmi hatások). A kormányzati állóeszközök hatékonyabb kihasználását segítheti elő a térítési díj olyan mértékű megállapítása, amely a társadalmi határköltségnek megfelelő díjat vet ki az igénybevevőkre. A nemzetközi tapasztalatok szerint e szolgáltatások árrugalmassága viszonylag nagy, így a megfelelő mértékű díj racionalizálhatja a keresletet. (OECD, 1993)

Magyarországon 2006-ig az EU országok átlagának megfelelő mértékű ár- és díjbevételt realizáltak az államháztartási intézmények, 2007-től az új díjak (vizitdíj) bevezetése az átlagot meghaladó bevételt eredményez. Az összehasonlítást nehezíti, hogy a díjbevételek egy része az államháztartáson kívül jelentkezik (házi orvosok, fogorvosok). A díjak mértéke nem az OECD ajánlásoknak megfelelően lett kialakítva, erre lehet példa a legtöbb esetben 100%-os díjat fizető fogászati ellátás.

3. 3. 6. Egyszerűség, az ellenőrzési költségek hatékonyabbá tétele

Az adóelkerülést mérsékelheti az adórendszer egyszerűsítése, a kedvezmények széles körének további szűkítése, és a vagyonregiszter, illetve a kötelező vagyonbevallás bevezetése mivel ezen tényezők csökkenthetnék az ellenőrzés költségét. Ebből a szempontból kedvező az iparüzési adó, amely egyszerű, és adóalapja széles.

3. 3. 7. Ösztönzők és adófizetési morál befolyásolása

Alkalmazottak és önfoglalkoztatók terheinek egyenlőbbé tétele

A kiugróan nagyfokú egyenlőtlenség csökkentése mellett, hogy csökkenti az ösztönzést a munkajövedelmek vállalkozói jövedelemként történő kimutatására, lehetővé teszi a munka terheinek mérséklését és javítja a horizontális egyenlőséget, ami emelheti az adórendszer érzékelt igazságosságát, javíthatja az adómorált. Ennek keretében szükséges lenne az eva megszüntetése, mert ez az adókonstrukció még a kulcsemelés után is súlyosan sérti a horizontális egyenlőséget.

A nyugdíjrendszerbe vetett bizalom javítása

Mint említettük, a nyugdíjjárulékok *elméletben* az adóktól eltérően a befizetésekkel arányos nyugdíjat jelentenek a jövőben, tehát a járulékfizetés egyfajta kényszerű megtakarításként értékelhető, amely biztosítja az időskori megélhetést. A nyugdíjfizetési kötelezettség alóli kibújásnak több oka lehet. Egyrészt, a járulékelkerülést motiválhatja a kötelező nyugdíjrendszerrel szembeni bizalmatlanság. Az emberek egyrészt az gondolhatják, hogy saját megtakarítással nagyobb hatékonysággal gondoskodhatnak időskorukról, és e likvidebb megtakarítás addig is biztonsági tartalékul szolgál. Másrészt, miközben a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer kiszámíthatatlansága miatt nincs garancia arra, hogy a jelenbeli befizetésekhez miként aránylik a jövőbeli nyugdíjjövőbeli nyugdíjak fizetések értéke, azonban alacsony kifizetés esetén nem zárható ki az implicit állami garancia. Ez a helyzet javítható a nyugdíjrendszer kiszámíthatóságának és hatékonyságának növelésével. (A nyugdíjrendszer átalakításának kérdéseiről lásd pl. Augusztinovics (2005), Orbán és Palotai (2006), Barabás (2007)). Gyakran felbukkanó érv szerint azonban a nyugdíjjárulékok elkerülését nem pótolják teljesen magán megtakarítások, az emberek egy részében indokolatlanul alacsony az öngondoskodási készség, amely azt követelné, hogy az emberekben tudatosodjon, hogy a mai járulékelkerülés alacsonyabb jövőbeli nyugdíjjal jár.

A helyben maradó bevételek növelése

A korábban említett ingatlanadó és részben a térítési díj növelheti a helyi önkormányzatok bevételeit. Elvileg elfogadottabbak lehetnek az olyan befizetések, amelyek helyi szolgáltatásokhoz (*local public goods*) kötődnek, mert a befizetés és a szolgáltatás közötti kapcsolat jobban érzékelhető. A Tiebout modell megközelítése szerint az egyének egyenesen vásárlóként jelennek meg, amikor a “programcsomagok” alapján eldöntik, melyik helyi önkormányzat területére költöznek (Tiebout, 1956). Ilyen értelemben a helyi adófizető a lábával szavaz. Ez teszi Tiebout szerint lehetővé, hogy a helyi közjavakat hatékonyan állítsák elő, hiszen ahogy a vásárló a piaci áruk között választ az árak figyelembe vételével, úgy választ az egyes közösségek által biztosított közjavak között a fizetendő helyi adók alapján. Mindaddig, amíg a fizetendő adók összhangban vannak azzal a marginális költséggel, amit a helyi szolgáltatások kiterjesztése jelent az új betelepülőre, addig az eredmény éppúgy paretoi értelemben optimális, mint a magánszektor esetében. Magyarországon a lakosság mobilitása nem olyan mértékű, hogy a modell működését feltételezhetnénk, azonban a vállalatok esetében ez elképzelhető. Az iparűzési adó például ösztönzője lehet azoknak a fejlesztéseknek, helyi szolgáltatásoknak, amelyeket az önkormányzatok a vállalatoknak kínálnak.

Az adóamnesztia kerüendő

A nemzetközi tapasztalatok (ld. Görögország) szerint az adóamnesztia ronthatja az adómorált, és az amnesztia megismétlődését várva a jövőbeli befizetési hajlandóságot is csökkentheti.

Következetések

A jövedelemadó bevallások és az áfa befizetés adatainak vizsgálata azt mutatja, hogy az adóelkerülés még az alsó becslések szerint is jelentős mértékű Magyarországon. Az adóelkerülés számos nemzetközi becslés eredménye szerint nemzetközi összehasonlításban is nagymértékűnek tekinthető. Elemzésünkben megkülönböztettük a legjellemzőbb adóelkerülési módokat, hiszen a különböző típusok eltérő megoldást igényelnek.

Amint láttuk, az áfa-beszedés kiemelkedő jelentőségű, hiszen az adóelkerülés kiindulópontja az áfa-köteles tevékenységek eltitkolása, ami lehetővé teszi, hogy ebben a körben a képződő jövedelem is eltitkolható legyen. Nemzetközi tapasztalatok szerint az áfa bejelentkezés – hazánkhoz hasonlóan - alacsony forgalmi küszöbe csak hatékony adóigazgatás mellett kedvező hatású, a hatékonyság megfelelő szintjének eléréséig viszont a nagyobb adózók szintjén történő adóbeszedés gyakran bizonyul sikeresebbnek.

A jövedelemeltitkolás esetében általános gyakorlat a valóságosnál alacsonyabb bérek bevallása, különösen a kisvállalati alkalmazotti körben; becslésünk szerint csak ez a kör legalább 500 milliárd Ft jövedelmet titkolt el 2005-ben az adóhatóság elől, és legalább 460 ezer foglalkoztatott bevallott jövedelme valótlanul volt a minimálbéren, vagy az alatt. A valósánál kisebb bérek kimutatásának egyik legjellemzőbb módja a ténylegesnél kevesebb munkaidő bevallása, vagyis a nem valódi részmunkaidő, amely mellett a minimálbér is kevésbé effektív.

Az alkalmazotti körnél is magasabb az önfoglalkoztatók (egyéni vállalkozók és társas vállalkozások tagjai) jövedelemelrejtése, amelyet az önfoglalkoztatók nemzetközi viszonylatban is nagyon alacsony adó- és járulék fizetései mutatnak. Jellemző adóelkerülési forma a munkajövedelmek tőkejövedelemként való kimutatása, illetve a vállalkozók esetén a jövedelmek költségeírásokon keresztül történő elrejtése.

A jövedelmek elrejtését, vállalkozói jövedelemként történő kimutatását ösztönzi a munkát terhelő adók magas szintje. A nemzetközi tapasztalatok alapján azonban az adócsökkentés *önmagában* nem eredményez látványos javulást az adófizetési hajlandóságban, az adóelkerülés mérséklődése jellemzően csak olyan átfogó adóreformok esetén volt számottevő, ahol az adócsökkentést az ellenőrzés/adminisztráció javítása, az adórendszer egyszerűsítése és egyéb átalakítása (pl. gyakran használt kiskapuk megszüntetése, az adórendszer igazságtalannak tartott elemeinek megváltoztatása stb.) kísérte. Az adófizetési hajlandóság javulása még ezekben az esetekben is lassú lehet, a bevételi hatások bizonytalanok. Mindez arra hívja fel a figyelmet, hogy egy átfogó adóreformot akkor célszerű véghez vinni, amikor a költségvetés egyensúlyi helyzete, illetve a kiadások csökkentése lehetővé teszi az adóbevétel kiesést, az adófizetési hajlandóság javulásának fokozatosságát. A nemzetközi tapasztalatok arra is felhívják a figyelmet, hogy a „folyamatos adóreform”, vagyis az adószabályok évről évre történő változása kiszámíthatatlan gazdasági környezetet teremt és rontja az adómorált.

A munkajövedelmek vállalkozói jövedelemként történő kimutatására ösztönöz a két típusú jövedelem eltérő adóterhelése

Az illegális jövedelemelrejtésből származó veszteség csökkenéséhez az adminisztrációs és hatósági eszközökön túl az adórendszer átalakítása is hozzájárulhat. Az elrejtett jövedelmekből származó adóhiányt mérsékelheti, ha nagyobb súlyt kapnak a jövedelmeknél nehezebben elrejthető alapra kivetett adók. Ezért az ingatlanadó mindenképpen mérsékelheti a jövedelemeltitkolásból adódó adózási torzítást. A luxusadó kudarca is rávilágít azonban arra, hogy a komoly szankciók nélkül kivetett, nem piaci árinformáción alapuló és könnyen kijátszható ingatlanadó nem járul hozzá az adóelkerülés mérséklődéséhez. Az állami szolgáltatásokért beszedett díjak hasonló hatásúak, végeredményben pedig az ingatlanadó és díjak súlyának növelése lehetővé tenné a személyi jövedelemadó csökkentését is. Felmerül a

fogyasztási típusú adók súlyának emelése, az áfa kulcsok emelése helyett azonban a hangsúlyt a jelenleg rendkívül alacsony effektív áfa kulcs növelésére kellene fektetni a tényleges adóalap növelése – az adóelkerülés szűkítése -révén. A társadalombiztosítási járulékok/adóbefizetések minimum szintjének emelése - pl. minimálbér emelése vagy egy fix társadalombiztosítási járulék bevezetése ugyanakkor negatívan befolyásolhatja az alacsony képzettségűek nemzetközi viszonylatban amúgy is kirívóan alacsony foglalkoztatottságát. Bár az önfoglalkoztatóknak – a jövedelem saját bevallása miatt – az alkalmazottaknál nagyobb lehetőségük van az adóelkerülésre és nemzetközi tapasztalatok szerint a torzítás tökéletesen nem szüntethető meg, az adórendszer változtatásával a probléma mérsékelhető. Az önfoglalkoztatók adóterhelése Magyarországon lényegesen kisebb a foglalkoztatottakénál, amely eltérés azonban elsősorban nem a jövedelmeket terhelő adókulcsok különbségében, hanem az alacsonyabb társadalombiztosítási terhekben és az adóalap költségleírásokkal történő zsugorításának lehetőségében jelentkezik. Különösen súlyos torzítást jelent, hogy a teljes foglalkoztatottak kb. 12%-át kitevő önfoglalkoztatók esetén a társadalombiztosítási járulék alapját képező jövedelem a saját mérlegelésen alapuló munkajövedelem, illetve legalább a minimálbér. E különbségek sértik a horizontális egyenlőség elvét, és a munkajövedelmek tőkejövedelemként történő kimutatására ösztönöznek. Mindez arra hívja fel a figyelmet, hogy a különböző típusú jövedelmeket terhelő adókulcsok (pl. a személyi jövedelemadó és társasági nyereségadó) kiegyenlítése sem szüntetné meg a jövedelmek átcsoportosítására való ösztönzést, hiszen e különbségek elenyészők a társadalombiztosítási terhekben lévő különbségekhez képest. Szükséges az önfoglalkoztatók társadalombiztosítási kötelezettségeinek új alapra helyezése, például a munka- és tőkejövedelmek szigorúbb szétválasztásával. Emellett felmerül a személyi tőkejövedelmek után fizetendő egészségbiztosítási járulékfizetési kötelezettség kiszélesítése is. A jövedelemátcsoportosítás ösztönzőit mérsékelheti az önfoglalkoztatók költségleírásainak szigorítása is. Emellett javasoljuk az eva megszüntetését, amely adókonstrukció a kulcs emelését követően is súlyosan sérti a horizontális egyenlőség elvét, színlelt szerződésekre ösztönöz, és az erőforrások nem hatékony elosztását eredményezi. Különösen sérti a horizontális egyenlőség elvét, hogy az eva alanyok esetén a társadalombiztosítási járulékok alapja független a tényleges jövedelemtől. Emellett az eva ronthatja az adórendszer adófizetők által érzékelt igazságosságát és ezen keresztül az adómorált.

Az adómorált és keresztül a járulékfizetési hajlandóságot javíthatja a nyugdíjrendszerbe vetett bizalom erősítése. A helyi önkormányzatok szintjére történő bevétel-átcsoportosítás (helyi adó, térítési díj) szintén javíthatja az adómorált, amennyiben mindez a helyi szolgáltatások „ellenértékeként” jelenik meg.

Hivatkozások

- Agell, J; Englund, P. and J. Södersten (1996) Tax reform of the century: the Swedish experiment, *National Tax Journal* Vol 49 no. 4
- Allingham, M. and A. Sandmo (1972):, Income tax evasion: A theoretical analysis, *Journal of Public Economics* 1, pp 323-338.
- Árvay és Vértes A. (1994) A magánszektor és a rejtett gazdaság súlya Magyarországon (1980-1992) GKI
- Augusztinovics M. (2005): Népeség, foglalkoztatottság, nyugdíj. *Közgazdasági Szemle*, LII. évf., 2005. május, 429–447. o.
- Bakos P., Benedek D., Bíró A. és Scharle Á. (2007) A magyar adórendszer hatékonysága, kézirat
- Barabás Gy. (2007) Nyugdíjreform – az adórendszer és az alacsony foglalkoztatottság csapdájában. Portfólió konferencia előadása
- Benczúr Péter (2007): Adókulcsok hatása különböző gazdasági szereplők viselkedésére - irodalmi összefoglaló, *Közgazdasági Szemle*, LIV. évf., 2007. február (101.117. o.)
- Benedek D., Rigó M., Scharle Á., és Szabó P. (2006) Minimálbér-emelések Magyarországon 2001-2006, *Közpénzügyi Füzetek*
- Blanchflower, D (2004), Self-Employment: More May Not Be Better, *Swedish Economic Policy Review* 11, 15-73
- CEMI (2006): Makro egyensúly és növekedés, cemi.hu
- Christie, E. and M. Holzner (2006) „What Explains Tax Evasion? An Empirical Assessment based on European Data” *wiiw working papers* no. 40
- Collard, D. (1989), How much investigation? D. Collard (szerk.) „Fiscal Policy: Essays in Honour of Cederic Sandford. Aldershot: Avebury
- Davidson, C., L.W. Martin and J. D. Wilson (2005) Tax evasion as an optimal tax device *Economics Letters*, Elsevier, vol. 86(2), pages 285-289
- EC (2004): Undeclared work in an Enlarged Union
- EC (2005): Employment in Europe 2005
- EC (2006): Structures of the taxation system in the EU 1995-2004
- EC (2007): Taxation trends in the European Union
- Ékes I. (1993): Rejtett gazdaság. Láthatatlan jövedelmek. Kézirat
- Elmeskov, J., J. Martin, and S. Scarpetta. 1998. “Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries’ Experiences.” *Swedish Economic Policy Review* 5 (2): 205–52.
- Giles, David E. A. és Gugsá T. Werkneh és Betty J. Johnson (1999): Asymmetric Responses of the Underground Economy to Tax Changes: Evidence From New Zealand Data *University of Victoria Econometrics Working Paper EWP 9911*
- Halpern, L.; Kertesi G.; Koren, M.; Köllő J.; Kőrösi, G.; Vincze, J. (2004): A minimálbér költségvetési hatásai, *Közgazdasági szemle* LI. évf, április, pp. 325-345
- Hamilton, B (2000), Does Entrepreneurship Pay? An Empirical Analysis of the Returns to Self-Employment, *Journal of Political Economy* 108, 604-631.
- Ivanova, A., M. Keen and A. Klemm (2005), The Russian ‘flat tax’ reform, *Economic Policy*, Vol. 20, No. 43,
- Jack, W.(1996) ”The efficiency of VAT implementation: a comparative study of Central and Eastern European countries in transition, *IMF working paper*
- Johansson, E (2000), An Expenditure-Based Estimation of Self-Employment Income Underreporting in Finland, *Working Paper 433*, Swedish School of Economics and Business Administration, Helsinki.

Juhász Judit (et al.). (2006.) Migráció és feketemunka Európában, MTA Földrajztudományi Kutatóintézet és Panta Rhei Társadalomkutató,

Keen M., Y. Kim and R. Varsano (2006) The 'Flat Tax(es)': Principles and Evidence, IMF working paper No. 06/218

Kertesi G. (2007) Magyarország holnap című konferencián elhangzott előadása , 2007. február 3

Kertesi G. és Köllő J.(2003a): Fighting “Low Equilibria” by Doubling the Minimum Wage? Hungary’s Experiment, IZA Discussion Paper Series No. 970

Kertesi, G. Köllő, J. (2003b): The Employment Effect of Nearly Doubling the Minimum Wage – The Case of Hungary Budapest Working Paper on the Labour Market 2003/6.

Kovács Mihály András (2005): Mit (nem) tudunk a hazai minimálbéremelések hatásairól? MNB kézirat

Kőrösi, G. (2005): A versenyszféra munkapiacának működése” MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest

Lackó M. (2000) Egy rázószektor: a rejtett gazdaság és hatásai a poszt-szocialista országokban háztartási áramfelhasználásra épülő becslések alapján

Lackó M. (2006) Az adóráták és a korrupció hatásai a munkapiacra - Keresztmetszeti összehasonlító elemzés az OECD-országokon, Közgazdasági Szemle, 2006. november

Leibfritz, W., J. Thornton and A. Bibbee (1997) :Taxation and Economic Performance, OECD Economics Department Working Papers, No. 176, OECD Publishing.

OECD (1993), Some measures to improve the quality of government spending, OECD Economic Outlook, Dec. 1993

OECD (1998), Best Practice Guidelines for User Charging for Government Services

OECD (2001), Tax and the economy: a comparative assessment of OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 6, Paris

OECD (2003) Labour market and social policies in the Baltic countries.

OECD (2004) Employment Outlook, 5. fejezet

OECD (2005), Taxing Wages 2004-2005, Paris

OECD (2006) Employment Outlook

OECD (2006b), Revenue Statistics 1965-2006

OECD (2006c) Fundamental Reform of Personal Income Tax, OECD Tax Policy Studies No. 13

OECD Country Report Greece (1998,2001,2005)

Orbán G.–Palotai D. (2006): Kihívások előtt a magyar nyugdíjrendszer. MNB-tanulmányok no. 55.

Parker, S., (1996), A Time Series Model of Self-employment under Uncertainty, *Economica*, 63, 459-475.

Pissarides, C. A. and G. Weber (1989) “An Expenditure-Based Estimate of Britain’s Black Economy,” *Journal of Public Economics*, (39:1) pp. 17-32.

P. Kiss G. (2005) “How to measure tax burden in an internationally comparable way? Suggestion for a standardized effective tax rate” mimeo

Renooy, P., Ivarsson, S., van der Wunsten-Gritsai, O., Meijer, R. (2004):Undeclared work in an enlarged Union. European Commission

Ressler R. W., J. K. Watson and F. G. Mixon (1996): Full wages, part-time employment and the minimum wage, *Applied Economics*, Volume 28, pp 1415 - 1419

Sandmo, A. (2004): The theory of tax evasion: A retrospective view, NSEBA, Discussion Paper 31/04

Scharle Ágota (2002) Tax evasion as innovation in small businesses in Hungary, manuscript

Schneider, Friedrich (2005): Shadow Economies of 145 Countries all over the World: Estimation Results over the Period 1999 to 2003

- Schuetze, H (2002), Profiles of Tax Noncompliance Among the Self-Employed in Canada: 1969-1992, *Canadian Public Policy* 28, 219-238.
- Semjén András, Szántó Zoltán és Tóth I. János (2001): Adócsalás és adóigazgatás - Mikroökonómiai modellek és empirikus elemzések a rejtett gazdaságról
- Semjén András és Tóth István János (2004) Rejtett gazdaság és adózási magatartás, Magyar közepes és nagy cégek adózási magatartásának változása 1996–2001 MTA KTI
- Slemrod, Joel (1990): Optimal Taxation and Optimal Tax Systems, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 1. (Winter, 1990), pp. 157-178.
- Slemrod, J. és Yitzakhi (2000) Tax avoidance, evasion and administration, NBER Working paper 7473
- Stern, N. H. (1987) The Theory of Optimal Commodity and Income Taxation, in Newbery and Stern eds., *The Theory of Taxation for Developing Countries*, pp. 22-59
- Szabó P. A. (2007) A 2000-2001. évi minimálbér-emelés hatása a jövedelemeloszlásra, *Közgazdasági Szemle*, 2007 május (397-414. o.)
- Tanzi, V. (1993), “Fiscal policy and the economic restructuring of economies in transition”, IMF, Fiscal Affairs Department, WP/93/22.
- Tiebout, C. M. (1956) “A Pure Theory of Local Expenditures” *Journal of Political Economy* 64: 416-424
- Tonin, M. (2006): Minimum Wage and Tax Evasion: Theory and Evidence, manuscript Stockholm University
- U.K. National Audit Office (2004) „Tackling VAT Fraud” report, March 2004
- World Bank (2005): EU8 - Quarterly Economic Report

Melléklet

Adóreformok és bevétel-növelési kísérletek tapasztalatai

Az adóreformok és adóváltoztatások értékelésekor szem előtt kell tartanunk, hogy a különböző epizódok meglehetősen eltérőek a változtatások céljának tekintetében. Egyes országokban az adóreform egy konszolidációs csomag részét képezte, és a fő cél a költségvetési egyenleg javítása volt (pl. Belgium, Görögország). Más esetekben az adóreform célja kifejezetten az adórendszer hatékonyságának növelése, a gazdasági versenyképesség fokozása volt, a döntéshozók nem feltétlenül vártak el bevételnövekedést a reformtól. Egyes esetekben változatlan bevétellel számoltak, más esetekben a várható bevételkiesést más források és/vagy kiadáscsökkentő tételek ellensúlyozták (pl. Svédország, Szlovákia). A célok különbözősége ellenére a legtöbb epizód a marginális adókulcsok csökkentését és az adóbázis szélesítését tűzte zászlajára. Az első csoport, pl. Görögország esetében az adóbevételek alacsony szintjét éppen magas adórátákkal összefüggően alacsony adóbázis, vagyis a magas adóelkerülés és az adórendszer könnyű kijátszhatósága okozta. A következőekben egy-egy jellemző példát tekintünk át röviden.

Svédország 1990-91 „az évszázad adóreformja”

A svédországi adóreform jó példa arra, hogy a rendkívül bonyolult, és az eltérő típusú jövedelmeket eltérően kezelő adórendszer jelentős mértékű legális adótervezésre ad lehetőséget, ami az adóbázisok jelentős erózióját eredményezi, továbbá az adórendszer redisztributív hatásait teljesen eltérítheti a szándékoltól. Az adóbázis emelkedése így még nagymértékű adócsökkentés mellett is kompenzálhatja a bevételek kiesését.

Az 1990-91-es adóreform célja kifejezetten az adórendszer hatékonyságának javítása, a gazdaság versenyképességének növelése volt, amely az adókulcsok nagymértékű csökkenésével járt együtt. A reform előtti adórendszert nagyon magas, progresszív adókulcsok és rendkívül széleskörű kedvezmények, a különböző típusú jövedelmekre vonatkozó eltérő kulcsok „szabályok és általánosságban is rendkívüli bonyolultság jellemezte, amely intenzív adótervezésre adott lehetőséget. Mindez összességében szűk adóbázist, a kedvezményekhez/kiskapukhoz való egyenlőtlen hozzáférés miatt igazságtalan adórendszert eredményezett, és mivel a magas jövedelműek jobban ki tudták használni a kedvezmények nyújtotta lehetőségeket, az adórendszer szinte elvesztette valódi progresszivitását (Agell et al, 1996). Az alacsony adóbázist tehát nem annyira az illegális adócsalás, hanem a – különösen a magas jövedelműek – jelentős adóoptimalizálási tevékenysége eredményezte. Az adóreformot motiváló tényezők között kiemelt helyen szerepelt az erősödő nemzetközi adóverseny is.

Az adóreformot nagyjából bevétel-semlegesnek tervezték; az adócsökkentésből származó, a GDP kb. 6%-nak megfelelő bevételkiesést az adóbázis szélesítéséből származó bevételi többlet nagyjából ellensúlyozta volna a szándékok szerint (ld. Liebfritz et al (1997).)

- *Jelentősen csökkentek a személyi jövedelem és vállalati adókulcsok, ugyanakkor radikálisan csökkentek a személyi- és vállalati jövedelmeket érintő kedvezmények.* A vállalati adókulcs 52%-ról 30%-ra csökkent. A munkajövedelmeket terhelő kulcsok 12-27 százalékpontig terjedő mértékben mérséklődtek, a magasabb csökkenés a felső kulcsokat érintette, tehát az adótábla progresszivitása csökkent.

- *A tőkejövedelmek adózásában a progresszív adókulcsokat egy kulcs váltotta fel.* A progresszív adókulcsok a tőkejövedelmek aprózásán, a magas jövedelműek helyett az alacsony jövedelműekhez történő csoportosításával könnyen kijátszhatóak voltak, pl. az

osztalékot papíron az önálló adóalany, de más jövedelemmel nem rendelkező gyermekekre írták.

- *Egységesítették a különböző típusú megtakarítások/tőkejövedelmek adózását.* A különböző típusú tőkejövedelmek eltérő kulccsal adóztak, ami a magas jövedelműek számára intenzív adótervezést tett lehetővé és jelentősen torzította a megtakarítási formák közötti választást

- *Az áfa kulcsok standardizálása.* Sor került a standard (23%-os) kör szélesítésére, az áfa-mentes és kedvezményezett termékek körének szűkítésére.

Bár az adóreform adóbevételekre gyakorolt hatásának vizsgálatát nagyon megnehezíti a bevezetést követő évi gazdasági recesszió, a mikro alapú becslések alapján a jövedelem adóváltozásra való rugalmassága számottevő (0,4-0,5) és jelentősen meghaladja a munkakínálatra vonatkozó rugalmasság-becsléseket (0,1-0,3) ami arra utal, hogy a bevallott jövedelem tényleges jövedelemhez viszonyított aránya nőtt. Ez a növekedés különösen nagy volt a magas jövedelműek esetében. Ez a becslés persze önmagában nem ad arra választ, hogy ez az emelkedés mennyiben az adókulcs csökkentésnek, és mennyiben a kiskapuk bezárásának tudható be.

Görögország 1992-2006, „a permanens adóreform”

Görögország adórendszerének 1992 óta történő folyamatos átalakítása egyszerre szolgál pozitív és negatív példákkal. Egyrészt, a 90-es években végrehajtott adóreformokkal kétségtelenül sikerült hosszabb távon fenntartható adóbevétel emelkedést elérni, az adócsalás és -elkerülés mértéke számottevően mérséklődött. Az azóta eltelt időszak azonban arra is rávilágít, hogy ezen intézkedések egy része csak rövidtávon vagy részben emelte az adófizetési hajlandóságot, az új adószabályok kiismerésével az adófizetők újabb adóelkerülési technikákat dolgoztak ki. A változtatások mérsékelték az adórendszer kirívó egyenlőtlenségeit, de távolról sem szüntették meg, átfogó és teljeskörű reform helyett számos egyedi, időnként egymásnak ellentmondó intézkedés született, növelve az adófizetési és ellenőrzési költségeket. A rendszeres adóamnesztiák és a 90-es eleje óta tartó szinte permanens adóreform negatívan befolyásolják az adómorált, és csökkentik a makrokörnyezet stabilitását.

A 90-es évek görögországi fiskális kiigazítása egészében véve nem tekinthető sikeresnek: az eredetileg megcélzott 1997-es évre nem sikerült a maastrichti kritériumot teljesíteni, és mint utólag kiderült, a hiány referenciaérték alá csökkentése 2001-ben is kozmetikai trükkök eredménye volt, a költségvetés pedig az euró bevezetése óta is nehézségekkel küszködik. Mindennek ellenére a 90-es évek elején és közepén végrehajtott adóreform eredményeképpen a bevételek nagymértékben, és fenntartható módon emelkedtek. (A fiskális kiigazítás sikertelensége inkább abból adódott, hogy a kiadási oldalt nem sikerült kielégítő módon csökkenteni, sőt, a sikeres bevétel-növelés további kiadásnövelésre ösztönözte a kormányzatot.) A görög bevételi kiigazítás az adóalapot szélesítő reformok mintapéldája: az adóbevételek számottevő emelkedését a jövedelemadó kulcsok csökkenése mellett sikerült elérni. (Pl. a legfelső személyi jövedelemadó kulcs 50%-ról 45%-ra csökkent, a társasági nyereségadó 42-50%-ról egységesen 35%-ra mérsékelték, bár a társadalombiztosítási járulékok emelése és az adósávok igazításának inflációtól elmaradó mértéke ezt részben ellensúlyozta, ugyanakkor nem volt adóemelés). Az adóreform hatására a GDP arányos adó és járulékbévételek 10 százalékponttal (27-ről 37-re), a GDP arányos direkt adók 4,4-ről 8,5 százalékra emelkedtek. A kétségtelen javulás mellett azonban a

– A 90-es évek elejétől kezdődően minden évben számos adóváltozás történt. Minden kormány fontos céljának tartotta az adórendszer átalakítását és adóelkerülés mérséklését -

1992 és 1999 között például több, mint 10 különböző hivatalt és bizottságot hoztak létre - az eredmény azonban felemásnak mondható. A görög hatóságok növelték az ellenőrzési létszámot és javították az infrastruktúrát, például az adatgyűjtésben és a nyilvántartásban áttértek a számítógépes rendszerre, az adóhatóság számára feloldották a banktitkot. Ugyanakkor az újabb és újabb, adóelkerülés elleni küzdelem jegyében hozott intézkedések folyamatos szaporodása nyomán a görög adórendszer rendkívül bonyolult lett, rengeteg adókulccsal, kivétellel és speciális esettel, ami növelte az adminisztrációs és az adóteljesítési költségeket, és újabb kikapukat eredményezett. (pl. 1992-ben részben az adóelkerülést célozta az ingatlanadó bevezetése, amely azonban bonyolultsága, könnyen kijátszhatósága miatt nem tudta betölteni a neki szánt szerepet.)

Célként fogalmazódott meg az áfa-rendszer harmonizációja hajtottak végre, amelynek keretében csökkentették a kulcsok számát és eltörölt bizonyos áfa mentességeket. A valóságban ugyanakkor a 90-es években végbement folyamatos változtatások eredményeképpen az áfa-rendszer összességében nem egyszerűsödött. Folyamatosan megjelentek egyrészt a gyors bevételnövelő célzatú, bizonyos termékekre kivetett extra kulcsok, másrészt az gazdaságélénkítő céllal, vagy lobbik által kiharcolt kedvezményes kulcsok ill. kulcs csökkentések. 1998-ban például az maastrichti inflációs kritérium teljesítésének eszközeként került sor bizonyos speciális áfa ill. jövedéki kulcs csökkentésére (autó, jármű-üzemanyag, áram), amelyek közül néhány éppen a megelőző években növekedett. Az indirekt-adó csökkentés tehát az adópolitikától független, rövidtávú inflációs célokat szolgált, ellentmondva a korábbi évek intézkedéseinek.

2000-2002-ben a standard 18% helyett 8%-os kulcsot vezettek be az élelmiszerek mellett a munkaintenzívnek tartott ágazatokban, pl. ruhajavítás, vasalás stb., számos preferált termék és foglalkozás a mai napig fennmaradt, pl. vendéglátás, üdítőitalok stb)

A görög adórendszer átalakításának alapvető problémája, hogy egy átfogó reform helyett az adóváltozások kis részletekben, apránként történtek, sokszor egymásnak ellentmondóan és rövid távra, ami összességében inkább növelte az adórendszer átláthatatlanságát és bonyolultságát, nem csökkentette az adóbeszedés költségeit, és mindezzel összefüggésben jelentős maradt az adóelkerülés gyakorlata is (OECD, 2002).

Emellett az adórendszer megmaradt az egyéb gazdasági ösztönzők egyik fő eszközének, ami szintén hozzájárult ahhoz, hogy az adórendszer máig számos kedvezményt, speciális kulcsot tartalmaz, az egyszerűsítés elmaradt. 2003-ban és 2005-ben újabb adóreform csomagokat helyeztek hatályba. Az új rendszer a fenti problémák egy részét kezelte (számos adókedvezményt megszüntetett a személyi jövedelemadózásban, csökkentette az adókulcsok számát a vállalati adózásban, változások történtek az önfoglalkoztatók adózásában is), azonban a korábbi próbálkozásokhoz hasonlóan a kirívó problémákat és egyenlőtlenségeket csak mérsékelte, de nem szüntette meg. Az önfoglalkoztatottak – Magyarországhoz hasonlóan - jóval kedvezőbb adóelbánásban részesülnek és alig fizetnek társadalombiztosítási járulékot, amelynek eredményeképpen arányuk nagyon magas.

A megoldatlan problémák és jelentős adóelkerülés miatt Görögország továbbra is az örökös adóreformok országa maradt, ráadásul a rendszeres időközönként meghirdetett adóamnesztiák újabb negatív hatást gyakorolnak az adómorálra.

Oroszország 2001 „az egykulcsos adóreform”

A 2001-es orosz egykulcsos adóreformot igazi sikertörténetként tartják számon, a várakozásokat is meghaladó eredmények miatt jelentős nemzetközi figyelem irányult rá, és

számos ország követte példáját. Oroszország a korábbi progresszív, sok kulcsos jövedelemadó-rendszer helyett egykulcsos rendszert vezetett be, melynek mértéke 13% lett, egy bizonyos mentességi határ felett. A reform bevezetését követő évben a magas jövedelmekre vonatkozó az adóbevételek reálértéken 26%-kal nőttek, annak ellenére, hogy a magasabb jövedelemkategóriákban az effektív adókulcs nagymértékben csökkent.

Az orosz adóreformot illetően rendkívül fontos hangsúlyozni, hogy a magasabb jövedelemadó-kulcsok csökkentése mellett a reform számos egyéb, az adóalap növelését célzó intézkedést is bevezetett. Egyrészt, igyekezett bezárni a korábbi adórendszer adóelkerülésre alkalmas kiskapuit (pl. extra magas 25-30%-os adót vezetett be a korábban adómentes, és ezért a munkaadók által különböző csatornákon keresztül bérfizetésre használt jövedelmekre, pl. biztosítási kifizetésekre). A csomag egyik célja volt, hogy az addig általánosan tőkejövedelemként kimutatott – ill. éppen a különféle vállalati leírásoknak, pl. az amortizációnak köszönhetően elrejtett – jövedelmeket személyi jövedelemként, azon belül is munkajövedelemként mutassák ki. Ennek érdekében a személyi jövedelemadó csökkentése mellett jelentős mértékben emelték a vállalati nyereségadót és az osztalékadót (15-ről 30%-ra). Emellett erőteljesen szűkítették az adókedvezmények és mentességek körét, végül nagymértékben emelték az adóellenőrzések és vizsgálatok számát. A fenti intézkedések hatása csak nagyon korlátozottan választható el az adókulcsok változtatásának viselkedési hatásától. Ivanona, Keen és Klemm (2005) elemzése szerint a reform által sokkal jobban érintett magas jövedelmű csoport adóbevétele éppenséggel csökkent, a növekedés nagy része a kulcs csökkentés által kevésbé érintett alacsony jövedelmű csoport adójának növekedéséből tevődik össze. A szerzők az eredmények alapján arra a következtetésre jutnak, hogy az adófizetési hajlandóság javulása nem magának az egykulcsos adó bevezetésének, hanem inkább az ellenőrzést fokozó és adminisztrációt javító intézkedéseknek a következménye.